



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

Cambará, 11 de outubro de 2017.

Parecer nº 56/2017

De: Procuradoria Jurídica

Para: Câmara Municipal de Cambará

Assunto: Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cambará, que altera a redação do art. 138 do referido Diploma Legal.

Cuida-se de parecer jurídico acerca da legalidade/constitucionalidade do Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cambará, que altera a redação do art. 138 do aludido Diploma Legal.

Consoante se pode extrair da justificativa que acompanha a propositura em exame, o objetivo do Projeto de Emenda à Lei Orgânica em testilha é retirar – do rol de autoridades constantes do art. 138 da Lei Orgânica Municipal – os Secretários Municipais.

Em análise da mencionada justificativa, verifica-se que a real intenção dos autores da referida Proposta é permitir que o Secretário Municipal – que se trata de cargo de natureza eminentemente política – possa ser cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau do Prefeito e Vice.

Os autores do Projeto propuseram Emendas Modificativa e Aditiva, a fim de evitar interpretação que possa conduzir à possibilidade de nomeação de cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau para cargos em comissão em relação ao Secretário, já que – segundo eles – não se trata do objetivo colimado pela propositura, o qual – como já dito – consiste em permitir tão somente que os Secretários Municipais possam ter essa relação de parentesco com o Prefeito e o Vice-Prefeito.



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

É a síntese. Passo a fundamentar.

De início, importa salientar que a redação do art. 138 da Lei Orgânica Municipal – a qual se pretende modificar – é a seguinte:

*Art. 138. Nos cargos em comissão é vedada a nomeação do cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau respectivamente do prefeito, do Vice-Prefeito **e Secretários Municipais.***

Cumpre elucidar que o entendimento pretoriano esposado na referida súmula, por sua vez, consiste em preconizar o seguinte:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Insta consignar que a lei municipal – da forma como se encontra atualmente – está em consonância com o entendimento sumular supramencionado, abrangendo uma proibição, contudo, ainda mais ampla, sem que isso a contamine pelo vício da inconstitucionalidade, uma vez que veda, inclusive, que os Secretários Municipais tenham relação de parentesco com o Prefeito e o Vice-Prefeito.

Frise-se: essa maior rigidez da lei municipal não encontra qualquer óbice no tocante à sua constitucionalidade, uma vez que o Município possui autonomia para legislar assuntos de interesse local, com o fim de suplementar a legislação federal e estadual que lhe interessar, como o faz, igualmente, na presente oportunidade.

A propósito, o art. 5º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Cambará preveem o seguinte:

Art. 5º - Ao Município de Cambará compete:



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

II - suplementar a Legislação Federal e Estadual no que couber;

No mesmo sentido, o art. 30, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Cambará dispõe:

Art. 30 – Cabe à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito, dispensada esta nos casos do artigo 7º, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente sobre:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando as legislações federal e estadual;

[...]

(grifo nosso)

Dessa forma, verifica-se que a matéria trazida por meio da Emenda à Lei Orgânica em comento - entendida como assunto de interesse local - está entre as matérias de especial competência da Câmara Municipal, a qual exerce, com isso, sua função deliberativa, suplementando as legislações federal e estadual.

Outro ponto que merece destaque é que a presente Emenda à LOM não se encontra eivada de vício formal de iniciativa parlamentar, em ofensa ao princípio da tripartição dos poderes, já que a vedação ali inserida não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos municipais e – tampouco – cria cargos ou vantagens financeiras, que seriam matérias de iniciativa privada do chefe do Executivo.

Ademais, impende comentar que tal disposição não desnatura o caráter “livre” da nomeação para os cargos em comissão, conforme estabelecido no art. 37, II, da CF/88, visto que o escopo maior da regra é tão-só moralizador, em prol dos anseios éticos da população, razão pela qual não há invasão da competência legislativa.

Nota-se, assim, que – ao estabelecer regras sobre a proibição do nepotismo por meio da presente Emenda – os autores do Projeto (vereadores) agem nos exatos limites de sua competência para legislar sobre assuntos locais, nos termos



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

do art. 30, II, da CF/88, atinentes à moralidade da administração pública, cujo princípio também está afiançado na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*.

Frise-se, por oportuno, que a modificação do dispositivo de lei municipal sob enfoque (art. 138 da Lei Orgânica do Município de Cambará) não implica, pois, em ofensa ao princípio da tripartição de poderes, eis que além de tratar de interesse local, zela pelo cumprimento do princípio da moralidade administrativa, mostrando-se, assim, em plena conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Avançando a presente análise, nota-se que a finalidade - consoante já mencionado alhures - é, portanto, retirar os Secretários Municipais do elenco de autoridades das quais os ocupantes de cargo em comissão não poderão ser cônjuge, companheiro, ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau.

