PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 262/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

> *Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 165/2021, de autoria do Vereador Leandro Viana da Silva – Léo da Academia, 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 no âmbito do Município de Contagem", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo tornar nula a nomeação, posse ou contratação para cargos ou empregos públicos de pessoa condenada por decisão transitada em julgado, desde a condenação até o decurso do prazo de doze anos após o cumprimento da pena por crimes sexuais contra criança ou adolescente, crimes previstos nos artigos 240 e seguintes do Estatuto da Criança e Adolescente – ECA e outros crimes de natureza sexual contra crianças ou adolescentes previstos na legislação.

Ab initio, destaca-se que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
>
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
> *(...)"*

Demais disso, o Projeto, *in examen*, inclui-se no rol das atribuições da Câmara Municipal, a teor do que dispõe o artigo 71, da Lei Orgânica do Município, *verbis***:**

"Art. 71 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 72, dispor sobre todas as matérias de competência do Município."

De mais a mais, destaca-se que o Projeto de Lei em exame não trata de matéria incluída no rol de competência privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, conforme entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, em matéria semelhante, a proposição em análise não trata de provimento de cargos públicos, cuja competência é do Poder Executivo, mas sim de regra geral de moralidade administrativa, visando dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição da República, cuja aplicação independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva.

In casu, vale trazer a baila a referida decisão da Suprema Corte:

Decisão: Trata-se de recursos extraordinários interpostos pela Câmara Municipal de Valinhos e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (eDOC 6, p.2): 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).
(...)
Decido. Assiste razão aos recorrentes. A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor acerca de legislação que verse sobre provimento de cargos públicos. Porém, diferentemente do que assentado pelo acórdão impugnado, não é disso que trata a lei municipal nº 5.849/2019, do Município de Valinhos. Na verdade, ao vedar a nomeação de agentes públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do município, condenados nos termos da Lei federal nº 11.340/2006, a norma impugnada impôs regra geral de moralidade administrativa, visando dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicação independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva.
(...)
Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição. Tal interpretação deve ainda ser corroborada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da CRFB, segundo o qual os direitos e garantias previstos na Constituição têm aplicação imediata. Nesses termos, tratando-se o diploma impugnado na origem de matéria decorrente diretamente do texto constitucional, não subsiste o vício de iniciativa legislativa sustentado pelo Tribunal a quo. Assim, o acórdão recorrido revela-se em dissonância com a Constituição Federal

> *e com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual dou provimento aos recursos extraordinários, assentando a constitucionalidade da Lei municipal nº 5.849/2019, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. Incabível a aplicação do disposto no art. 85, § 11, do CPC, em virtude de se tratar de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade. Publique-se. Brasília, 07 de abril de 2021. Ministro Edson Fachin Relator (RE 1308883. Relator Min. EDSON FACHIN. Julgamento 07/04/2021. Publicação 14/04/2021) (grifamos)*

Ademais disso, destaca-se que quando no julgamento do RE 570.392, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, referente ao Tema 29 de Repercussão Geral, o Supremo Tribunal havia assentado a tese de que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública, sobre o argumento que leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei.

Aqui, vale trazer à baila trecho do voto proferido pela Ministra Relatora naquela ocasião:

> *"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 de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos. Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição."*

Nesses termos, tendo em vista que a proposição trata de matéria decorrente diretamente do texto constitucional não há que se questionar vício de iniciativa.

Nessa mesma linha de entendimento, também já se manifestou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 1.288/2017. LEI DA "FICHA LIMPA". MUNICÍPIO DE CÓRREGO DO BOM JESUS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CONSTATAÇÃO. CRITÉRIOS PARA NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGOS COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO. LEI PROMULGADA PELA CÂMARA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE HONORABILIDADE PARA O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PROBIDADE E DA MORALIDADE. ALEGAÇÃO DE QUE A LEI MUNICIPAL PREVÊ PENALIDADE DE CARÁTER PERPÉTUO. ASSERTIVA NÃO CONSTATADA. LEI MUNICIPAL FAZ*

EXPRESSA REFERÊNCIA À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº. 64/1990, QUE TRAZ OS PRAZOS EM QUE O AGENTE SERÁ CONSIDERADO INELEGÍVEL. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

- Para análise da matéria acerca de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, deve ser utilizada a interpretação sistemática, que trata a norma atendo-se ao fato de ser o Direito um conjunto de princípios e regras, coordenados entre si, que funcionam dentro de uma estrutura organizada, que dá unidade ao Ordenamento Jurídico.

- Este Órgão Especial já se manifestou no sentido de que não se situa no domínio da reserva do Executivo ou sob sua discricionariedade o estabelecimento de condições para o provimento de cargos públicos. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.066363-4/000, Relator(a): Des.(a) Cássio Salomé , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 29/04/2015, publicação da súmula em 22/05/2015).

- As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não admitem interpretação extensiva. Isso porque se trata de exceção à regra da iniciativa parlamentar. Como se pode depreender da Constituição Estadual, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo se limita à criação de cargo e função pública e a respectiva remuneração. O colendo STF já firmou o posicionamento de que não se presume a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis (ADI 776). Não está reservada ao Executivo a iniciativa para o estabelecimento de condições para o provimento de cargos públicos.

