



**PARECER JURÍDICO:** 006/2023

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei nº 5.512/2023

**EMENTA:** “Institui a “ficha limpa municipal” na nomeação de servidores a cargos comissionados no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e dá outras providências.”

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 5.512/2023, que institui a “ficha limpa municipal” na nomeação de servidores a cargos comissionados no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 24 de janeiro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 06 de fevereiro.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:



Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:  
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;  
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;  
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;  
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Dessa forma, o presente caso não se enquadra na hipótese de reserva do Poder Executivo para a iniciativa legislativa, vez que a proposição não versa exatamente sobre o regime jurídico de servidores públicos ou requisitos de provimento de cargos. Diante disso, pode-se afirmar que tal matéria pode, sim, ser objeto de projeto de lei apresentado por parlamentar.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

**Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem como objetivo dispor sobre regras gerais de moralidade administrativa para nomeação de servidores para cargos em comissão, conforme preceitos da Lei Complementar n. 135/2010, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Imbituba.

O tema traz a necessidade de uma avaliação acurada no que concerne à concretização de princípios caros à República, como o da moralidade, o que busca concretizar importante princípio que rege a administração pública, bem como das condições para investidura em cargos públicos (art. 37, da Constituição Federal).

O advogado e professor Marcelo Figueiredo, em obra coletiva coordenada por Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra, em comentários ao art. 37, da CF assevera:

O princípio da moralidade administrativa vem ocupar um importante espaço jurídico-político e na verdade alarga o controle jurisdicional em áreas de difícil acesso, como àquelas tradicionalmente ocupadas pelo desvio de poder, pelo abuso de poder e desvio de finalidade. A discricionariedade administrativa passa, nesse contexto, também, a ser mais e melhor sindicada por intermédio do princípio da moralidade administrativa. Aplica-se o princípio da moralidade administrativa, evidentemente, a todos os poderes, funções e



órgãos do Estado e aos particulares que com àqueles se relacionem, bem assim ao Legislativo, Executivo e Judiciário. (BONAVIDES, 2009, p. 725).

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).* (Grifei).

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)

Com efeito, sobre Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo, relativo a assunto similar, foi explanado em acórdão proferido que *"não se trata de atividade de organização da administração pública, mas de condições de acesso ao serviço público em geral (...) a lei pode enunciar termos, condições e especificações, no interior dos quais precederá o chefe do Executivo"* (ADIN n. 2179857-50.2015.8.26.0000)

Sob a ótica da iniciativa legislativa, colhe-se jurisprudência a respeito da possibilidade de vereador apresentar proposição que versa sobre a "Lei da Ficha Limpa", *in verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Questionamento de validade da **Emenda à Lei Orgânica do Município de Angatuba nº 01/2018, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatória a "exigência de curso superior e da ficha limpa para ocupação do cargo de secretário municipal"**. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Dispositivo impugnado que não versa sobre servidores públicos e seu regime jurídico, e sim (e antes de tudo) sobre parâmetros éticos e de eficiência relacionados à aptidão para ocupação de cargo público. Exigências que devem ser interpretadas com enfoque nos princípios da eficiência, interesse público e moralidade administrativa, tal como ocorre, por exemplo, no caso de restrição decorrente de nepotismo. **Matéria que não é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** Alegação, ainda, de que a legislação municipal – ao dispor sobre as condições para o exercício do cargo de Secretário - não poderia ampliar as exigências do artigo 51 da Carta Paulista, que prevê para cargo equivalente (no âmbito Estadual) apenas os requisitos de ser brasileiro, ter mais de 21 anos e estar no exercício dos direitos políticos. Pretendida aplicação do princípio da simetria. Rejeição. Constituição Estadual que não pode impor aos



municípios, no que diz respeito à sua capacidade de autoorganização, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2265030-37.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/03/2019; Data de Registro: 05/04/2019.) (Grifei).

Dessa forma, cumpre destacar que a proposição sob exame não cuida de dispor sobre atividade de organização da administração, mas, diferentemente, apenas estabelece condições de acesso ao serviço público seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo.

Logo, a medida pretendida vem ao encontro de todo o arcabouço jurídico relacionado as normas de fortalecimento do princípio da moralidade para o exercício de funções públicas, promovendo efetividade à “Lei da Ficha Limpa”.

Nesse diapasão, a própria Legislação Federal que trata das hipóteses de inelegibilidade foi aperfeiçoada pela Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), trazendo em seu bojo objetivos caros ao ordenamento jurídico como um todo, não se restringindo às questões de interesse exclusivo da Administração Pública.

Infere-se, portanto, que a medida pretendida não traz nenhuma inovação legislativa, mas, apenas e tão somente, estatui em nosso Município, normas já existentes no âmbito federal. Assim, louvável a matéria proposta pois reflete preocupação com a diretriz constitucional.

