PARECER JURÍDICO Nº_____/2022

PROJETO DE LEI Nº 36/2022

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 36/2022 de iniciativa do nobre Vereador Ciro Valdez dos Santos, que *"VEDA A NOMEAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ DE CONDENADOS PELA LEI FEDERAL Nº 11.340, DE 07 DE AGOSTO DE 2006 – LEI MARIA DA PENHA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, embora muitos avanços tenham sido alcançados com a promulgação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – ainda há um número significativo de casos de agressão contra as mulheres, levando muitas vezes ao Feminicídio.

3. Assim, aduz, que é chegada a hora de agir no âmbito da municipalidade, instalando o enfrentamento a violência contra a mulher como prioridade e urgência, impedindo que criminosos do tipo tenham acesso a nomeações em cargos de livre provimento no serviço público municipal.

4. Ademais, informa, que com a proposta referida no presente Projeto de Lei pretende-se consolidar o enfrentamento a violência contra a mulher, a medida que se cria mais barreiras a impunidade diante de barbáries noticiadas diariamente em nossa sociedade.

5. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou

seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

7. Assim, por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

8. 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"***[1].

9. Já por competência suplementar compreende-se como sendo a ***"autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local"***[2]***.***

10. Diante disso, cabe ao Município, portanto, estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, o provimento de cargos, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, dentre outros.

11. Na mesma linha é o entendimento de Diógenes Gasparini[3]:

> *"A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais.* ***Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu***

[1] José Nilo de Castro, Direito Municipal Positivo, 4 ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.
[2] Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743.
[3] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.

> ***pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação.****" (g.n.)*

12. Ainda sobre o tema, segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles[4]:

> ***"A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa que dispõe (CF, art. 30, I).*** *Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, os preceitos das leis de caráter nacional e Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais."*

13. Feitas estas considerações, a Propositura em tela pretende estabelecer a impossibilidade de acesso aos cargos comissionados, na Administração Pública Direta e Indireta Municipal, por pessoas condenadas na forma da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

14. Tratando-se de iniciativa Parlamentar, vale registrar que o Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão monocrática, no bojo do **RE nº 1308883**, declarou constitucional Lei de iniciativa Parlamentar do Município de Valinhos-SP, que vedava o acesso a cargos comissionados por pessoas condenadas nos delitos da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

15. Ao declarar constitucional referida Lei do Município de Valinhos-SP, o Ministro Edson Fachin reverteu decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que havia declarado a inconstitucionalidade da norma.

16. Isso porque, a Corte Paulista vislumbrou vício formal de iniciativa, já que a matéria havia sido proposta por Parlamentar, por tratar-se de matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos e, assim, a competência seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 30ª ed., SP, Malheiros, 2005, p. 412/413.

17. Todavia, segundo o Relator, Min. Edson Fachin, o tema em questão não se refere ao regime jurídico dos servidores, mas à regra geral de moralidade administrativa, com o objetivo de atender os princípios previstos na Constituição Federal (*caput* do artigo 37).

18. Vejamos o teor de noticiada decisão (**RE nº 1308883**):

"(...) 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.*** *Destaco que quando do julgamento do RE 570.392, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe 18.02.2015, Tema 29 da Repercussão Geral, o Tribunal assentou 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: 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. Impende ressaltar, ante a inquestionável procedência de suas observações, o voto proferido pela Ministra Relatora naquela ocasião, em tudo aplicável ao caso em análise:* ***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. 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". (g.n.)

19. Posto isto, nos termos do entendimento fixado pela E. Suprema Corte, a norma que veda a nomeação de agentes públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, condenados nos termos da Lei Federal nº 11.340/2006, não trata de qualquer uma das matérias estabelecidas como de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

20. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo debruçou-se novamente, em outra oportunidade, sobre a matéria, revendo o anterior posicionamento. Vejamos a ementa do acórdão:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar – Lei Municipal nº 7.898/2021 – Promulgada após rejeição do veto total – **Lei questionada que veda a nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) no âmbito do Município de Guarulhos – Alegação de vício de iniciativa**, por entender que a matéria é de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, §2º, itens 1 e 4 da Constituição Bandeirante – **Diferença entre os requisitos para provimento de cargos públicos, cuja iniciativa legislativa está reservada ao chefe do Poder Executivo, e as condições para o provimento de cargos públicos, de iniciativa comum ou concorrente, que é a**