- A Lei Municipal nº. 1.288/2017 vedou a nomeação para qualquer cargo de provimento em comissão no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, de quem tenha sido condenado pela prática das situações que configurem hipóteses de inelegibilidade, conforme artigo 1º da Lei Complementar 64/1990 e suas alterações. Estabeleceu ainda o impedimento de assunção dos cargos que tratam o art. 1º, os agentes públicos e políticos que tiveram suas contas rejeitadas.

- A exigência de honorabilidade para o provimento de cargos públicos e ocupação de cargo comissionado está em perfeita consonância com os princípios da probidade e da moralidade administrativa. A Lei Municipal nº. 1.288/2017 concretizou, no âmbito do Município de Córrego do Bom Jesus, esses importantes princípios administrativos, coibindo a nomeação para cargos públicos de pessoas que sejam inelegíveis em razão de terem sido constatadas máculas em suas condutas.

- O egrégio STF já enfrentou a questão, sendo que no julgamento da ADI 4578, firmou o posicionamento de que a razoabilidade da expectativa de um indivíduo de ocupar um cargo público, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas,

> *da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional.*
> *- O argumento de que, em seus artigos 1º e 4º, a Lei cr" (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.087502-5/000, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 17/09/2018, publicação da súmula em 19/09/2018). (grifamos)*

De mais a mais, registra-se que a Lei 2.160/90, do Município de Contagem, impõe como requisito básico para ingresso no serviço público municipal o gozo dos direitos políticos:

> *"Art.8º São requisitos básicos para ingresso no serviço público municipal:*
> *(...)*
> *II - o gozo dos direitos políticos;"*

E, conforme se assevera do art. 15, inciso III, da Constituição da República, a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, acarreta a perda ou suspensão dos direitos políticos, *in verbis*:

> *"Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:*
> *(...)*
> *III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;".*

Portanto, o objeto da proposição está em conformidade com a Constituição da República, com o Código Penal e com a Lei Orgânica do Município de Contagem, pois tem por objeto impedir que pessoas condenadas por crimes praticados contra crianças e adolescentes sejam nomeadas, empossadas ou contratadas pela Administração Pública no âmbito do Município de Contagem.

Todavia, no tocante a tornar nula a nomeação, posse ou contratação, cumpre destacar que em virtude do princípio da autotutela a Administração Pública tem o poder-dever de controlar seus próprios atos, com a possibilidade de anular aqueles que forem ilegais, como é o caso de nomeação, posse ou contratação de pessoa condenada criminalmente, uma vez que, conforme exposto acima, o gozo dos direitos políticos é um requisito básico de ingresso no serviço público municipal.

Assim, toda nomeação ou contratação de pessoa que não esteja em gozo de seus direitos políticos é ilegal, todavia deve ser declarada pela própria Administração Pública, observadas as garantias constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Nessa senda, cumpre colacionar os verbetes das **Súmulas nº 346 e 473 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF**:

> *"**Súmula 473** - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.".*
>
> *"**Súmula 346-STF**: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos."*

Destaca-se, ainda, que a declaração de nulidade do ato administrativo de nomeação ou contratação deve observar se tal invalidação repercute no campo de interesses individuais, situação na qual será necessária a instauração de processo administrativo, nos termos da jurisprudência do STF:

> *"A Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. **Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório**. STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03/06/2019."(destacamos)*
>
> *"É necessária a prévia instauração de procedimento administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, **sempre que a Administração, exercendo seu poder de autotutela, anula atos administrativos que repercutem na esfera de interesse do administrado**". (STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2016). (destacamos)*
>
> *"Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo". STF. Plenário. RE 594296, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/09/2011 (repercussão geral).*

Portanto, em que pese a notável intenção do nobre Vereador, o Poder Legislativo não pode declarar nulo todo ato administrativo de nomeação e contratação na forma prevista na proposição, uma vez que extrapola os limites de competência do Poder Legislativo, vez que a norma, da forma em que proposta, disciplina atos que são próprios da função executiva, violando a harmonia e independência que deve existir entre os poderes.

Dessa forma, para a adequação da redação do Projeto de Lei ao objeto da proposição, recomenda-se que no Projeto de Lei seja alterada a expressão "torna nula a nomeação" pela expressão "veda a nomeação", bem como seja alterada a expressão da ementa "dispõe sobre a nulidade da nomeação" pela expressão "dispõe sobre a vedação da nomeação".

No que tange o prazo de proibição, o qual não pode ser fixado de forma indefinida ou desproporcional, por tratar-se de discricionariedade legislativa, caberá aos parlamentares decidirem sobre a proporcionalidade, tendo a legislação fornecido alguns parâmetros como, por exemplo: o prazo de suspensão de direitos políticos por até dez anos para atos de improbidade (art. 12, I, da Lei 8.429/1992); a inelegibilidade por oito anos, constante da Lei da Ficha Limpa para os casos de condenação por crimes cometidos contra a Administração Pública (art. 2º da Lei Complementar 135/2010), bem como nas hipóteses do caput do art. 132 da Lei 2.160/1990.

Por fim, recomenda-se a supressão do disposto no art. 2º do Projeto de Lei, uma vez que cria atribuição para órgão da administração pública, em contrariedade com a legislação municipal, uma vez que é do candidato ao cargo público a responsabilidade de comprovar o preenchimento dos requisitos de ingresso.

***Desde que atendida as recomendações supracitadas de alterações do projeto**, manifestamo-nos pela legalidade e admissibilidade do Projeto de Lei nº 165/2021, de autoria do Vereador Leandro Viana da Silva – Léo da Academia.*

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 02 de setembro de 2021.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral