



07
JW

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 014/2022

REFERÊNCIA: Veto nº 001/2022 – Veto Integral à Proposição de Lei n.º 88/2021

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem n.º 01, de 03 de março de 2022, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar, integralmente, a Proposição de Lei n.º 88/2021, de autoria do Vereador Professor Eder Tipura, 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”.

Sustentou o Chefe do Poder Executivo na mensagem acima referida que a proposição em tela é “integralmente inconstitucional por ferir o princípio da separação de poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e do vício de iniciativa, disposto no Art. 61, §1º, II, b, da CF/88 e art. 87, CI da Lei Orgânica do Município.”

Acrescentou que “cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de critérios que impactem em sua organização administrativa”, sendo que a proposição vetada invadiu a esfera administrativa, violando o princípio da separação de poderes ao criar critérios para nomeação e exoneração de cargos em comissão.

Aduziu ainda que o “vício de iniciativa é de clareza evidente, vez que o art. 87 da Lei Orgânica do Município, em seu inciso CI, deixa claro que ‘compete ao Prefeito Municipal dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.’”

Arrematou concluindo que “a Câmara Municipal, com a aprovação da presente Proposição de Lei, pretende legislar sobre a organização administrativa do Poder Executivo, ditando como deve ser efetuada e impondo restrições, o que claramente ofende também o princípio constitucional da separação de poderes”.



08
JAN

Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. MÉRITO

A Proposição de Lei n.º 88/2021, vetada integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto estabelecer a vedação de nomeação para cargo de provimento em comissão no Poder Executivo e Legislativo do Município de Bom Despacho de pessoa que tenha sido condenada (com decisão transitada em julgado) pela prática de situações que configurem hipóteses de inelegibilidade, conforme art. 1º da Lei Complementar (Federal) n.º 64/1990.

Em sua mensagem de veto, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, sem mencionar o mérito da proposição, vetou-a por entender que a iniciativa legislativa para a matéria é exclusivamente sua, havendo, portanto, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes.

Com o devido respeito que merecem os fundamentos apresentados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, entendo que não são procedentes as razões invocadas para vetar a proposição.

O fundamento central das razões de voto é o alegado vício de iniciativa legislativa. Como se sabe, existem casos da chamada iniciativa comum (por alguns chamada de concorrente), em que as proposições legislativas podem ser iniciadas pelos componentes do Executivo ou do Legislativo. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

Sobre o tema, é elucidativo o artigo científico do professor João Trindade Cavalcante Filho (LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal – disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>), do qual extrai-se o seguinte trecho:

(...)

Dentro do esquema tradicional de separação de poderes, sequer poderia o Executivo propor projetos de lei (4). É por isso que Montesquieu já sustentava ser lícito ao Chefe do Executivo exercer a faculdade de impedir (vetar), mas não a faculdade de estatuir (propor) (5).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

09
JUN

Todavia, as Constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe de Governo a possibilidade de propor projetos de lei, como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa, em alguns casos.

(4) Exemplo de ordenamento que segue à risca esse mandamento, negando qualquer iniciativa formal ao Executivo, é a Constituição dos Estados Unidos da América (Art. 1º, Seção nº 7).

(5) MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982, pp. 192-193.

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. **Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.**

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que: O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (9).

(9) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

10
JN

falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional (10).

(10) MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.

Daniel Sarmento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área (11).

11 SARMENTO, Daniel. *A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos*. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>. Acesso em: 16.1.2013.

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento *ad terrorem*. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, **o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de voto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar** (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema. Por outro lado, **a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.**

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

11
Unb

exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva (12). Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva (13). **Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que: A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (14).**

(12) Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes.

(13) STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

(14) STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

(Destaques inseridos).

A Lei Orgânica Municipal acompanha esta premissa, por óbvio, de que é lícito aos poderes Executivo e Legislativo possuírem rol taxativo de matérias cuja iniciativa seja privativa deste ou daquele:

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - da Mesa da Câmara, formalizada por meio de projeto de resolução:

- a) o regulamento geral, que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento e sua polícia, a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego e função, o regime jurídico dos seus servidores e a fixação da respectiva remuneração;
- b) a autorização para o Prefeito ausentar-se do Município;
- c) O Orçamento da Câmara Municipal para o exercício seguinte.

