

Parecer Jurídico nº. 75/2025

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 020/2025.

Autoria: Poder Executivo.

Ementa: “Possibilidade de alteração da Lei Complementar Municipal nº 3.544/2007, com a criação do art. 198-A, com fundamento no julgamento do mandado de segurança nº 17.796 - DF pelo STJ, desde que a eventual composição de Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar porventura formadas em desfavor de servidores do Poder Legislativo composta por servidores do Poder Executivo seja **em caráter excepcional e subsidiário (conforme EMENTA do projeto), devidamente justificada**, e, ainda, conte preferencialmente ao menos com um servidor do Poder Legislativo em eventual criação (o que não há previsão no PL neste sentido) – Recomenda-se, fortemente, a supressão do parágrafo segundo do art. 198-A - Necessidade para a sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, em dois turnos de discussão e votação”.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer o requerimento do Excelentíssimo Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Orlândia/SP GILSON MOREIRA, de análise do **Projeto de Lei Complementar nº 020/25**, de autoria do Poder Executivo, o qual pretende, em caráter excepcional e subsidiário, que eventual composição de Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar porventura formadas em desfavor de servidores do Poder Legislativo seja composta exclusivamente por servidores do Poder Executivo.

II – ANÁLISE JURÍDICA

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á a dúvida estritamente jurídica “in abstrato” ora proposta e, quanto aos aspectos jurídicos da matéria, abster-se-á quanto os aspectos técnicos, administrativos, econômicos, financeiros

e quanto outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando a competência técnica da Administração, em atendimento a recomendação da Consultoria- Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Conforme se sabe, o parecer jurídico possui caráter estritamente técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei (STF - MS: 24073 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-10-2003).

Neste ponto, importante observação deve ser realizada para conhecimento dos Nobres Edis, ou seja, a diferença entre pareceres jurídicos facultativos, obrigatórios e vinculativos (três modalidades).

Quando o parecerista é solicitado a emitir opinião sem que qualquer norma jurídica determine manifestação jurídica previamente à emissão do ato objeto da análise, nesse caso, trata-se de um parecer de natureza facultativa (**parecer facultativo**). É evidente que tal parecer não obriga o solicitante a seguir a orientação jurídica exarada.

Por sua vez, no **parecer obrigatório**, ao contrário do facultativo, há uma previsão normativa que determina a necessidade de manifestação jurídica preliminar à emanação do ato respectivo. No entanto, a obrigação se refere apenas à solicitação de cota jurídica, sem que haja vinculação ao parecer. No caso dos autos, os vereadores possuem plena aptidão para votarem um PL conforme as suas

consciências/interesses. Trata-se da hipótese de atuação deste Procurador Jurídico neste Poder Legislativo, em regra.

Há, ainda, o **parecer vinculante**, diferentemente do facultativo e do obrigatório, pois, nesse caso, de acordo com as disposições legais, a administração deve pedir o parecer antes da emissão do ato, bem como deve seguir estritamente o que foi exarado no parecer jurídico, sob pena, inclusive, de nulidade do ato praticado em desconformidade com a análise jurídica.

Logo, conforme exposto em diversas oportunidades por este Procurador Jurídico verbalmente a todos os Vereadores, o parecer jurídico emitido nesta Procuradoria Jurídica não é vinculativo, mas sim opinativo, razão pela qual os mesmos possuem a plena possibilidade de votarem pela validade ou não do PL em Plenário desta Câmara de Vereadores, conforme orientações jurídicas que tiverem obtido em meios “extraoficiais”.

Esclarece-se que, no ramo do Direito, desde os tempos da filosofia jurídica antiga, a divergência de entendimentos é absolutamente normal, o que se verifica no dia a dia, inclusive, nos tribunais brasileiros, em seus respectivos julgamentos colegiados, onde um Desembargador/Ministro vota/decide, em um processo judicial, de forma diferente ao outro dentro de uma mesma Turma Recursal (o mesmo ocorre em uma Corte Arbitral). Contudo, a urbanidade e a independência técnica funcional do advogado/procurador, promotor de justiça, defensor público e magistrados são princípios constitucionais que regem um Estado Democrático de Direito e jamais qualquer um destes poderá ser perseguido/apenado, seja em qual esfera for, por suas manifestações em geral, dentro de seus respectivos ofícios.

Com efeito, trata-se de garantia constitucional e legal a independência técnica que todo advogado, seja público ou privado, possui, sendo pedra de toque da Ordem dos Advogados do Brasil e devidamente defendida em todos os tribunais brasileiros, o que tem sido devidamente observado pelo Poder Judiciário.

