PROJETO DE LEI nº 46/2025

AUTORIA: Poder Legislativo

EMENTA: "*Dispõe sobre a proibição e contratação de pessoas condenadas após transito e julgado pela Lei Federal n° 11.340/06, amplamente conhecida como "Lei Maria da Penha", Lei n° 12.015/2009, as quais, dispõe sobre os crimes contra a dignidade sexual e contra a liberdade sexual, conceituando os crimes de estupro, violação sexual mediante fraude, assédio sexual, exploração sexual e tráfico de pessoas para fim de exploração sexual, pontuado no artigo 213 e art 217-A do código penal brasileiro, bem como impede nomeação e de outras providências*."

I. RELATÓRIO.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Câmara de Vereadores o presente Projeto de Lei, **de iniciativa do Poder Legislativo**, para análise e parecer jurídico quanto aos aspectos formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, trata-se de Projeto de Lei que visa vedar a contratação e a nomeação de indivíduos condenados definitivamente por crimes previstos na Lei n.º 11.340/06 (Lei Maria da Penha), contra a dignidade sexual e a liberdade sexual de crianças e adolescente e de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

Estabelece obrigações ao Poder Executivo quanto à criação de órgãos, disponibilização de abrigos temporários à mulheres vítimas de violência e a promoção de treinamentos periódicos de servidores públicos visando identificação e apoio de vítimas.

II – DA TÉCNICA LEGISLTIAVA:

A técnica legislativa do presente projeto de Lei deve ser analisada à luz da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis em território nacional.

Estruturalmente, o projeto de lei atende ao que dispõe o art. 3º da Lei Complementar nº 95/98 apresentando as três partes básicas de uma Lei:

> "Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:
>
> I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
>
> II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
>
> III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber."

No entanto, indica-se a correção da redação do art. 1º do Projeto de Lei, considerando a presença de faltas à boa técnica legislativa:

a) O art. 1º apresenta a seguinte redação:

> **Art. 1º** – Fica vedada a nomeação, no âmbito da Administração Pública do Município de Rolim de Moura (executivo e legislativo), de pessoas condenadas nos termos previstos pela Lei Federal n° 11.340/06 e Lei n° 12.015/2009, que dispõem sobre crimes contra a dignidade sexual e contra a liberdade sexual, para todos os cargos em comissão de livre nomeação, assessoramento, exoneração, ou de provimento efetivo mediante concurso público ou seleção simplificada.

Observa-se que, no trecho final do artigo, foi inserida de forma inadequada a palavra "assessoramento" entre "nomeação" e "exoneração", comprometendo o sentido e a correção da expressão originalmente pretendida. No contexto, a intenção do legislador é vedar a nomeação de pessoas condenadas pelos referidos crimes "para todos os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração", categoria na qual os cargos de assessoramento já estão compreendidos. Desta maneira, além de desnecessária a menção aos cargos de assessoramento, ela foi incluída equivocamente no entremeio do nome da categoria de cargos públicos, os "cargos de livre nomeação e exoneração".

III. ASPECTOS NORMATIVOS.

III.1 DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA:

O Projeto de Lei 46/2025 tem por objetivo **vedar a contração no âmbito do município de Rolim de Moura de pessoas condenas por crimes previstos na Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha) e Lei 12.015/09 para cargos de provimento efetivo por concurso público e em comissão de livre nomeação e exoneração, inclusive aqueles decorrentes de seleção simplificada.**

Considerando o conteúdo da proposição, a análise preliminar a ser feita busca verificar se o tema tratado se insere no âmbito da competência legislativa do Município e, na sequência, cabe examinar se o projeto de lei observa os requisitos legais quanto à iniciativa para normas com comandos dessa natureza.

A Constituição Federal de 1988 prevê, expressamente, em seu art. 30, inciso I a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Relativamente à matéria, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia têm firmado entendimento no sentido de que não há violação das matérias de competências da União quando lei municipal busca dar concretude ao princípio constitucional da moralidade ao vedar a nomeação de servidores públicos condenados por crimes previstos na Lei Maria da Penha, como ocorre no projeto de lei em análise.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme destacado no julgado mencionado na justificativa do projeto de lei, estabelece, nas palavras do Ministro Edson Fachin, relator do Recurso Extraordinário nº 1.308.883/SP, que

> "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."

Quanto ao posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0804704-73.2019.8.22.0000, da Relataria do Des. Alexandre Miguel, asseverou-se que:

> "proibição da nomeação para cargos de provimento em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal n.11.340/06 (Lei Maria da Penha), **é medida normativa adequada e compatível com a honorabilidade que deve presidir a liberdade de escolha para a investidura de importantes postos na Administração Pública como os de assessoramento, chefia e direção."**

Portanto, quanto ao estrito aspecto da competência legislativa em relação à **matéria**, não se vislumbra vícios de constitucionalidade que viole a repartição de competências estabelecida pela Constituição da República entre seus entes federativos.