*Mutatis mutandis*, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por unanimidade, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, de lei de iniciativa parlamentar que cria impedimentos à nomeação de cargos em comissão e de confiança, por oportuno, citamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.999/2015, DO MUNICÍPIO DE ITAPIRANGA. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. PREVISÃO DE IMPEDITIVOS À NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO E DE CONFIANÇA. ÓBICES À NOMEAÇÃO NOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO. PRETENSÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA PARTE RELATIVA AO PODER EXECUTIVO. SUPOSTO VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE LEI ORIGINADO DA CÂMARA DE VEREADORES. ARTIGO 61, § 1º, II, "A" E "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 50, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 15, IV, DA LEI ORGÂNICA DE REFERIDO MUNICÍPIO. HIPOTÉTICA VIOLAÇÃO DE TAIS DISPOSITIVOS. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 37, CAPUT, DA MAGNA CARTA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL IMPUGNADA. COROLÁRIO DE REFERIDO POSTULADO CONSTITUCIONAL. CHEFE DO EXECUTIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. ATRIBUIÇÃO CORRELATA À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. LEI N. 2.999/2015, DO MUNICÍPIO DE ITAPIRANGA. AUMENTO DE DESPESAS. AUSÊNCIA. PRECEDENTES SIMILARES. PEDIDO IMPROCEDENTE. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 0001165-83.2016.8.24.0000, da Capital, rel. Des. Jorge Schaefer Martins, Órgão Especial, j. 07-12-2016).



Então, não nomear pessoa em cargo comissionado, efetivo e/ou de confiança que tenha sido condenado pela prática de situações que configurem hipóteses de inelegibilidade, é apenas um impeditivo a mais dentre outros já existentes.

No entendimento desta Assessora Jurídica, a norma que se pretende introduzir pela presente propositura possui natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental, constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiológica imposta a todos os entes federados.

Ora, por oportuno, deve ser destacado o enunciado da Súmula Vinculante nº 134, onde o STF enfrentou a questão do nepotismo na Administração Pública, sem que houvesse conteúdo normativo expresso, bastando a mera incidência do princípio da moralidade administrativa, declarando a incompatibilidade da prática com os princípios constitucionais da administração pública.

Neste sentido, colaciona-se o seguinte julgado do STF:

**Não é privativa do chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na administração pública:** leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, tem aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei. Precedentes. Súmula Vinculante 13, [RE 570.392, rel. min. Carmen Lucia, j. 11-12-2014, P, DJE de 19-2-2015, Tema 29]. (Grifei).

Fato é, neste cenário, que de acordo com a justificação anexa à proposição, a redação em exame é posta como forma de impedir que a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Imbituba seja maculada pela imoralidade de trazer ao serviço público pessoas com tal histórico.

Quanto a técnica legislativa, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Nada obstante de tudo o quanto foi exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei, no entendimento desta parecerista merece ser corrigido em pontos específicos.

Portanto, **sugere-se**, a alteração da ementa, observando que seja melhor compatível com o que realmente pretende o autor, assim:

**Ementa do Projeto de Lei:**

Institui a “ficha limpa municipal” na nomeação de servidores a cargos comissionados no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e dá outras providências.



**Sugestão para alteração:**

Institui a “ficha limpa municipal” na nomeação de servidores a cargos comissionados, efetivos e de confiança no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e dá outras providências.

Ainda, algumas adaptações precisam ser feitas, tal qual excluir o conteúdo do art. 6º do projeto que **impõe prazo para que o Executivo proceda à adaptação às diretrizes instituídas no referido Projeto**, porque a jurisprudência dominante entende que se trata de invasão das atribuições do Executivo (ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000 (j. 26/09/18)).

Com efeito, ao determinar que o Poder Executivo proceda às referidas adequações no prazo de 60 (sessenta) dias, observa-se a indevida submissão da atividade do Executivo ao alvedrio do Poder Legislativo, caracterizando a inconstitucional ingerência de um Poder sobre o outro e a violação a Separação de Poderes (arts. 2º e 84, IV, CF). Deste modo, **RECOMENDA-SE** emenda para suprimir o prazo de 60 (sessenta) dias fixados no art. 6º da proposição a fim de adequar a sua redação, conforme a fundamentação exposta.

Outrossim, **RECOMENDA-SE** a supressão do art. 6º do Projeto de Lei a fim de que os efeitos da proposição passem a surtir efeitos no futuro, considerando inclusive a possibilidade de demandas judiciais em face de possíveis exonerações motivadas por impedimento imposto por lei posterior.

**RECOMENDA-SE**, ainda, a supressão do art. 5º do Projeto de Lei, considerando que caberá ao Controle Interno de cada Poder apurar as possíveis irregularidades, não sendo a propositura em análise o meio adequado a criar uma obrigação a um setor dos referidos poderes, considerando que o Controle Interno possui responsabilidade por suas ações e omissões já prevista em lei.

Ademais, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

### III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade desde**



**acatadas as recomendações supracitadas**, para regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.512/2023.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 10 de março de 2023.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)