Malgrado se tenha compreendido que o intento do presente Projeto de Emenda seja possibilitar a nomeação de pessoas ao cargo de Secretário Municipal que tenham essa relação de parentesco com o Prefeito ou o Vice-prefeito, em virtude de o cargo em questão ter natureza eminentemente política, fato é que tal mudança pode trazer dupla interpretação, das quais se passará a tratar adiante, como bem já reconheceram os autores do projeto, os quais apresentaram Emenda que suprirá essa falha, já que um desses sentidos se revela evidentemente inconstitucional, por ferir a Súmula Vinculante n. 13.

Nota-se que a primeira interpretação obtida por meio da exclusão dos Secretários Municipais do art. 138 da LOM - que se trata, inclusive, da intenção dos autores do Projeto evidenciada na justificativa - é tornar possível que tais agentes políticos possam ter relação de parentesco entre o Prefeito e o Vice-Prefeito, conforme entendimento assente na jurisprudência pátria, no sentido de que a vedação ao nepotismo é inaplicável ao de cargos de natureza política (como o é o de Secretário Municipal), tratando-se, pois, de exceção à regra em estudo.

Nesse sentido, resta nítido que a Lei Orgânica do Município é mais rígida do que a referida Súmula Vinculante, já que proíbe - no âmbito local - que os Secretários Municipais sejam cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau respectivamente do Prefeito e do Vice-Prefeito; em nível estadual e federal, entretanto, essa prática é plenamente aceita, consoante se observa nas



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

situações em que o Governador nomeia seus secretários e o Presidente da República nomeia seus Ministros de Estados.

No que tange esse primeiro sentido acima explicitado, tem-se que a mudança almejada por meio da presente emenda possui plena consonância com o entendimento articulado pela Súmula Vinculante n. 13, bem como da jurisprudência assente nos Tribunais, de tal sorte que os Secretários Municipais – por se tratarem de cargos de natureza eminentemente política – deveriam ser tratados como exceção à regra da vedação ao nepotismo.

O primeiro sentido em tela, portanto, revela-se inequivocamente constitucional.

Por outro lado, caso se interprete que a retirada dos Secretários Municipais no rol em apreço torne possível a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau dos aludidos agentes políticos para ocupar cargos de provimento em comissão, essa hipótese se configuraria inconstitucional, por se tratar de conduta vedada pela Súmula Vinculante n. 13, *in fine*.

Trata-se, por exemplo, da situação na qual se possibilitaria a nomeação de filho do Secretário para um cargo de assessor de gabinete, ou, então, ao cargo de diretor.

Justamente para evitar seja dado tal sentido à alteração colimada pela presente proposta - que pode se revelar inconstitucional -, os autores do Projeto de Emenda à Lei Orgânica apresentaram as Emendas Modificativa e Aditiva em anexo, nos seguintes termos:

1) EMENDA MODIFICATIVA:

Altera-se o caput do art. 1º da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cambará nº 01/2017, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 1º. Nos cargos em comissão é vedada a nomeação do cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

respectivamente do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

2) EMENDA ADITIVA:

Acrescenta-se o parágrafo único ao art. 1º da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cambará nº 01/2017, com a seguinte redação:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. *A relação de parentesco apresentada no caput do presente artigo não veda a nomeação ao cargo de Secretário Municipal.*

É possível inferir - por meio das referidas Emendas - que o intuito de seus autores consiste em deixar expressa - no texto legal - a vedação de que seja nomeado o cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, respectivamente, do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Nos termos da justificativa à Emenda Modificativa vertente, a sua pretensão é retomar a redação já atualmente vigente do art. 138 da Lei Orgânica Municipal, de maneira que reste inalterada a proibição de nomeação de cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau respectivamente do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais, para cargos de provimento em comissão, até porque não se pode permitir o nepotismo, porquanto - conforme já mencionado acima - esse sentido que a retirada do Secretário Municipal do rol em questão dará ensejo à dupla interpretação, sendo que uma delas se afigura inconstitucional.

Entretanto, passar-se-á a trazer o permissivo realmente almejado pela redação original da Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 01/2017, de modo que a vedação prevista no *caput* não alcance a nomeação de Secretários Municipais que sejam cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau respectivamente do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Isso porque – segundo o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal – o cargo de Secretário Municipal, assim como os de Secretário de



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

Estado e Ministro de Estado, não se trata propriamente de cargos em comissão, possuindo – em verdade – natureza política, o que defere a possibilidade de nomeação de parentes da autoridade nomeante, sem que isso venha a ferir o entendimento pretoriano esposado na Súmula Vinculante n. 13.

Com efeito, acertada está a proposição da referida emenda, já que essa modificação se faz imperativa a fim de evitar qualquer interpretação dúbia que não seja aquela cuja intenção se propõe nessa oportunidade, valendo salientar que a Emenda Aditiva também proposta pelos autores do Projeto preverá expressamente essa possibilidade, por meio da inclusão de um parágrafo único que excepciona a regra do *caput* de que ora se trata, sem prejudicar seu conteúdo maior, que é a vedação do nepotismo.

O intuito da Emenda Aditiva a que se faz alusão é justamente evidenciar a possibilidade – acima mencionada – de nomeação de Secretários Municipais que sejam cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau respectivamente do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Depreende-se da justificativa da Emenda que a correção efetuada se fundamenta no entendimento já utilizado na esfera federal e estadual, no sentido de que cargo de natureza política não segue a mesma regra dos cargos de provimento em comissão, como é o caso de Ministros e Secretários Municipais; assim, com tal providência, busca-se equiparar a lei municipal ao entendimento já registrado na Súmula Vinculante n. 13, excepcionando a vedação de nepotismo aos Secretários Municipais, que não se tratam puramente de cargos em comissão, mas sim de agentes políticos.

Em detida análise, deduz-se que o oferecimento da presente Emenda – ao excepcionar a regra do *caput* – evita o surgimento de interpretação acima exemplificada e que possa se manifestar contrariamente ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, uma vez que já é cediço inexistir impedimento de nomeação de parentes para o cargo de Secretário Municipal.

Oportuno registrar que no Recurso Extraordinário n. 579.951/RN, um dos precedentes que deu origem à Súmula Vinculante n. 13, o Pretório Excelso decidiu que os cargos de natureza política, como o de Secretário Municipal, não se submetem



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

ao disposto nessa Súmula. O Ministro Ayres Britto ressaltou quanto aos cargos políticos:

*Então, quando o artigo 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC nº 12, porque o próprio Capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como, por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos - é como penso - são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção **me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os Secretários Municipais, que correspondem a Secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e Ministros de Estado, no âmbito federal.** (grifo nosso)*

Além disso, em 16.10.2008, ao julgar a Reclamação n. 6.650-MC-AgR/PR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe 21.11.2008, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

*AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. NOMEAÇÃO DE IRMÃO DE GOVERNADOR DE ESTADO. CARGO DE SECRETÁRIO DE ESTADO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. INAPLICABILIDADE AO CASO. CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. AGENTE POLÍTICO. ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 579.951/RN. OCORRÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. 1. **Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política.** 2. Existência de precedente do Plenário do Tribunal: RE 579.951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 12.9.2008. 3. Ocorrência da fumaça do bom direito. 4. Ausência de sentido em relação às alegações externadas pelo agravante quanto à conduta do prolator da decisão ora agravada. 5. Existência de equívoco lamentável, ante a impossibilidade lógica de uma decisão devidamente assinada por Ministro desta Casa ter sido enviada, por fac-símile, ao advogado do reclamante, em data anterior à sua própria assinatura. 6. Agravo regimental improvido" (Rcl 6.650-MC-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 21.11.2008). (grifo nosso)*

A Primeira Turma do Supremo Tribunal manteve esse entendimento ao julgar, por exemplo, a Reclamação n. 7.590/PR em 30.9.2014:

Reclamação – Constitucional e administrativo – Nepotismo – Súmula vinculante nº 13 – Distinção entre cargos políticos e administrativos – Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em



Câmara Municipal de Cambará

- Estado do Paraná -

hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual "troca de favores" ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13. 4. Reclamação julgada procedente (Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 14.11.2014).

Na ocasião, o Relator, Ministro Dias Toffoli, assentou o seguinte:

Por essa razão, a aplicação da Súmula Vinculante nº 13, em casos que envolvam ocupantes de cargos políticos, possui particularidades que devem ser observadas pelo juízo competente na análise das provas dos autos, o que exorbita a competência desta Suprema Corte na via excepcional da reclamação constitucional. No caso sob exame, observo que o juízo reclamado anulou os atos de nomeação questionados na referida ação civil pública com fundamento apenas na relação de parentesco comprovada entre os ocupantes dos cargos e os titulares atuais e pretéritos de mandatos eletivos no respectivo município. Não houve qualquer distinção entre cargos administrativos e cargos políticos e, com isso, deixou-se de proceder à análise das peculiaridades que poderiam conduzir à anulação dos atos de nomeação para os últimos, o que configura a indevida aplicação da Súmula Vinculante nº 13. O entendimento acima, no entanto, não exclui a possibilidade de se anularem atos de nomeação para cargos políticos no Município de Assis Chateaubriand quando configurado "nepotismo cruzado" ou fraude à lei por decisão devidamente fundamentada, solução que deve ser tomada no caso concreto.

Nesses termos, salvo melhor juízo, não se vislumbra qualquer óbice para a aprovação do presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica, **o qual se encontra APTO para votação, desde que aprovadas as Emendas Modificativa e Aditiva acima aludidas,** com vistas a permitir a nomeação de parentes do Prefeito e Vice **para apenas o cargo de Secretário Municipal,** sem as quais a referida propositura padecerá do vício da inconstitucionalidade; não obstante – com a modificação acima explicitada – o Projeto de Emenda à Lei Orgânica não ofenderá a Carta Magna, e, tampouco, a Súmula Vinculante n. 13 e a legislação pertinente ao tema.

É o parecer *sub censura*.

Débora Gonçalves Tomita
Procuradora Jurídica
OAB/PR nº 53.234

Gabriela Lopes Cirelli
Procuradora Jurídica
OAB/PR nº 74.683