No entanto, a mesma situação não ocorre quanto à competência de iniciativa do projeto de lei na sua integralidade.

Apesar do mérito que há na presente propositura, vislumbra-se indevida ingerência do poder legislativo em seara típica do executivo por se trata de matéria submetida à reserva de administração, uma vez que o projeto de lei tem o condão de alterar atribuições de secretarias e órgãos do Executivo.

Quanto a isso, a Lei Orgânica Municipal – LOM de Rolim de Moura estabelece o seguinte:

> Art. 43 – São iniciativas exclusivas do **Prefeito Municipal**, as Leis que disponham sobre:
> I – Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> II – Servidores Públicos, seu regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> **III – Criação e estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública Municipal;**
> IV – Matéria Orçamentária e a que autorizam a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

Conforme se verifica, o art. 43 da LOM reservou um conjunto de matérias cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo municipal, o que significa dizer que o legislador não está autorizado a se imiscuir nesses assuntos propondo projetos de leis que tratam da gestão administrativa do município, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes insculpido no art. 2º da Constituição da República e no da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, está a de **criar**, estruturar e estabelecer as **atribuições** das Secretarias e órgãos da administração pública Municipal, conforme disciplinado pelo o art. 43 da Lei Orgânica Municipal.

Em desacordo com esses comandos, o projeto de lei de iniciativa parlamentar, pretende, estabelecer novas atribuições e deveres a secretarias municipais do Poder Executivo.

É exatamente o que ocorre a partir do art. 5º do projeto de lei, que estabelece novas obrigações ao Executivo violando sua autonomia institucional, conforme estabelece o princípio republicano e democrático da separação dos poderes.

Ao empregar verbetes como "deverão", "deverá" e expressões como "é obrigado", dirigidos ao Poder Executivo, evidencia-se uma indevida ingerência do Legislativo, sobretudo porque tais termos impõem a obrigatoriedade de realização de campanhas (Art. 5º do Projeto de Lei nº 46/25) criação de novos órgãos e centros (Art. 7º do Projeto de Lei), a oferta de cursos e treinamentos aos seus servidores (Art. 6º do Projeto de Lei) e a garantia de abrigos temporários para mulheres em situação de violência (Art. 9º do Projeto de Lei).

Esse é o mesmo entendimento exarado pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJRO em diversas ocasiões ao julgar inconstitucional, norma de iniciativa do Poder Legislativo, que interfiram na organização e funcionamento da Administração Pública impondo obrigações aos órgãos do Executivo. Acompanhe alguns julgados:

> "Direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal que prevê implementação do programa de medidas para efetivação da Lei Maria da Penha.** Adoção de rito abreviado. Agravo interno. Previsão expressa no art. 12 da Lei 9.868/99 prejudicado. Mérito. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.**
>
> Quando a hipótese dos autos não se enquadra no disposto no art. 10 da Lei 9.868/99, o rito abreviado pode ser adotado nos termos do art. 12 da mesma Lei, devendo ser negado provimento ao agravo interno.
>
> Viola o artigo 39, §1º, II, a, da Constituição Estadual de Rondônia, Lei de iniciativa de vereador que impõe obrigações ao Executivo Municipal, Estadual e ao Tribunal de Justiça, **ao dispor sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**
>
> Julgada procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Municipal n. 4.721/21, de Cacoal/RO ,e por arrastamento da Lei Ordinária Municipal n. 4.986, de 16/03/2022.
>
> (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0806141-81.2021.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete

Des. Jorge Leal, Relator(a) do Acórdão: JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL Data de julgamento: 28/04/2023)"

Ademais:

"Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Ordinária municipal n.º 2.748/2020. Criação de atendimento nutricional com orientação de profissional em cada unidade de saúde do município de Porto Velho. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Sanção do Executivo que não supre o defeito inaugural. Procedência.

A norma que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Municipais e Órgãos do Poder Executivo, é de competência privativa do Prefeito Municipal, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, "d", da Constituição do Estado de Rondônia.

No caso versado, está configurada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que a Lei Ordinária municipal n.º 2.748/2020 criou a atribuição de atendimento nutricional às crianças, adolescentes, adultos, gestantes, lactantes, idosos e portadores de doenças crônicas não transmissíveis, a ser realizado por profissional habilitado (nutricionista), em cada unidade de saúde no âmbito municipal,interferindo diretamente nas competências específicas do Chefe do Poder Executivo municipal.