II - do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da guarda municipal;
- b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

12
JF

- c) o regime jurídico dos servidores públicos, incluídos o provimento de cargo, a estabilidade e a aposentadoria;
- d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria e/ ou Departamento Municipal;
- e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;
- f) os planos plurianuais;
- g) as diretrizes orçamentárias;
- h) os orçamentos anuais;
- i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.

(Destaque inserido).

Considerando o objeto do projeto de lei ora analisado é imprescindível citar, ademais, que dentre as atribuições privativas do Prefeito Municipal está:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

(Destaque inserido).

A questão a ser verificada, então, é se a proposição legislativa que vedava a nomeação de pessoas que não tem “ficha limpa” à luz da legislação federal, para cargos em comissão, ofende o poder privativo do Prefeito de dispor sobre a organização administrativa e a atividade do Poder Executivo.

A resposta, a meu ver, claramente é negativa, não havendo assim o propalado vício de iniciativa na proposição de Lei 88/2021.

A Proposição legislativa n.º 88/2021 não cuida, como quer fazer crer o Chefe do Executivo, de proposta legislativa que objetiva organizar a atividade do Poder Executivo, muito menos trata de estabelecer critério para provimento de cargos públicos.

O objeto da Proposição em foco é a concretude, a defesa, a materialização dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/1988). Nesse sentido, é o entendimento do Supremo tribunal Federal:

Se os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

13
JPA

de dar eficácia àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos. (STF - Pleno - RE 570.392, Rel. Ministra Carmem Lúcia, DJe 18.02.2015) (destaque inserido)

É exatamente disso que cuida a Proposição n.º 88/2021: dar eficácia aos princípios que regem a administração pública, vedando o acesso ao serviço público, através da nomeação de cargo em comissão, de quem, por força de lei complementar federal é inelegível. A proposição não trata de requisitos para o provimento de cargos públicos - matéria que seria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - e sim de condições morais para o provimento de cargos públicos em comissão, o que não se insere na aludida reserva e está no domínio da iniciativa legislativa comum ou concorrente entre Poder Legislativo e Poder Executivo - porque não se refere ao acesso ao cargo público, mas, à aptidão para o seu exercício.

Esse entendimento, além de amparado no posicionamento do STF, vem sendo prestigiado pelos tribunais estaduais, podendo ser citado o posicionamento do TJRS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS. PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL E CARÊNCIA DE AÇÃO REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL.

CONSTITUICIONALIDADE AFIRMADA. 1. Preliminares de inépcia da inicial e de carência de ação rejeitadas. Sendo o artigo 5º da Constituição Federal norma de observância obrigatória, cabível a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal com base no art. 8º da Constituição do Estado. 2. A Lei Municipal n. 2.869/2019, de iniciativa parlamentar, que instituiu a Ficha Limpa Municipal de Cerro Largo não padece de inconstitucionalidade formal e material. Ausência de víncio de iniciativa, conforme entendimento fixado pelo e. STF, por ocasião do RE 570392, julgado em sede de Repercussão Geral. 3. Inconstitucionalidade material que não se verifica. Disposições que instituíram as mesmas vedações ao provimento de cargos em comissão que já existiam para os cargos eletivos, observando os parâmetros da Lei Complementar Federal nº 64/1990, sem criar tratamento mais gravoso, sendo o prazo de 08



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, N° 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

14
JN

(oito) anos a contar do trânsito em julgado da condenação equivalente. Necessidade de exoneração dos servidores de cargos comissionados que se enquadrarem nas vedações impostas, uma vez que é da própria natureza do cargo em comissão a livre nomeação e exoneração pelo Administrador, devendo a inexistência de impedimento se estender ao longo de todo o vínculo, o que não impede, pois, seu reexame por ocasião da entrada em vigor do diploma legal em foco. Inexistente espaço para cogitar de ofensa a direito adquirido, ou a ato jurídico perfeito. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJ-RS - ADI: 70081343337 RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 02/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/09/2019) **(destaques inseridos)**

