



PARECER N°

501

/2024

Projeto de Lei n° 400/2024

Processo n° 527/2024

Iniciativa: FILIPA BRUNELLI

Assunto: Proíbe a nomeação para cargos em comissão na Administração Pública Direta e Indireta do Município de Araraquara de pessoas declaradas inelegíveis.

O presente projeto tem como escopo a busca da moralidade administrativa. A Constituição Federal no seu artigo 37 dispõe no caput que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade** [...]”. Emerson Garcia diferencia moral de moral administrativa da seguinte forma:

Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das ideias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa

A moralidade administrativa se consubstancia nas boas práticas de gestão pública, trazendo transparência e segurança a atuação administrativa. A súmula vinculante 13 veda expressamente a prática do nepotismo, inclusive o nepotismo cruzado. Tal disposição vem ao encontro de dar concretude ao princípio constitucional da moralidade e impedir que pessoas que tenham relação de parentesco com agentes políticos sejam beneficiadas.

O presente projeto de lei visa ampliar a moralidade na administração pública, uma vez que não há vedação na lei da ficha limpa (LC 64/1990 alterada pela LC 135/2010) a cargos comissionados, se restringindo apenas aos cargos eletivos.

Questiona-se a possibilidade do município de legislar sobre tal temática e, caso seja possível, se há ou não invasão da reserva administrativa do executivo. O órgão especial do TJSP já se manifestou sobre assunto e concluiu que é constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que veda nomeação de comissionados que não possuam ficha limpa. Para a corte não há violação da reserva administrativa. Tal previsão legal busca ampliar a moralidade administrativa, não incidindo nas matérias de competência privativa do chefe poder executivo (artigos 5, 24 §2º, 47, II, XIV, XIX, “a” da Constituição Estadual de São Paulo).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

O TJSP se manifestou da seguinte forma:

“I Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de Echaporã n. 02/2014, 8 de dezembro de 2014, que 'estabelece as hipóteses de impedimento para a nomeação, designação ou contratação, em comissão, de funções, cargos e empregos na administração pública direta e indireta do município. II Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. A lei local versou sobre impedimentos à nomeação para cargos de provimento em comissão ou em caráter temporário, com base nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da Ficha Limpa. Essa matéria não se insere dentre aquelas reservadas exclusivamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, elencadas nos itens 1 a 6 do §2º do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo e aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta.

III - Fixar impedimentos à nomeação para cargos de provimento em comissão é matéria que está na alçada da competência comum atribuída ao Poder Legislativo e Poder Executivo e passa ao largo do tema da organização da Administração Pública, esse sim privativo do Chefe do Executivo.

IV Ação improcedente. Cassada a liminar.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2011602-32.2015.8.26.0000 Relator Guerrieri Rezende , j. 10/06/2015)

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 313/2015, do Município de Coronel Macedo - **Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre restrições similares às da “Lei Ficha Limpa” - Possibilidade - Ausência de vício no processo legislativo ou de ofensa à Constituição do Estado de São Paulo - Ação direta julgada improcedente**” (ADIn Estadual n.º 2179857-50.2015.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito, Órgão Especial, j. 09.12.2015, g.n.).’

‘O vício de inconstitucionalidade formal subjetiva se concretiza, apenas e tão-somente, na hipótese de invasão, pelo Poder Legislativo, da esfera de competência legiferante exclusiva do Chefe do Poder Executivo - a qual compreende a elaboração de projetos de lei que disponham sobre (i) criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração, (ii) criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, (iii) organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, (iv) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, (v) militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar, e (vi) criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos (cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Paulista). Ademais disso, a ação direta de inconstitucionalidade não se presta à apreciação de inconstitucionalidade reflexa como pretende o demandante, mas tão somente no confronto direto entre a lei impugnada e o texto constitucional (no caso, o estadual), ao qual o julgamento presente se restringe. E, da singela leitura da Lei Municipal nº 313/2015 verifica-se que, ao contrário do sustentado pela parte autora, não versa referido diploma acerca de qualquer dos assuntos acima relacionados, razão pela qual é impossível entrever, in casu, a ocorrência do propalado vício de iniciativa do ato normativo objurgado. Como bem salientou o douto Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, em seu parecer, **o estabelecimento de restrições gerais ao acesso aos cargos, funções e empregos públicos não se trata de privativa atividade administrativa (ou executiva), mas sim de função de Estado, razão pela qual a iniciativa parlamentar neste sentido não viola o princípio da separação de poderes. Não se trata de atividade de organização da administração pública, mas de condições de acesso ao serviço público em geral, inclusive do Poder Legislativo. A reserva legislativa do Executivo, prevista no art. 24, § 2º, 1 e 4, da Constituição Estadual, refere-se tão-só à criação e extinção de cargos, funções e empregos no serviço público. Isso significa que a lei pode enunciar termos, condições e especificações, no interior dos quais procederá o chefe do Executivo'** (g.n.).

O STF faz distinção entre requisitos para o provimento de cargos públicos e condições para o provimento. A iniciativa privativa do chefe do poder executivo é necessária quando se trata de requisitos para o provimento do cargo público, porém é concorrente entre executivo e legislativo quando se trata de condições para o provimento a cargos públicos.

Há se ponderar, nesta quadra, **a diferença entre requisitos para o provimento de cargos públicos - matéria situada na iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.873-PI, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 20-09-2007, m.v., DJe 09-11-2007, RTJ 203/89) - e condições para o provimento de cargos públicos - que não se insere na aludida reserva, e está no domínio da iniciativa**



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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.

Verifica-se que tal posicionamento do egrégio Tribunal manteve-se no decorrer dos anos. Ao analisar idêntico caso o órgão especial do TJSP decidiu da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.615 de 26 de março de 2015, do Município de Tanabi Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre restrições similares às da “Lei Ficha Limpa” Possibilidade Ausência de vício no processo legislativo ou de ofensa à Constituição do Estado de São Paulo Ação direta julgada improcedente.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236990-06.2022.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/03/2023; Data de Registro: 03/04/2023)

Conclusão

Como dito acima, o projeto de lei analisado é constitucional. Não há violação alguma à Constituição Estadual lei municipal, tanto de iniciativa do Poder Executivo, quanto do Legislativo que veda nomeação de comissionados que não possuam ficha limpa.

O projeto de lei ao versar sobre **condições para o provimento de cargos públicos não se insere na competência reservada exclusiva do chefe do poder executivo**, não havendo violação aos artigos 5º, 24 §2º, 47, II, XIV, XIX, “a” da Constituição Estadual de São Paulo.

Pela legalidade.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 6 de dezembro de 2024.

Edson Hel
Presidente da Comissão

Fabi Virgílio

Hugo Adorno