Consoante jurisprudência da Corte Suprema, a sanção do projeto de lei aprovado não convalida o defeito de iniciativa. Dessa forma, se o projeto de lei deveria ter sido apresentado pelo Chefe do Executivo e, no entanto, foi deflagrado por um edil, ainda que este projeto seja aprovado e mesmo que o Prefeito o sancione, ele continuará sendo formalmente inconstitucional.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0808309-90.2020.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz, Relator(a) do Acórdão: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA Data de julgamento: 17/05/2022)"

Portanto, o Tribunal de Justiça de Rondônia tem dado reiteradas decisões no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que pretendem alterar, criar ou estabelecer competências e obrigações a órgãos do Poder Executivo possuem vício de iniciativa, devendo ser afastadas do ordenamento jurídico.

Isso ocorre, pois, atividades de planejamento, organização, direção e execução são atividades **típicas do Executivo**, enquanto a função legislativa é de **edição de nor-**

mas revestidas de generalidade e abstração, não podendo estabelecer deveres concretos e específicos ao Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, que a usurpação da competência privativa do Prefeito configura violação ao princípio da separação dos poderes, sendo, assim, ilegítima por vício de iniciativa.

Em matérias submetidas à reserva de administração, **as medidas adotadas pela Câmara Municipal e por seus parlamentares devem se limitar a sugestões ou indicações ao Chefe do Poder Executivo, não podendo ser incorporadas, inopinadamente, ao ordenamento jurídico municipal, sem a devida iniciativa do Executivo**, precedida de planejamento, discussão e deliberação pelos seus órgãos competentes.

Desta maneira, reputa-se inconstitucional lei de **iniciativa parlamentar** que tem o condão de criar obrigação e responsabilidade para órgãos do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo.

No entanto, medidas saneadoras poderão ser adotadas para afastar o vício de iniciativa, permitindo a correta tramitação do presente projeto de lei, mediante a supressão do art. 5º e seguintes, **os quais adentram em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Tal providência corrigiria o vício formal identificado, viabilizando a continuidade da apreciação legislativa nos termos da Lei Orgânica Municipal e da Constituição Federal de 1988.**

III.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NO PROJETO DE LEI:

Verifica-se também a existência inconstitucionalidade material na proposição normativa prevista no art. 3º do Projeto de Lei. Transcrevo o dispositivo em comento:

> **"Art. 3º** – A vedação prevista nesta Lei cessará quando transcorrido o prazo regulamentado pelo art. 94 do Código Penal Brasileiro, que dispõe sobre a reabilitação criminal, salvo nos casos de violência sexual contra criança ou adolescentes."

Entendo que a inconstitucionalidade do dispositivo se apresenta em duas dimensões distintas. A primeira delas diz respeito ao tratamento desigual e anti-isonômico

despendido em relação à condutas criminosas que são igualmente graves e reprováveis. O dispositivo estabelece que a nomeação e contratação de servidores condenados por crimes previstos na Lei Maria da Penha poderá ocorrer depois que transcorrido o período de reabilitação previsto no art. 94 do Decreto-Lei 2.848/40 (Código Penal), ressalvando os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Trata-se de crimes de elevada gravidade, que atentam contra a dignidade, a integridade física e, em situações mais extremas, contra a própria vida da vítima. Todavia, à luz do princípio da igualdade, previsto no art. 5º, caput, da Constituição da República, tais condutas devem, em tese, receber tratamento jurídico semelhante pelo ordenamento, injustificando a possibilidade de reabilitação em um caso e impedindo em outro.

Ademais, verifica-se, também, a inconstitucionalidade da parte final do dispositivo à luz do art. 5º, inciso XLVII, aliena "b" da Constituição Federal que proíbe a existência de penas de caráter perpétuo.

Mais uma vez, não se desconhece ou ignora a gravidade dos crimes aqui tratados, mas também é verdade que impedir a admissão do candidato em cargos públicos, sem a chance, mesmo que remota, de reabilitação, equivale a condená-lo, de forma perpétua, à pena de "pena de proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública", prevista no art. 47, I, do Código Penal. Tal restrição, com natureza de sanção penal, não pode ser convertida, na prática, em sanção definitiva. Tal entendimento é resgatado de julgado que Tribunal de Justiça do Distrito Federal que é elucidativo quanto a isso, veja:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. ELIMINAÇÃO NA FASE DE SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL. EX-APENADO REABILITADO. PROCESSO CRIMINAL EXTINTO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PENAL. REABILITAÇÃO CRIMINAL. IDONEIDADE MORAL. SENTENÇA CASSADA. ART. 515, §3º, DO CPC. CONCEDIDA A SEGURANÇA.
>
> 1. Cuida-se de apelação interposta contra sentença que indeferiu a inicial de mandado de segurança, impetrado contra o Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, em razão de ter declarado o impetrante "contraindicado" na avaliação de vida pregressa do concurso para Policial Militar do Distrito Federal, por ser ex-apenado reabilitado.

2. Aplica-se à hipótese dos autos o art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil, que prevê que o tribunal pode julgar desde logo a lide nos casos em que houver extinção do processo sem julgamento do mérito, quando a causa versar sobre questão exclusivamente de direito e estiver em condições de imediato julgamento.

3. O ato administrativo impugnado está eivado de ilegalidade, porquanto a idoneidade moral de um indivíduo não pode ser aferida de uma forma tão simples, perfunctória, pondo em destaque o fato de existir ações penais com a punibilidade extinta e com declaração de reabilitação do candidato.3.1. Esta forma sumária de eliminação acaba por afrontar aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a restringir o direito do candidato mediante abuso.3.2. Precedentes desta Colenda Corte: "A idoneidade moral não é apurada apenas pela exibição de folha de antecedentes, mas pela investigação social, familiar e profissional do candidato" (20080020155438MSG, Relator Haydevalda Sampaio, Conselho Especial, DJ 02/03/2009 p. 14).

4. O princípio da razoabilidade "pode ser chamado de princípio da proibição do excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública" (o mestre Hely Lopes Meireles).

5. Impedir a admissão do candidato em cargos públicos significa condená-lo, de forma perpétua, 'à pena de proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública', prevista no artigo 47, I, do Código Penal, o que é inadmissível, haja vista que essa pena de interdição de direitos prevista na legislação criminal é apenas temporária.

6. Nos termos do art. 93 do Código Penal, o instituto da reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação. 6.1. Importante asseverar que dentre os requisitos para sua concessão está a "demonstração efetiva e constante de bom comportamento público e privado" (art. 94, II, do Código Penal). 6.2. A reabilitação assegura o sigilo dos registros criminais do reabilitado, não podendo mais ser objeto de folhas de antecedentes ou certidões criminais, além de suspender os efeitos da condenação. Ou seja, assegura-se ao reabilitado o direito de exercer cargos, função ou mandato eletivo.

7. Apelo provido, para cassar a sentença e conceder a segurança.

(Acórdão 839549, 20140110408640APC, Relator(a): JOÃO EGMONT, , Revisor(a): SEBASTIÃO COELHO, 5ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 27/11/2014, publicado no DJE: 20/1/2015. Pág.: 697)”

Desta maneira, vislumbra-se, a respeito do dispositivo em comento (art. 3º do Projeto de Lei), inconstitucionalidade em razão do tratamento desigual dado a situações que mereciam tratamento isonômico e por transformar uma espécie de sanção penal de natureza temporária, em sanção de caráter perpétuo e imutável, razões pelas quais sugere-se sua adequação aos parâmetros constitucionais de validade.

III. DA CONCLUSÃO.

Pelas razões já expostas, sugere-se a adequação do art. 1º do Projeto de Lei à boa técnica legislativa, suprimindo a palavra "assessoramento" do entremeio da nomenclatura de uma categoria de cargos públicos, que são os "cargos de livre nomeação e exoneração", considerando ser inadequada a inclusão da palavra do modo como ocorreu, conforme já arrazoado no capítulo "II – DA TÉCNCIA LEGISLATIVA" deste parecer.

Ainda, revela-se inadequada a tramitação do projeto no estado em que se encontra, em razão da inconstitucionalidade por vício de iniciativa a partir do art. 5º do Projeto de Lei**,** por se tratar de matérias que **adentram a organização, funcionamento e atribuições do Poder Executivo e de seus órgãos, nos termos do art. 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Rolim de Moura**.

No entanto, quanto a isso, medidas saneadoras poderão ser adotadas para afastar o vício de iniciativa, permitindo a correta tramitação do presente projeto de lei, mediante a **supressão do art. 5º e seguintes**, os quais incorrem em vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, verifica-se também a inconstitucionalidade do art. 3º do Projeto de Lei, em razão do **tratamento desigual conferido a situações que exigem abordagem isonômica**, bem como por converter uma sanção penal de natureza **temporária** (a proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública ou de mandato eletivo) em **sanção de caráter perpétuo**, em afronta ao art. 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal. Por essas razões, recomenda-se a adequação do dispositivo aos parâmetros constitucionais de validade.

Diante do que tudo o que foi exposto, sob o ponto de vista formal, o Projeto de Lei não cumpre com todos os requisitos de constitucionalidade e legalidade, razão pela qual opina **DESFAVORAVELMENTE** à sua regular tramitação.

ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Rolim de Moura, RO, 19 de novembro de 2025.

JORGE GALINDO LEITE: 03943123928

Assinado digitalmente por JORGE GALINDO LEITE:03943123928
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=29056741000176, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=JORGE GALINDO LEITE: 03943123928
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025-11-19 14:02:53
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137