Neste sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que

o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13^a ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido (MS 24073, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00029 EMENT VOL-02130-02 PP-00379);

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido (MS 24631, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250).

Há, inclusive, solicitação da OAB ao STF para a edição de Súmula Vinculante neste sentido, tendo em vista a infelicidade de diversos processos em que se teve a discussão do referido tema, todos com julgados favoráveis aos advogados públicos, tais como o Mandado de Segurança (MS) 30.892, de relatoria do ministro Luiz Fux; o Agravo Interno em Mandado de Segurança 35.196, também do ministro Fux; e o Habeas Corpus (HC) 158.086, relatado pelo ministro Gilmar Mendes.¹

Como se vê, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sólida no sentido

¹ <https://www.oab.org.br/noticia/62555/oab-reitera-ao-stf-pedido-de-edicao-de-sumula-vinculante-para-protecter-advogados-pareceristas>

de que o advogado parecerista não pode ser responsabilizado apenas pela emissão de parecer ou opinião jurídica, sendo necessário, para tanto, prova **cabal** da existência de elemento subjetivo que o vincule ao ato ilícito supostamente praticado (caso porventura existente), tendo em vista que o parecer é meramente opinativo e a Constituição Federal protege a inviolabilidade do advogado por seus atos e manifestações no exercício da profissão.

Em outras palavras, a mera discordância do entendimento exposto por um procurador jurídico não enseja qualquer tipo de punição ao mesmo, tampouco a contratação de advogado/escritório de advocacia por parte dos entes públicos para “supervisão” direta do advogado público regularmente concursado, pois as atividades ordinárias da Procuradoria Jurídica somente o Procurador Jurídico devidamente concursado pode exerce-las, sob pena do gestor público **eventualmente** incorrer nas penalidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro vigente, conforme pacífico entendimento dos órgãos de controle constitucional e Conselho de Classe (OAB), conforme o caso concreto, sendo dever institucional desta Procuradoria, em sua função de consultoria jurídica preventiva de legalidade e constitucionalidade, o referido alerta.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas pertinentes.

DO QUADRO DE SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DE ORLÂNDIA

O Quadro atual de servidores da Câmara de Vereadores de Orlândia, em efetivo serviço, é composto por quatro servidores efetivos e dois comissionados. Impende ressaltar que existem dois cargos vagos (sendo um deles o de Diretor, com nível superior), os quais teriam sido criados por suposta exigência do Ministério Público Local, em meados do ano de 2023 (pelo que foi dito a este procurador, o qual não teve acesso aos autos competente), contudo, conforme se denota, ao longo dos tempos, vem se perpetuando as suas condições de “vago”.

De igual modo, destaca-se que foi destinado orçamento para a realização de concurso e provimento dos cargos referidos no PPA elaborado e aprovado por esta Casa para o período de 2026/2029.

Logo, recomenda-se, com urgência, que seja realizado concurso público para provimento dos cargos vagos deste Poder Legislativo, para fins de se evitar a interposição de eventual procedimento do Ministério Público Local em desfavor do Poder Legislativo de Orlândia, haja vista o decurso de prazo para tanto (mais de dois anos).

Noutro giro, a título de informação nos autos e ao longo dos últimos meses, este Procurador tem recomendado a criação do cargo de Analista de Licitações e de Compras, ante a repetição indesejada de procedimentos de dispensa de licitação nos últimos anos (pois a regra é licitar), os quais correm de forma precária, física/analógica (a lei de licitações exige, como regra, o procedimento licitatório eletrônico), sem normatização interna e com alguns erros procedimentais repetitivos (conforme apontamentos dos pareceres emitidos), o que o fez (e ainda o faz) para fins de se evitar futura responsabilização da Presidência e demais vereadores desta Casa.

A relevância do acima exposto é que, com o fortalecimento do quadro de Servidores do Poder Legislativo, é bem provável que a Propositora sequer teria sido originada, bem como, em caso de sua vigência (caso aprovada), seja realmente utilizada de forma excepcional e subsidiária, como prometido em sua EMENTA de forma vinculante.

DA PROPOSITURA PROPRIAMENTE DITA.

O presente Projeto de Lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

A necessidade de iniciativa exclusiva de propositora pelo Poder Executivo foi igualmente observada, haja vista que se trata de alteração no Estatuto dos Servidores de Orlândia, nos termos do art. 72, §3º, inciso II da Lei Orgânica de Orlândia (ressalvado o entendimento pessoal deste Procurador que, na presente data, ante a decisão do STF proferida no ano de 2024 relativa a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135, que decidiu que inexiste a obrigação de regime jurídico único, razão pela qual a competência seria concorrente, ou seja, não exclusiva do Poder Executivo, o que facultaria, ainda, ao Poder Legislativo, na presente data, a competência para dispor de um

estatuto próprio para seus servidores). Portanto, inexiste vício de constitucionalidade por vício de iniciativa formal.

Por interesse local entende-se: "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO, José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas - União, Estados e Municípios, estabeleceu um sistema de repartição de competências em matéria legislativa, estruturado a partir do conhecido princípio da predominância do interesse, por meio do qual: a) à União, cabe cuidar de matérias de interesse geral, nacional e amplo; b) aos Estados, cabem as matérias de âmbito regional e com espectro de abrangência limitado; e c) aos Municípios, cabe lidar com assuntos de interesse local.

Conforme já acima adiantado, o desiderato do **Projeto de Lei Complementar nº 020/25**, de autoria do Poder Executivo, é o de permitir, **em caráter excepcional e subsidiário**, que eventual composição de Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar porventura formadas em desfavor de servidores do Poder Legislativo seja composta exclusivamente por servidores do Poder Executivo.

Conforme leitura da “justificativa” do PL, a justificativa para a medida seria de que o Poder Legislativo somente conta com 4 servidores (em verdade são seis cargos efetivos, mas dois cargos estão vagos e necessitam ser providos mediante a realização de concurso público); que a designação de três servidores desta Casa seria um desafio “significativo” e “insuperável”; que uma Comissão Disciplinar formada por servidores da própria casa comprometeria gravemente a continuidade dos trabalhos ordinariamente realizados por aqueles; dentre outras razões.

Quanto à possibilidade jurídica, passa-se a expor.

O art. 41 da Constituição prevê que o servidor estável poderá perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho. Concebido para apurar a responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições ou por práticas que tenham relação com as funções do cargo, o PAD possui uma série de etapas, que vão desde a apuração do fato ou conduta irregular até o julgamento pela autoridade administrativa competente.

Neste sentido, é importante trazer à baila o conceito do “princípio do juiz natural”, o qual é, em resumo, a garantia fundamental que veda que alguém seja julgado por órgão especial ou “ad hoc” criado para o caso ou por autoridade não prevista em lei (quase sempre o fruto de perseguições políticas ou funcionais). O referido princípio exige que o órgão julgador seja: a) competente por lei previamente em vigor; b) imparcial e c) com observância às garantias do contraditório e ampla defesa ao(a) denunciado(a).

Na seara administrativa, a regra é que servidores de um determinado Poder somente possam ser processados por processos em trâmite na sua própria “casa”, vez que somente colegas de trabalho teriam as reais condições de aferirem a rotina de trabalho do(a) denunciado(a).

Entretanto, há entendimento, por boa parte da doutrina e jurisprudência, de que o princípio não proíbe automaticamente a designação de agentes externos ao órgão de lotação, em que pesem severas críticas por outra boa parte daquelas. Em realidade, vedar-se-ia, em tese, a composição manifestamente “ad hoc”, quase sempre parcial, ou a nomeação de membros com conflito de interesses ou vínculos que comprometam a neutralidade do julgamento. Em outras palavras, o “juiz natural administrativo” exige que o processo seja conduzido por comissão legítima e imparcial, formada segundo critérios legais e com observância das garantias processuais.

Na esfera federal, a Lei nº 8.112/1990, a qual é o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (que se aplica supletivamente a todos os servidores dos demais entes federativos, em caso de omissões legislativas), disciplina o PAD no âmbito federal. O seu art. 149 prevê requisitos para a comissão (três servidores estáveis, presidente com nível hierárquico igual ou superior, dentre outros), sem exigir que todos os membros sejam do mesmo órgão de lotação do indiciado, conforme o art. 143, § 3º do referido diploma legal.

Orientações e manuais da Administração (CGU/AGU) também reconhecem que integrantes podem vir de outros órgãos, desde que observadas formalidades (nomeação, publicação, anuênciia quando for o caso, respeito ao art. 149 e 151 da norma em questão.

O art. 198 do Estatuto do Servidor de Orlândia, por sua vez, assim determina:

Art. 198. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de 03 (três) servidores estáveis designados pela autoridade competente, que indicará, dentre eles, o presidente da comissão, cujo nível de escolaridade será igual ou superior ao do servidor que responderá a processo.