No mesmo sentido são as decisões do TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.441, de 30 de setembro de 2011, de Mirassol - Projeto de iniciativa de Vereador - Diploma legislativo que dispõe sobre a nomeação para cargos em comissão no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, Poder Legislativo Municipal e Autarquias de Mirassol e dá outras providências - Estabelecimento de restrições à nomeação de pessoa para o exercício de função pública inerente ao cargo em comissão - Restrições semelhantes à estabelecida pela "Lei da Ficha Limpa" (LC nº 135/2010) - Moralidade administrativa que se revela como princípio constitucional da mais alta envergadura - Exigência de honorabilidade para o exercício da função pública que não se insere nas matérias de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Ausente o vício de iniciativa - Exonerações de servidores contratados em descompasso com esta lei que não consubstancia aplicação retroativa do diploma legal - Precedentes deste Órgão Especial que cuidaram de situações análogas neste mesmo sentido Lei Municipal reputada constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, revogada a liminar". (ADIN nº 0301346-30.2011.8.26.000, Rel. Des. De Santi Ribeiro, julgado em 30 de maio de 2012). **(destaque inserido)**

Ação Direta de Inconstitucionalidade — Emenda nº 79/12, que acrescentou, à Lei Orgânica Municipal, o



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, N° 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

15
MV

artigo 107-A, que estabelece vedações à nomeação de servidores para o exercício de funções comissionadas no âmbito da Administração Pública Municipal - Vício de constitucionalidade formal - Invasão à esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo - Inocorrência — Estabelecimento de critérios para o acesso aos cargos públicos que não se enquadra em atividade privativa do Chefe do Executivo - Inexistência de ofensa a Constituição Bandeirante - Precedentes do Colendo Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada improcedente. (ADIN nº 0131438-38.2012.8.26.0000, Rel. Des. Castilho Barbosa, julgado em 27 de fevereiro de 2013). (destaques inseridos)

E ainda o Tribunal de Justiça da Paraíba:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 587/2017, QUE INSTITUIU A “FICHA LIMPA MUNICIPAL”. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RELACIONADA À INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E SEPARAÇÃO DE PODERES. DIPLOMA LEGAL QUE TRATA SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM A CRIAÇÃO, EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS OU QUESTÕES ATINENTES AO REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA LEGISLATIVA COMUM OU CONCORRENTE. LEI QUE CONFERE EFICÁCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA.

- A Lei Municipal nº. 587/2017, de 29 de setembro de 2017, cognominada “Lei da Ficha Limpa Municipal”, disciplinou as nomeações para cargos de confiança, de provimento em comissão e funções gratificadas no âmbito dos órgãos dos poderes executivo e legislativo municipal.

- Ao que se pode depreender da Constituição Estadual, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo se limita à criação e extinção de cargos públicos e questões atinentes ao regime jurídico de seus servidores, inexistindo reserva ao Executivo no que diz respeito à iniciativa para o estabelecimento de condições para o provimento de cargos públicos.

- A matéria encontra similitude com a discussão acerca dos impedimentos baseados nas hipóteses de nepotismo,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br

16
MP

sobre a qual o Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado, em sede de repercussão geral, no sentido de que não há vício na iniciativa parlamentar que disponha sobre a matéria, pois leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da imparcialidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei. (TJPB - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO Nº 0802817-83.2018.8.15.0000 - Relator: Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho - Julgamento: 24/09/2020) **(destaque inserido)**

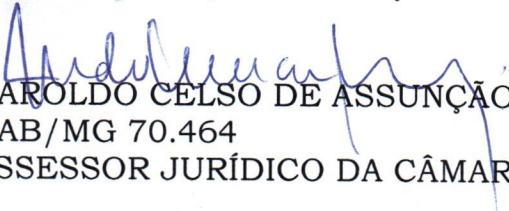
Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 88/2021, não podendo assim, sob o aspecto jurídico, ser mantido o veto em exame.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do veto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 17 de março de 2022.


HAROLDO CELSO DE ASSUNÇÃO
OAB/MG 70.464
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL