

CONSULTA/0457/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 97/2025 – Iniciativa parlamentar – Institui requisitos de idoneidade para a nomeação em cargos em comissão no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 97/2025, que "Institui requisitos de idoneidade para a nomeação em cargos em comissão no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Mogi Mirim, e dá outras providências."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

O impacto da proposta no município.

Competência de iniciativa.

Efetividade da instituição de requisitos de idoneidade para nomeação de cargos em comissão da Administração Pública Direta e Indireta.

Regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

O art. 1º, do **Projeto de Lei nº 97/2025** “estabelece requisitos adicionais de idoneidade para nomeação para qualquer cargo em provimento e em comissão, no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional, do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Mogi Mirim, com o objetivo de assegurar a moralidade e a probidade administrativa”.

O Município possui plena capacidade de auto-organização e pode legislar sobre os servidores públicos e sobre as condições e requisitos de admissão no serviço público municipal.

Hely Lopes Meirelles ensina:

“Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 132) (grifo nosso).

E continua:

“As entidades estatais são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo. Devem, todavia, fazê-lo por lei.

A competência para essa organização é da entidade estatal a que pertence o respectivo serviço.

[...]

Cada entidade estatal é autônoma para organizar seus serviços e compor seu pessoal. Atendidos os princípios constitucionais e os preceitos das leis nacionais de caráter complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão seus regimes jurídico, segundo suas conveniências e necessidades administrativas e as forças de seus erários (CF, arts. 39 e 169).

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41),

bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo, é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente” (cf. *in ob. cit.*, p. 533 e p. 534).

Não há dúvidas quanto à possibilidade de o Município legislar sobre a idoneidade das pessoas a serem nomeadas para cargos de provimento em comissão. Trata-se de medida de caráter moralizador no serviço público.

No tocante à iniciativa legislativa, temos a considerar que, como regra, a instituição de novos requisitos, básicos ou especiais, para investidura em cargos, empregos e funções públicas, de provimento efetivo, em comissão ou de confiança, é matéria afeta ao regime jurídico único dos servidores e, portanto, de iniciativa privativa do Prefeito do Município.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que “Leis que tratam dos casos de vedação a nepotismo não são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo” (Tema nº 29).

O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu nessa toada:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONDIÇÕES PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS E DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. VEDAÇÃO DE NOMEAÇÃO DE PESSOAS RESPONDENDO A PROCESSO ADMINISTRATIVO OU CONDENADAS POR ASSÉDIO MORAL E SEXUAL NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. I. Caso em Exame
1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Prefeita do Município de Bauru

contra a Lei nº 7.788, de 19 de fevereiro de 2024, do Município de Bauru, que impôs restrições à nomeação para cargos em comissão e função de confiança, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, bem como no Poder Legislativo local. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a competência do Poder Legislativo para legislar sobre provimento de cargos públicos e (ii) a constitucionalidade da vedação de nomeação de pessoas respondendo a processo administrativo ou condenadas por assédio moral e sexual nos últimos cinco anos. III. Razões de Decidir 3. A norma impugnada não discorre acerca da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas apenas visa dar concretude ao princípio da moralidade administrativa ao estabelecer restrições e fixar parâmetros éticos relacionados à aptidão para ocupação de cargos públicos, o que se insere no campo da competência legislativa concorrente. 4. A vedação de nomeação imposta aos condenados, nos últimos cinco anos, por condutas definidas como assédio moral e assédio sexual, se mostra legítima, não padecendo de qualquer vício de inconstitucionalidade. 5. A vedação de nomeação de pessoas respondendo a processo administrativo viola o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF/88). IV. Dispositivo e Tese 6. Ação julgada parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade da expressão "de pessoas que estiverem respondendo processo administrativo" na Lei nº 7.788/2024. Tese de julgamento: 1. A autonomia legislativa municipal permite a criação de normas para moralidade administrativa. 2. A vedação de nomeação de pessoas respondendo a processo administrativo viola a presunção de inocência. Legislação Citada: CF/1988, art. 5º, LVII; art. 37, I; Constituição Estadual, arts. 5º; 24, § 2º, 1 e 4; 144. Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 23.04.2014; STF, MS nº 23.262/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23.04.2014; TJSP, ADI nº 2243054-