> **hipótese dos autos** – A vedação à nomeação de condenados pela Lei Maria da Penha a cargos em comissão estabelece parâmetros éticos para a ocupação dos cargos públicos – **Norma geral de moralidade administrativa, cuja concretude sequer depende de lei – Concessão de eficácia ao art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 111 da Constituição Estadual – Jurisprudência do E. STF julgando constitucional norma semelhante à ora impugnada** – Existência de razoabilidade na vedação imposta – Ação julgada improcedente." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2101965-55.2021.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, J. 17.11.2021) *(g.n.)*

21. Nos autos da referida Direta de Inconstitucionalidade nº 2101965-55.2021.8.26.0000 que abordou a mesma matéria ora em análise, a D. Procuradoria Geral de Justiça pontuou:

> *"O estabelecimento de restrições gerais ao acesso aos cargos, funções e empregos públicos* ***não traduz requisitos para o provimento de cargos públicos****, disciplina da organização administrativa, ou regime jurídico dos servidores públicos,* ***mas, condições de acesso a cargos, funções e empregos públicos, matéria que não se encontra no catálogo constitucional da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo".*** *(g.n.)*
>
> *"À luz desses conceitos, é possível assentar que a norma em exame tem compatibilidade com a proteção da mulher, valor constitucionalmente amparado. E ostenta razoabilidade porque não se afigura idôneo e honorável à Administração Pública que pessoas condenadas com decisão trânsita em julgado com base na Lei Maria da Penha ocupem cargos (comissionados) de assessoramento, chefia e direção. Ela é adequada porque tem aptidão à produção do resultado; necessária porque não extrapola os limites razoáveis, impondo restrição sem demasia em atenção à honorabilidade; e proporcional porque contém relação entre meio (honorabilidade) e fim (proibição da investidura)".*

22. Verifica-se, portanto, que há diferença quanto aos requisitos para o provimento de cargos públicos, cuja matéria é de

iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, e as condições para o provimento de cargos públicos, que são de iniciativa legislativa comum ou concorrente do Poder Executivo e Poder Legislativo, uma vez que *"não se refere ao acesso ao cargo público, mas, à aptidão para o seu exercício"*.

23. O artigo 111 da Constituição Estadual, espelhando-se no artigo 37 da Constituição Federal, estabelece que *"A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência".*

24. Observa-se, portanto, conforme decisão proferida, que não existe vício formal em Leis de iniciativa Parlamentar que dispõe sobre a vedação de nomeação de condenados pela Lei Federal nº 11.340/2006, uma vez que, diferentemente de interferir na competência do Executivo, estabelecendo requisitos destinados ao provimento de cargos, o propósito da norma está direcionado ao atendimento do interesse público, conferindo eficácia ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, reproduzido no artigo 111 da Constituição Bandeirante.

25. Por fim, importa mencionar, inclusive, o decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE nº 570392**, de repercussão geral:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI PROIBITIVA DE NEPOTISMO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA LEGISLATIVA: INEXISTÊNCIA. NORMA COERENTE COM OS PRINCÍPIOS DO ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. O Procurador-Geral do Estado dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º, da Constituição da República) em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em simetria a mesma competência atribuída ao Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição da República). Teoria dos poderes implícitos. 2. Não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa

> legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: 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. Precedentes. Súmula Vinculante n. 13. 3. Recurso extraordinário provido." (STF RE: 570392 RS RIO GRANDE DO SUL, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data do Julgamento: 11/12/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-032 19-02-2015).

26. Desta feita, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais e jurisprudênciais apresentadas, concluímos que o Projeto de Lei é constitucional e legal.

III – CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 36/2022 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

28. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

29. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da Propositura pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 36/2022 está amparado pelo artigo 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[5], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 28 de julho de 2022.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[5] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.