§ 1º O presidente, autorizado pelo titular do órgão ou entidade, designará 01 (um) servidor estável para secretariar os trabalhos da comissão, caso não escolha membro da própria comissão para cumprir o encargo.

§ 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de processo disciplinar, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até terceiro grau, o autor da denúncia ou representação ou quem tenha realizado a sindicância.

§ 3º A comissão promoverá as investigações e diligências necessárias, exercendo suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo imprescindível à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da Administração Pública Municipal.

§ 4º Não poderão ser sonegados à comissão documentos ou informações necessárias ao pleno esclarecimento dos fatos, sob pena de responsabilidade pessoal.

§ 5º As reuniões e as audiências da comissão terão caráter reservado, em local apropriado, delas só podendo participar quem for convidado, por decisão de seus membros.

§ 6º A comissão que dolosamente se manifestar de forma contrária às provas dos autos, responderá pelos atos.

No Mandado de Segurança nº 17.796/DF (rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho; Primeira Seção), discutiu-se, entre outros pontos, a regularidade de comissão processante e a possibilidade de designação de servidores de órgão diverso. O STJ entendeu, em referida ação mandamental, que é possível a designação de servidores lotados em órgão diverso daquele em que atua o servidor investigado, não havendo óbice legal automático à sua participação, desde que observados os requisitos legais e não demonstrada suspeição/impedimento que macule a imparcialidade.

No referido julgamento, a Primeira Seção concluiu, portanto, ser possível a designação, para a comissão processante, de servidores lotados em órgão diferente daquele em que atua o servidor investigado. A questão foi levantada por um ex-servidor da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) que contestou a participação de servidor estranho aos quadros da agência como presidente do PAD instaurado para apurar

abandono de cargo (conforme se percebe, a comissão não era inteiramente de outro órgão, no caso, mas foi impugnada a presente de UM servidor de outro órgão na comissão, o que difere do presente PL que pretende a formação exclusiva/integral por servidores do Poder Executivo em desfavor de membro do Poder Legislativo). Ao final do processo, o servidor foi demitido.

No voto de uma das ministras, acompanhado pela maioria do colegiado, a Ministra Assusete Magalhães esclareceu que a lei exige que os membros da comissão processante sejam servidores estáveis no serviço público, mas não veda a participação de quem esteja lotado em outro órgão. Assim restou decidido em referido MS:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO. ART. 132, II, DA LEI 8.112/90. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA E DE SUSPEIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO IMPETRANTE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE, NA VIA ELEITA. ART. 132 DA LEI 8.112/90. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DOS ELEMENTOS OBJETIVO (AUSÊNCIA DO SERVIDOR, NO SERVIÇO, POR MAIS DE 30 DIAS CONSECUTIVOS) E SUBJETIVO (ANIMUS ABANDONANDI). ELEMENTOS PRESENTES, NO CASO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

I. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por servidor público federal, contra suposto ato ilegal, consubstanciado na Portaria 32, de 30/06/2011, publicada no DOU de 1º/07/2011, pela qual o impetrante foi julgado culpado, por abandono de cargo (art. 132, II, da Lei 8.112/90), porquanto se ausentou injustificadamente do serviço, por mais de 60 (sessenta) dias consecutivos, no período de 28/04/2008 a 30/06/2008, apesar de estar dentro das dependências físicas do Complexo Administrativo da ABIN, atuando em atividade de liderança de classe, na Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN e na Delegacia Sindical, em prédio distante daquele em que deveria prestar serviço, perante a sua chefia imediata, diante da qual não comparecia ou justificava sua ausência, não estando afastado, no período, em licença para o desempenho de mandato classista.

II. Consoante preponderante jurisprudência desta Casa, "no âmbito do controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar, cabe ao Poder Judiciário apreciar apenas a regularidade do procedimento, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. (...) Considerando que a pena de demissão é uma das medidas cabíveis no caso em questão, não se pode, em princípio, em Mandado de Segurança, rever o acerto ou desacerto da decisão tomada em processo administrativo disciplinar que observou os princípios do contraditório e da ampla defesa" (STJ, MS 20.908/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/10/2017).

III. O impetrante defende, em resumo, preliminarmente, cerceamento de seu direito de defesa, ofensa ao princípio do contraditório e ao princípio do juiz natural. No mérito, sustenta que: I) é vítima de perseguição política, pelas denúncias que fez e pela atividade sindical que exerce, e que há suspeição da Comissão Processante; II) ausência de provas quanto ao requisito objetivo do tipo administrativo, de vez que inexiste controle de ponto, na ABIN, e sua função não exige que esteja presente no seu local de trabalho; III) ausência do

elemento volitivo, haja vista que, durante o período apurado (28/04/2008 a 30/06/2008), esteve presente, nas dependências do complexo da ABIN, embora na sede da Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN ou na Delegacia Sindical, o que afastaria o *animus abandonandi*.

IV. Não há que se falar, no caso, em cerceamento de defesa. Como se vê do relatório da Comissão Processante, indeferiu ela a perícia no sistema de controle de acesso às dependências da ABIN, porquanto desnecessária a prova, diante do lastro probatório constante do PAD, "tanto que esse controle de acesso sequer foi utilizado no capítulo 'III - DOS FATOS E DAS PROVAS' no qual a comissão descreve o abandono de cargo em tela e todo o conjunto probatório utilizado". Nas informações o impetrado reporta-se ao parecer SAJ nº 1.217/201-CSAA, que conclui que, "examinando o relatório final emparelhado com os demais documentos constantes dos autos, constata-se que a Comissão processante atendeu às determinações da legislação na sua integralidade, tendo o acusado participado ativamente de todas as fases do apuratório, apresentando defesa, juntando documentos, requerendo provas testemunhais, as quais foram ouvidas, excetuando-se àquela legalmente impedida, e a prova pericial que foi indeferida, contudo a Comissão justificou devidamente o indeferimento, inexistindo, portanto, qualquer falha jurídica que possa macular o procedimento".

V. Inexiste ofensa, in casu, aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O impetrante teve ciência das faltas injustificadas antes mesmo da instauração do PAD 009/2009, demonstrando o impetrado que há provas de sua prévia comunicação ao impetrante e publicação, assegurada a ampla defesa. Após a denúncia contra si, o impetrante manifestou-se sobre seus termos, constituiu advogado no PAD, ofereceu defesa, apresentou provas, em total obediência às garantias constitucionais, não havendo falar, inclusive, em qualquer violação ao direito de defesa pelo indeferimento de prova pericial, pois, consoante remansosa jurisprudência desta Corte, "não implica cerceamento de defesa o indeferimento de requerimento de produção de prova pericial, se tal meio de prova não se faz necessário diante do quadro probatório. Ademais, provas que não poderiam ser infirmadas por perícia eram capazes por si sós de conduzir à conclusão de que as condutas praticadas eram graves a ponto de determinar a imposição da penalidade de demissão" (STJ, MS 17.227/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/05/2016).

VI. Inocorrente, ainda, ofensa ao princípio do juiz natural, ao fundamento de que o Presidente da Comissão Processante é da CGU, e na ABIN. Na forma da jurisprudência, "consoante dispõe o art. 149 da Lei 8.112/1990, somente se exige que o Presidente da Comissão Processante seja ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado" (STJ, MS 21.120/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 01/03/2018), o que atendido, no presente caso. Assim, a exigência legal está em que o Presidente – e também os demais membros da Comissão Processante – devam ser servidores estáveis no serviço público, não estabelecendo vedação aos que possuírem lotação em outro órgão, diverso daquele onde o indiciado seja lotado, nem que possuam as mesmas credenciais de segurança do impetrante, a fim de apurar as faltas que lhe foram imputadas. Nesse sentido: STJ, MS 17.053/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/09/2013.

VII. No tocante à alegada perseguição política e suspeição da Comissão Processante, não há, nos autos, provas de qualquer perseguição interna ou ingerência, nos trabalhos da Comissão Processante, pelas autoridades instauradoras dos apuratórios, muito menos de que as decisões tomadas tenham sido contaminadas ou influenciadas. Não há o mínimo lastro probatório que possa conduzir a essa conclusão. Ao contrário, todo o acervo fático-probatório produzido leva a crer que foram seguidas todas as fases para instauração, apuração, conclusão e julgamento, necessárias ao desenrolar do PAD. Assim,

qualquer aprofundamento, nessa linha argumentativa, por parte do impetrante, dependeria de dilação probatória, inviável, na via eleita.

VIII. A materialidade da infração disciplinar, prevista no art. 132, II, da Lei 8.112/90, demanda o preenchimento de 02 (dois) requisitos: ausência intencional do servidor, por período superior a 30 (trinta) dias consecutivos (requisito objetivo), e presença do *animus abandonandi* (elemento subjetivo).

IX. Em relação ao requisito objetivo do ilícito administrativo, ou seja, quanto à ausência física do impetrante, no local em que presta serviço, por mais de trinta dias consecutivos, aduz o impetrante que inexiste controle de ponto/frequência nas dependências da ABIN, ou "qualquer modalidade de registro de ponto nos moldes em que é preconizado para o serviço público (...) o que existe são registros de acesso às suas instalações", bem como que "os registros de acesso à repartição juntados ao processo administrativo, por não conterem sua ciência e chancela, não se erigem em prova apta a sustentar o ato administrativo inquinado". Todavia, observa-se dos autos que as faltas restaram comprovadas, não por meio dos registros das "catracas de acesso" às dependências da ABIN, mas, sim, pelo "Mem nº 308/DAL/SPOA de 11.12.2008 e seu anexo , por meio do qual foi trazida a informação de que não constam registros de que o servidor tenha acessado, durante o período em apuração, em nenhum momento, a rede interna da ABIN; o Mem nº 207/DIE de 15.05.208 (fl. 30), o Memorando nº 014/DADJ de 27.05.2008 (fl. 32), o Memorando nº 023/DADJ de 17.06.2008 (fl. 82) e o Memorando nº 032/DADJ de 30.06.2008 (fl. 84) todos noticiando que o servidor não compareceu ao serviço desde 28 de abril de 2008". Da prova dos autos verifica-se – e o próprio impetrante esclarece, na inicial (fls. 23/24e) – que o Complexo Administrativo da ABIN é constituído por vários prédios, estando a sede da Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN, "mediante concessão de uso de bem público, (...) encravada no interior do Complexo Administrativo da ABIN, instalada em seu Bloco W" (inicial, fls. 23/24e). O próprio impetrante, embora alegue que adentrava nas dependências do Complexo Administrativo da ABIN, reconhece que se encontrava, de fato, na sede da ASBIN ou da Delegacia Sindical, situada em prédio distinto daquele em que deveria prestar serviço, em apresentar-se à sua chefia imediata, sem justificar a sua ausência, não estando ele afastado em licença para o desempenho de mandato classista.

X. Além disso, o fato de não haver a tradicional "folha de ponto" ou "cartão de ponto" não leva, necessariamente, à conclusão de inexistência de controle de frequência dos servidores da ABIN. Ao contrário, conforme se depreende da análise das provas elencadas no PAD, há material suficiente para atestar a presença, ou não, do impetrante em seu posto de efetiva prestação de serviço, assim como a entrada e saída da instituição, seja pelo controle de acesso às instalações físicas, seja pelo acesso ao sistema interno de computadores da ABIN, além do controle pela chefia imediata, que, diante da recorrente ausência do impetrante, comunicou o fato, via memorando, aos setores competentes. Ademais, a prova testemunhal, produzida pelo impetrante, corrobora a ausência do ex-servidor, no seu específico local de prestação de serviço.

XI. Diante desse contexto, não vingam as alegações do impetrante de ausência de controle de ponto, porquanto o farto material probatório produzido nos autos indica que o ex-servidor não compareceu ao seu local de serviço ou se apresentou à sua chefia imediata, no período de 28/04/2008 a 30/06/2008, não acessou, no período, a rede interna de computadores da ABIN, nem realizou qualquer trabalho em prol da instituição, que pudesse justificar a sua ausência física de seu posto de serviço, por um período tão expressivo.

XII. Além do elemento objetivo, para se configurar o abandono de cargo faz-se necessário o requisito subjetivo do tipo administrativo, vale dizer, a ausência intencional do servidor, a voluntariedade, sua intenção de abandonar as funções inerentes ao seu cargo. Isso porque o servidor tem o dever de

assiduidade no exercício da função pública. A obrigação de comparecimento ao serviço, nos dias e horários determinados – jornada de trabalho –, é um viés da própria responsabilidade a que está sujeito, no exercício da função pública. Com efeito, o dever de assiduidade pressupõe o comparecimento e o exercício das atribuições do cargo, tanto assim que qualquer falta precisa ser justificada. Tal elemento, apesar de estar na esfera da voluntariedade do servidor, exige, contudo, pela Administração, a sua comprovação objetiva, a partir das circunstâncias do caso concreto, em face da existência, ou não, de justa causa para as ausências verificadas. Nesse sentido: STJ, RMS 21.392/PR, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe de 03/03/2008.

XII. No caso, do extenso acervo fático-probatório dos autos extrai-se que a Administração, para fins do reconhecimento da presença do elemento subjetivo, além de assumir para si o ônus da prova, valeu-se, para tal, de vasta prova produzida. Com efeito, extrai-se, do Parecer SAJ 1217/2010 - CSAA, que: "(...) é sabido que a ausência intencional não justificada, isto é, não autorizada por qualquer motivo dentro do que se entende como 'força maior', não requer avaliação subjetiva, devendo ser vista objetivamente a luz dos fatos em evidência. No presente caso o acusado chegou a comparecer à sede do órgão por várias vezes, no entanto, não se apresentou ao local de trabalho, nada comunicando à sua chefia, fato ostensivamente reconhecido pelo acusado, porquanto, irretocável a conclusão da Comissão, que se encontra devidamente fundamentada, como se observa do meticoloso relatório final".

XIV. Assim, restando devidamente comprovados, no caso, os elementos necessários ao enquadramento da conduta do impetrante como abandono do cargo, não há como afastar a pena que lhe é imposta, de vez que, "uma vez concretizada a infração administrativa grave, não é possível mitigar a aplicação da pena de demissão legalmente prevista" (STJ, AgInt no RMS 56.025/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/09/2018). Consoante a jurisprudência do STJ, "não se está negando vigência ao art. 128 da Lei 8.112/1990 ('Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais'), pois tais critérios de dosimetria são direcionados para as hipóteses em que a própria lei dá margem discricionária, o que não é o caso das hipóteses de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990)" (STJ, Resp 1.685.571/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/10/2017). XV. Mandado de Segurança denegado. (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 17.796 - DF (2011/0269833-7 - RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - DJe: 19/11/2019).

A despeito da sua possibilidade, importante novamente frisar o seu caráter subsidiário e excepcional. Com efeito, mesmo sendo admissível a composição de uma Comissão Processante com servidores de outro Poder/órgão (o que difere desta ser integralmente integrada por servidores do outro órgão), é inegável que há limites que, se violados, ensejam controle judicial e possível anulação.

Logo, recomenda-se, ainda, em eventuais constituições de comissões para um PAD em desfavor de servidores desta Casa que:

a) se adote critérios objetivos ao selecionar membros (tais como estabilidade, ausência de vínculo próximo com o investigado; qualificação mínima exigida pelo art.

198 da Lei Orgânica de Orlândia; evitar-se chefias imediatas; que o membro não seja suspeito, ou seja, tenha amizade ou inimizade com o denunciado);

- b) se tome a anuênci a do órgão de origem;
- c) se motive adequadamente todos os atos praticados e/ou decididos, tais como publicação da Portaria de Instauração com indicação dos membros e fundamentos; registros de eventual substituição motivada de membros no curso do PAD, para fins de se evitar nulidades;
- d) se evite, ao máximo, que a composição da Comissão Processante seja, exclusivamente (ou na sua totalidade), de membros de outro Poder, quando houver alternativa razoável para mitigar questionamentos institucionais; se inevitável, reforçar a motivação técnica e demonstrar ausência de conflito de interesses, em atenção ao princípio da separação de poderes.

Isso porque a designação massiva de membros de um Poder para julgar todos os membros de outro Poder (por exemplo, comissão composta totalmente por servidores do Poder Executivo para processar servidores do Poder Legislativo) pode suscitar argumentos institucionais sensíveis sobre independência e eventual afronta ao princípio da separação de poderes e ao princípio do juiz natural, especialmente quando houver indícios de finalidade política ou retaliação. Importante novamente frisar que tal argumento não gera, por si só, nulidade automática segundo a jurisprudência, mas é fator que aumenta a probabilidade de impugnação e exige fundamentação e cautela administrativa

Ante o exposto, conclui-se que a composição parcial de uma Comissão Processante por servidores de outro Poder é compatível com o ordenamento jurídico, mas depende do respeito aos requisitos formais previstos em lei específica e às garantias de imparcialidade e respeito ao devido processo e contraditório e ampla defesa.

O STJ, no MS 17.796/DF e em demais precedentes, consolidou a tese de que tal designação de um membro de outro Poder (ou seja, não todos os membros da comissão, conforme se pretende no PL) não é, por si só, causa de nulidade, todavia, diante dos riscos práticos (suspeição, conflito institucional, alegações de violação da separação de poderes), recomenda-se que a administração adote critérios objetivos, documente e motive as escolhas e evite composições que exponham o processo a questionamentos

evitáveis, devendo, ainda, garantir, ao menos, a presença mista de servidores do Poder Legislativo nas Comissões vindouras.

Portanto, o Projeto de Lei em estudo encontra-se parcialmente em condições válidas para o seu devido prosseguimento.

DA ILEGALIDADE DO PARÁGRAFO SEGUNDO DO ART. 198-A.

Como acima exposto, o desiderato do **Projeto de Lei Complementar nº 020/25**, de autoria do Poder Executivo, é o de permitir, **em caráter excepcional e subsidiário**, que eventual composição de Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar porventura formadas em desfavor de servidores do Poder Legislativo seja composta exclusivamente por servidores do Poder Executivo.

Logo, **frise-se**: diante da leitura da “EMENTA” do PL e do corpo do art. 198-A (exceto o parágrafo segundo em estudo), a aplicação do art. 198 -A, que se pretende criar, a existência de membros do Poder Executivo em Comissão Processante de um PAD em desfavor de servidor do Poder Legislativo deve ocorrer apenas de **forma excepcional e subsidiária**. Qualquer interpretação em sentido contrário tornaria o PL inconstitucional e ilegal.

Ocorre que o **parágrafo segundo do art. 198-A vai na contramão, em tese, da natureza do PL**, tendo em vista que, na realidade prática, todos os cargos neste Poder Legislativo são “únicos” (e não existe qualquer possibilidade, na presente data, de aumento de cargos existentes), ou seja, inexistem dois procuradores; dois contadores, dois motoristas ou dois zeladores, e assim por diante.

Portanto, levando-se em conta a quantidade total de cargos existentes nesta Casa, a morosidade para provimento dos cargos vagos e a relativa relutância para a criação de novos cargos, tal condição, em verdade, será a regra (e não a exceção, conforme idealizado), sendo um verdadeiro “cheque em branco” para impor a “excepcionalidade” preconizada, o que merece atenção dos Nobres Vereadores ao realizarem o seu julgamento político.

Isso porque o parágrafo segundo, em verdade, desnatura completamente a natureza do PL de **excepcionalidade e subsidiariedade**, sendo uma “cláusula” que, na

prática, transformará a exceção em regra, o que não se pode admitir, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade do PL

Portanto, para fins de se evitar essa duplicidade de interpretações e risco de apontamentos futuros pelos órgãos de controle, recomenda-se a supressão do parágrafo segundo do art. 198-A.

DO PROCESSO LEGISLATIVO

Ante o exposto, com relação ao Projeto de Lei em comento, sob o aspecto legislativo formal, que concerne tanto à competência, quanto à iniciativa, não há obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis.

Quanto ao processo legislativo, trata-se de projeto que se sujeita a deliberação por maioria absoluta de votos, por se tratar de lei complementar, conforme art. 71 da Lei Orgânica do Município de Orlândia/SP.

Logo, sendo 11 (onze) o número total de vereadores, considerar-se-á aprovado o projeto se houver o voto favorável da maioria **absoluta** dos vereadores (6 votos favoráveis), nos termos do artigo 45, “b” do Regimento Interno. O projeto de lei se sujeita a dois turnos de discussão e votação, conforme artigo 188, § 1º, II do Regimento Interno da Câmara Municipal de Orlândia/SP.

Impende ressaltar que **o Presidente** da Câmara de Vereadores de Orlândia **também deverá votar** no presente Projeto de Lei Complementar, tendo em vista o disposto no art. 22, inciso II, “J”, item “2”, do Regimento Interno.

No mais, submete-se à sanção ou veto do Prefeito, nos termos do art. 75 da Lei Orgânica do Município de Orlândia/SP, bem como deve ser submetido à análise e manifestação prévia das Comissões Permanentes Câmara Municipal de Orlândia/SP, com fundamento no artigo 63 do Regimento Interno daquela.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, do ponto de vista da Constitucionalidade, Legalidade, Juridicidade a adequação à técnica legislativa, a Procuradoria Jurídica, manifesta ser **parcialmente favorável** a tramitação do **Projeto de Lei Complementar nº 020/2025**,

com as ressalvas acima formuladas, devendo o mesmo, após passagem pelas Comissões Permanentes competentes, ser submetido a discussão e votação, necessitando para a sua aprovação, voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal (6 votos favoráveis), sujeita a dois turnos de discussão e votação, inclusive pelo Presidente da Casa.

RECOMENDA-SE, para fins de se evitar o risco de apontamentos futuros pelos órgãos de controle, notadamente quanto a sua inconstitucionalidade e ilegalidade, a supressão do parágrafo segundo do art. 198-A.

No que tange ao mérito, ou seja, a verificação da existência de interesse público, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais

É o parecer, salvo melhor juízo.

Orlândia-SP, 13 de novembro de 2025.

13/11/2025

 assinado digitalmente

JOSE RENATO RODRIGUES ARAUJO
PROCURADOR JURÍDICO
Assinado por: JOSE RENATO RODRIGUES ARAUJO:05258792692