61.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, j. em 30/10/2024; TJSP, ADI nº 2304935-73.2023.8.26.0000, Rel. Des. Renato Rangel Desinano, j. em 07/08/2024; TJSP, ADI nº 2018514-98.2022.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, j. em 01/02/2023” (cf. in ADI nº 2372387-66.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, J. em 14/5/2025) (grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Mirassol - Lei nº 4.716/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a nulidade da nomeação ou contratação, para determinados cargos e empregos públicos, de pessoa condenada por crime sexual contra criança ou adolescente – Alegação de usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Descabimento – Norma impugnada que não versa sobre regime jurídico de servidores públicos – Imposição de parâmetros éticos para o exercício de cargos e empregos públicos em unidades administrativas que atendem crianças e adolescentes, com a finalidade de conferir concretude ao princípio da moralidade da Administração Pública – Matéria cuja iniciativa legislativa é comum ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo – AÇÃO IMPROCEDENTE” (cf. in ADI nº 2304935-73.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Renato Rangel Desinano, J. em 7/8/2024).

Para a Corte paulista,

“[...] o ingresso de servidores comissionados na Administração Pública, bem como a designação para o exercício de funções de confiança, pressupõe a observância dos requisitos estabelecidos em lei (art. 37, I, da Constituição Federal), afigurando-se admissível que o legislador municipal estabeleça critérios mais rígidos, visando dar concretude ao princípio da moralidade administrativa, como a vedação de nomeação, para cargos públicos, de pessoas condenadas pela prática de crimes graves.

Embora não se desconheça que os cargos de provimento em comissão pressupõem a existência de vínculo especial de confiança com o superior hierárquico que ultrapasse o dever elementar de lealdade exigível de todo e qualquer servidor público no desempenho de suas atribuições funcionais, tal relação de fidúcia não se sobrepõe aos princípios gerais que norteiam a Administração Pública, não se afigurando possível admitir que a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de avaliar os critérios de conveniência e oportunidade referentes à nomeação de pessoas para cargos em comissão desconsidere a moralidade administrativa e o interesse público (ADI nº 2256459-38.2022.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, j. em 29/03/2023)”.

Há, porém, decisões em sentido diverso:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos, de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). 1) Preliminares, apontadas pelo requerido, de falha na representação processual do autor e de inépcia da inicial que devem ser afastadas. 2) Mérito. Alegação do autor de violação ao pacto federativo por dispor a norma impugnada sobre direito penal. Descabimento. Norma que dispõe sobre regra atinente à moralidade administrativa, assunto na senda da organização político-administrativa municipal, inserido, pois, no espaço de competência dos Municípios (CF, art. 30). Violação ao pacto federativo que deve ser afastada. Reconhecimento, contudo, da inconstitucionalidade da norma por fundamento diverso. Na ação direta de inconstitucionalidade vige o princípio da causa de pedir aberta, que possibilita o exame do pedido posto em juízo sob qualquer fundamento. Hipótese de vício formal de iniciativa. Matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos. Competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos

termos do art. 24, § 2º, "4" da Constituição Paulista. Reconhecimento de violação ao princípio da Separação dos Poderes. Precedente recente deste C. Órgão Especial (ADIN 223710-61.2019.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, j. 06.05.2020). Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, que deve ser julgada inconstitucional, com efeito ex tunc. Ação direta julgada procedente" (cf. in ADI nº 2280914-72.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Cristina Zucchi, J. em 29/7/2020).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.304, DE 11 DE JULHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MATÃO/SP, QUE 'VEDA A NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO DE PESSOAS QUE TENHAM SIDO CONDENADAS PELA LEI FEDERAL Nº 11.340, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MATÃO-SP' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO – VEDAÇÃO QUE INGRESSA EM MATÉRIA ATINENTE AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES CARACTERIZADA – CRITÉRIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, PRESTIGIADO NA NORMA IMPUGNADA, NÃO EXIME O LEGISLADOR MUNICIPAL DA OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, 4, E 144 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PRETENSÃO PROCEDENTE" (cf. in ADI nº 2237310-61.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Francisco Casconi, J. em 6/5/2020).

Entretanto, não obstante pactuarmos com parte da jurisprudência paulista pela reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo sobre a matéria sob análise, não podemos deixar de observar que o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento pela possibilidade de iniciativa concorrente em relação à proibição da prática do nepotismo.

Dessa forma, forçoso é concluir que inexistente óbice oponível à apreciação e, se for o caso, aprovação pelo Plenário Cameral da proposição similar à mencionada na presente consulta.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que o Poder Legislativo está apto para decidir sobre o **Projeto de Lei nº 97/2025**, de iniciativa parlamentar, que estabelece "**requisitos de idoneidade para a nomeação em cargos em comissão no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo**

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 13 de agosto de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico