



Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 8/2025 - EXECUTIVO MUNICIPAL - Reorganiza a estrutura administrativa da Administração Pública direta do Poder Executivo do Município, incluindo a extinção de órgãos e de cargos de provimento em comissão, na forma que especifica, e dá outras providências.

TRAMITAÇÃO

Data da Ação: 23/06/2025
Unidade de Origem: Procuradoria
Unidade de Destino: Assessor Jurídico da Presidência
Usuário de Destino: José Arnaldo Carotti
Status: Parecer Jurídico Favorável ao Recebimento

TEXTO DA AÇÃO

PARECER JURÍDICO

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Competência legislativa municipal. Processo legislativo. Projeto de Lei Complementar. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Técnica legislativa. Análise de juridicidade.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa reorganizar a estrutura administrativa da Administração Pública direta do Poder Executivo do Município, incluindo a extinção de órgãos e de cargos de provimento em comissão, na forma que especifica, e dá outras providências.

Eis, em síntese, o escopo da proposição.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

a) Competência Legislativa





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

Inicialmente, quanto à competência legislativa, verifica-se que o projeto em questão trata de temas relacionados à organização administrativa e ao pessoal da administração municipal. Nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição da República, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que abrange, inequivocamente, a estrutura administrativa e o regime jurídico de seus servidores. Dessa forma, resta atendido o requisito constitucional quanto à competência legislativa.

b) Iniciativa Legislativa

A proposição é de autoria do Prefeito, em conformidade com o art. 47, inciso II, alínea “d”, da Lei Orgânica do Município (LOM), que atribui ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre a organização administrativa e o regime jurídico dos servidores públicos municipais. Não se verifica, portanto, vício de iniciativa.

c) Espécie Normativa

Quanto à espécie normativa eleita, a escolha pela Lei Complementar mostra-se adequada, haja vista que o projeto pretende alterar norma anteriormente instituída por meio de lei complementar, observando, assim, o princípio do paralelismo das formas. Ademais, o parágrafo único do art. 44 da LOM estabelece que as leis que disponham sobre o regime jurídico e o plano de carreira dos servidores municipais devem revestir-se da forma de lei complementar.

d) Técnica Legislativa

No que concerne à técnica legislativa, observa-se que o texto normativo apresenta redação clara, precisa e sistematicamente organizada, com o uso correto de artigos como unidades de articulação do conteúdo jurídico. Consta-se, ainda, a observância às diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

e) Mérito

O art. 2º do projeto propõe alteração na Lei Ordinária nº 2.007, de 4 de novembro de 1983, para prever que: “Art. 2º - O Fundo Social de Solidariedade será dirigido pela esposa do Prefeito Municipal ou por pessoa de sua livre escolha, assistido por um Conselho Deliberativo, na forma desta lei.”.

A previsão de que a esposa do Prefeito Municipal exercerá a direção do Fundo Social de Solidariedade suscita relevantes questionamentos quanto à conformidade da norma com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A nomeação da esposa do Prefeito, unicamente pelo vínculo conjugal, configura personalização do cargo. Ademais, a atribuição automática da função em razão de vínculo afetivo pode configurar violação ao princípio da impessoalidade. Ainda que se trate de cargo não remunerado, o exercício de função diretiva, com poderes decisórios e significativa visibilidade institucional, poderia caracterizar desvio de finalidade, afetando também os princípios da moralidade e da eficiência. Ressalte-se que, embora o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheça a possibilidade de nomeação de familiares para cargos políticos, tal permissividade está condicionada à demonstração de qualificação técnica e à existência de interesse público legítimo. Esses pressupostos, em princípio, não





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

se verificam quando a indicação é automática, baseada exclusivamente em vínculo conjugal, sem critérios objetivos de seleção.

Contudo, não se pode ignorar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em caso semelhante, reconheceu a litude da nomeação da primeira-dama como dirigente do Fundo Social de Solidariedade. Destaca-se o seguinte precedente:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA NEPOTISMO Pretensão à exoneração da primeira dama de Taubaté de seu cargo não remunerado de Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Social de Solidariedade local, por alegada ofensa à Súmula Vinculante nº 13, e à condenação do Prefeito por improbidade administrativa Descabimento Nepotismo não configurado Cargo voluntário Além disso, é tradição em nosso país que as esposas dos chefes do Poder Executivo presidam fundos dessa natureza - Inexistência de ato de improbidade administrativa Nomeação amparada em legislação permissiva (Lei Municipal nº 2.046/83), da qual não se tem notícia de declaração de inconstitucionalidade Sentença mantida Recurso não provido. (TJ-SP - APL: 00036692020098260625 SP 0003669-20.2009.8.26.0625, Relator.: Osvaldo de Oliveira, Data de Julgamento: 19/06/2013, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/06/2013)”.

Assim, embora existam fundamentos constitucionais que desaconselhem a vinculação automática do cargo à figura da esposa do Prefeito, verifica-se a existência de entendimento jurisprudencial, em âmbito estadual, que admite a litude da nomeação para cargo de natureza voluntária, tradicionalmente ocupado por cônjuges de chefes do Poder Executivo.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela inexistência de óbice jurídico ao recebimento do projeto, uma vez que não se configuram quaisquer das hipóteses previstas nos incisos do art. 127 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Sendo o juízo de admissibilidade competência exclusiva da Presidência da Câmara, caso haja o recebimento da proposição, deverá ser determinada sua leitura no Expediente, nos termos do art. 107 do Regimento Interno.

Considerando a natureza da matéria, o projeto deverá ser encaminhado às seguintes Comissões Permanentes para emissão de parecer:

- (X) Comissão de Justiça e Redação;
- () Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Serviços Públicos;
- () Comissão de Segurança e Trânsito;
- (X) Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social.

Estando apto a ser incluído na Ordem do Dia, o projeto deverá ser deliberado em DOIS TURNOS de discussão (art. 177, § 4º, do RI) e sua aprovação demanda o voto favorável da 3/5 (TRÊS QUINTOS) dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

Havendo pedido de urgência encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, tem-se que o projeto deverá ser apreciado no prazo de até 45 dias. Além disso, o projeto deve ser enviado às aludidas Comissões pelo Presidente, dentro do prazo de 3 dias contados da leitura do Expediente da Sessão; e o Presidente da Comissão terá o prazo máximo de 24 horas para reunir-se com seus membros a partir de seu recebimento, tendo o Relator o prazo de 3 dias para apresentar parecer.

Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba, 23 de junho de 2025.

Dimitri Souza Cardoso
Procurador





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2013.0000362465

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0003669-20.2009.8.26.0625, da Comarca de Taubaté, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ, ROBERTO PEREIRA PEIXOTO, LUCIANA FLORES PEIXOTO, TEREZINHA APARECIDA ROCHA, JOSÉ BENEDITO PRADO, MARIA DE FÁTIMA SILVA, MARLY CARDOSO DA SILVA e PEDRO HENRIQUE SILVEIRAS.

ACORDAM, em 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores J. M. RIBEIRO DE PAULA (Presidente sem voto), WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI E VENICIO SALLES.

São Paulo, 19 de junho de 2013.

OSVALDO DE OLIVEIRA
RELATOR
Assinatura Eletrônica





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 14.784

COMARCA: TAUBATÉ

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003669-20.2009.8.26.0625

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELADOS: PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ E OUTROS

Juiz de 1ª instância: Paulo Roberto da Silva

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NEPOTISMO – Pretensão à exoneração da primeira dama de Taubaté de seu cargo não remunerado de Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Social de Solidariedade local, por alegada ofensa à Súmula Vinculante nº 13, e à condenação do Prefeito por improbidade administrativa – Descabimento – Nepotismo não configurado – Cargo voluntário – Além disso, é tradição em nosso país que as esposas dos chefes do Poder Executivo presidam fundos dessa natureza – Inexistência de ato de improbidade administrativa – Nomeação amparada em legislação permissiva (Lei Municipal nº 2.046/83), da qual não se tem notícia de declaração de inconstitucionalidade – Sentença mantida – Recurso não provido.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** em face da **Prefeitura Municipal de Taubaté**, do prefeito municipal, **Roberto Pereira Peixoto** e da primeira-dama do Município, **Luciana Flores Peixoto**, visando a exoneração desta última do cargo de Presidente do Fundo Social de Solidariedade de Taubaté, sob a alegação de ofensa à Súmula Vinculante nº 13, bem como a condenação do senhor Prefeito pela prática de ato de improbidade administrativa.

A r. sentença, cujo relatório se adota, julgou improcedente a ação, por entender que a Súmula Vinculante nº 13 não

Apelação nº 0003669-20.2009.8.26.0625 - Taubaté - Voto nº 14784





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

alcança a situação posta em juízo. Não houve condenação em verbas sucumbenciais (fls. 1071/1092).

Inconformado, apela o *Parquet*, buscando a reforma do julgado. Sustenta, em síntese, que várias são as evidências de que o prefeito municipal de Taubaté burlou a proibição judicial de nomear a esposa para o cargo de diretora de departamento, nomeando-a para presidir um fundo inexistente e mantendo-a na mesma estrutura física do departamento por ela antes dirigido e do qual foi judicialmente afastada por nepotismo. Aduz que, havendo vínculo com agente político, há de imperar o teor da Súmula nº 13 do STF, ressaltando que a lei de improbidade administrativa não visa coibir apenas o enriquecimento ilícito material, mas também o enriquecimento indireto, a obtenção de vantagens. No caso, a intenção do casal de apelados é manter a visibilidade e a influência política gerada pela administração de verbas públicas, ainda que não seja decorrente do manejo de verbas do fundo, mas de outros órgãos. Requer, portanto, o provimento ao presente recurso, para que sejam julgados procedentes os pedidos deduzidos na inicial (fls. 1099/1106).

Recurso tempestivo, bem processado e respondido (fls. 1111/1124 e 1126/1163).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer pelo não provimento ao apelo (fls. 1167/1171).

É o relatório.

Em que pesem as razões suscitadas, o recurso não comporta provimento.

Apelação nº 0003669-20.2009.8.26.0625 - Taubaté - Voto nº 14784





Trata-se de ação civil pública visando a exoneração da primeira-dama do Município de Taubaté do cargo de Presidente do Fundo Social de Solidariedade, sob a alegação de ofensa à Súmula Vinculante nº 13, bem como a condenação do senhor Prefeito pela prática de ato de improbidade administrativa.

Depreende-se dos autos que em anterior Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público contra a Prefeitura Municipal de Taubaté e o Prefeito Municipal, Roberto Pereira Peixoto, visando a exoneração e rompimento dos vínculos de trabalho de todos os parentes do prefeito passíveis de enquadramento aos termos da Súmula Vinculante nº 13, do STF (Processo nº 625.01.2009.000313-7), a ora apelada Luciana Flores Peixoto foi afastada, em sede de tutela antecipada, do cargo comissionado de **Diretora do Departamento de Ação Social da Prefeitura de Taubaté**, decisão confirmada em segunda instância.

Entretanto, o Prefeito, arrimado na Lei Municipal nº 2.046/83, também a nomeou para ocupar a **Presidência do Fundo Social de Solidariedade de Taubaté** (Portaria nº 549, de 08 de dezembro de 2008 - fls. 33).

O *Parquet* entendeu que tal nomeação representa ofensa à Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal, ao fundamento de que a primeira-dama continuou a desempenhar as mesmas funções das quais havia sido afastada judicialmente, tendo, por isso, manejado a presente demanda. Na ocasião, veiculou pedido de tutela antecipada para afastá-la do cargo, o que foi indeferido pelo Juízo singular (fls. 498/502) e confirmado por este Tribunal (fls.





1042/1048).

Posteriormente, a ação foi julgada improcedente, por entender o MM. Magistrado singular que a Súmula Vinculante nº 13 não alcança a situação posta em juízo (fls. 1071/1092).

A questão que se apresenta, portanto, é analisar se a nomeação da primeira-dama para ocupar o cargo (sem remuneração) de Presidente do Fundo de Solidariedade do Município de Taubaté representa ofensa aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Como cediço, o agente público está obrigado a observar o conjunto de normas que norteia a administração pública, sobretudo os princípios gerais de direito, que constituem a base de todo ordenamento jurídico. Dessa forma, por se encontrar atrelado a tais preceitos, só lhe resta, no exercício dos poderes inerentes à sua função, obedecer à legislação vigente.

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como “Lei de Improbidade Administrativa”, concentra, em seu artigo 4º, os princípios que devem reger a conduta do agente:

“Art. 4º - Os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de assuntos que lhe são afetos.”

A própria Constituição Federal já havia imposto à administração pública os mesmos princípios, com o acréscimo, pela Emenda nº 19/98, do princípio da moralidade, exigindo, também,





prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público:

“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

No contexto dos autos, alguns princípios merecem destaque especial. O **princípio da legalidade** é o fundamento e a essência de todo Estado Democrático de Direito, cuja observância é dever do agente público, que tem a obrigação de atuar em estrita conformidade com as normas do sistema jurídico vigente. O **princípio da moralidade**, por sua vez, caracteriza-se pela objetividade e neutralidade na atividade administrativa, cuja única finalidade é o atendimento do interesse público, sem qualquer tipo de favorecimento ou discriminação. Além do mais, o dano à moralidade administrativa está sempre presente quando o agente público não atua com honestidade, aproveitando-se de seus poderes ou facilidades decorrentes do cargo para obter proveito pessoal ou de terceiro a quem queira favorecer. O **princípio da impessoalidade**, por fim,





traduz-se na ausência de marcas pessoais e particulares do administrador que esteja no exercício da atividade administrativa.

Hely Lopes Meirelles com propriedade ilustra o assunto:

*“A **moralidade administrativa** constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da **moral comum**, mas sim de uma **moral jurídica**, entendida como 'o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (...)*

*O certo é que a **moralidade** do ato administrativo juntamente com a sua **legalidade** e **finalidade**, além da adequação aos **demais princípios**, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. (...)”¹*

Nessa esteira, ao analisar a questão do nepotismo, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, proibindo tal prática nas três esferas do Poder Público:

“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

¹ Direito Administrativo Brasileiro – 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 88/89 – grifos no original





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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](#).”

Pois bem, no caso *sub judice*, em que pesem as assertivas do *Parquet*, não se entrevê a alegada ofensa à Súmula Vinculante nº 13, do E. Supremo Tribunal Federal, pois não restou demonstrado que os Apelados tiveram a intenção de violar os princípios básicos da administração pública acima elencados.

O Fundo Social e Solidariedade de Taubaté foi instituído pela Lei nº 2.046, de 14 de julho de 1983, a qual prevê que o Conselho Deliberativo será composto de nove a treze membros e presidido pela esposa do Prefeito Municipal, ou por pessoa de livre indicação (art. 4º), cujos mandatos serão exercidos gratuitamente e suas funções consideradas como prestação de serviços relevantes ao Município (art. 6º). Dessa forma, tratando-se de cargo voluntário, não há a configuração de nepotismo. E também não há se falar em improbidade administrativa, tendo em vista que o ato de nomeação está amparado em permissivo legal.

Ademais, como bem consignado pelo MM. Juiz sentenciante e ressaltado pelo D. Procurador de Justiça em seu parecer, é tradição em nosso país que as esposas dos chefes do Poder Executivo presidam fundos dessa natureza, inclusive a esposa do Governador do Estado de São Paulo, respaldada pelo artigo 3º da Lei Estadual nº 10.064/68, que criou o Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo.

Apelação nº 0003669-20.2009.8.26.0625 - Taubaté - Voto nº 14784





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalte-se que, em se tratando de cargo não remunerado, não há qualquer prejuízo aos cofres municipais a manutenção da primeira-dama na Presidência do Fundo Social de Solidariedade, além de ter sido demonstrado nos autos que são inúmeras as atividades e projetos realizados pelo fundo, atendendo a munícipes de todas as faixas etárias (fls. 845/848).

Quanto a alegação de que o artigo 4º da Lei Municipal nº 2.046/83 foi derogado pelo artigo 256, IX, da Lei Complementar nº 01/90, as razões adotadas pelo MM. Juiz *a quo* em sua decisão ficam aqui ratificadas, para evitar repetições.

Portanto, demonstrado nos autos que o Prefeito, ao nomear sua esposa para exercer o cargo não remunerado de Presidente do Fundo de Solidariedade do Município (que não exige concurso público), o fez consubstanciado em permissivo legal, qual seja, o artigo 4º da Lei Municipal nº 2.046/83, da qual não se vislumbrou a sua derrogação por legislação posterior e tampouco a declaração de sua inconstitucionalidade, a improcedência da demanda era mesmo de rigor, pois a vedação imposta pelo verbete nº 13 do STF não abrange a situação posta em Juízo.

Nesse contexto, ponderando todos os aspectos do caso concreto, de rigor a manutenção da r. sentença, pois em consonância com o entendimento ora esposado.

À vista do exposto, nega-se provimento ao recurso.

OSVALDO DE OLIVEIRA

Relator

Apelação nº 0003669-20.2009.8.26.0625 - Taubaté - Voto nº 14784



Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código 6B61-B3DE-4D29-9931