



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

#### **PARECER JURÍDICO N° 12/2023**

Projeto de Lei n° 08/2023 de autoria parlamentar que “Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Laranjal Paulista de pessoas condenadas pela Lei Federal n.º 11.340 de 7 de agosto de 2006”. **Constitucionalidade com ressalva.**

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar n° 08/2023, de autoria parlamentar, que “Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Laranjal Paulista de pessoas condenadas pela Lei Federal n.º 11.340 de 7 de agosto de 2006.” É o relatório.

#### **II – ANÁLISE JURÍDICA**

##### **Da iniciativa legislativa**

As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios, vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A regra constitucional e simétrica acima descrita, disciplina que os atos administrativos que configuram atividades próprias do Poder Executivo terão a iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo, configurando invasão na esfera de competência, projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ainda, vale reforçar que face ao princípio da simetria, o estabelecido pela Constituição Federal referente a competências para os Poderes Executivo e Legislativo deve ser aplicado no âmbito Municipal.

Em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da CRFB. Assim dispõe a CESP:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;

2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.

(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 2, de 21 de fevereiro de 1995

3 – subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.

(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.” (NR)

(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 23 de janeiro de 2008.

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

No ordenamento jurídico municipal, as leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista:

**Art. 40.** A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

**§ 1º** É de competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:

**I** - criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;

**II** - disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.

**§ 2º** Nos projetos de competência exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem as despesas previstas, nem as que alterem a criação de cargos.

**§ 3º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de Projetos de Leis subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado registrado na zona eleitoral do Município.

No caso em tela, muito se discutiu em sede de análise de constitucionalidade de casos análogos, acerca da iniciativa legislativa, tendo em vista que projetos de lei semelhantes a esse projeto onde se trata de “nomeação de pessoas para ocupação de cargos públicos”, em tese versariam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, ficando assim a matéria inserta no rol daquelas de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, em atenção ao art. 24, § 2º da Constituição do Estado de São Paulo.

Nesta senda, conforme autorizada doutrina, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

Foi nesse sentido que ocorreu a decisão do Colendo órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 223710-61.2019.8.26.0000 acerca da Lei nº 5.849,



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que vedava a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos, de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

Contudo, essa decisão acima mencionada não chegou a transitar em julgado e foi reformada em sede de **Recurso Extraordinário n. 1.308.883, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 07/04/2021 no Supremo Tribunal Federal** que reconheceu que esse tipo de conteúdo normativo (proibindo nomeações com base na moralidade administrativa) está voltado ao atendimento do interesse público.

Isto posto, ante as considerações acima, é possível afirmar que não há violação à separação de poderes, eis que há evidente interesse público ao trazer inserido na proposição uma restrição que se traduz em moralidade administrativa, podendo assim ser considerado, portanto, que a iniciativa legislativa é concorrente.

#### **Do controle de constitucionalidade**

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.

No caso posto sob análise, forçoso destacar que a análise abstrata de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tem como único parâmetro a Constituição Estadual conforme estabelece o § 2º do art. 125 da Constituição Federal, conforme já foi proclamado pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“as ações diretas de inconstitucionalidade devem ater-se a contrastes com dispositivos constitucionais, não com normas de direito comum, independente de sua hierarquia. A violação de dispositivo de leis ordinárias, leis complementares e mesmo de preceitos inseridos em lei orgânica do município, não pode ser invocada em ação direta” (TJSP, ADI 46.911-0/4-00, Órgão Especial, Rel. Des. Franciulli Netto, v.u., 08-09-1999).

#### **Do parecer do Ibam**

Esta procuradoria diligenciou no sentido de solicitar parecer ao Ibam acerca da legalidade e constitucionalidade da proposição em análise, que enviou parecer técnico concluindo pela constitucionalidade da propositura, diante do já mencionado posicionamento recente do STF.

#### **Do texto do projeto**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

Inobstante ser possível afirmar a constitucionalidade da presente propositura no tocante à iniciativa ante tudo o que já foi acima exposto, destaco que necessário se faz adequar o texto do projeto para que o mesmo seja considerado plenamente constitucional, tendo assim condições de ser levado ao Plenário, destarte, sugiro que se faça a apresentação de uma **EMENDA ADITIVA ao texto do parágrafo único do artigo 1º do PL.**

Para tanto, nesta oportunidade, deixo consignado a sugestão do texto do referido parágrafo:

Parágrafo único - Inicia essa vedação com a condenação em decisão transitada em julgado, até o comprovado cumprimento da pena ou **extinção da punibilidade**.

Essa emenda com a inclusão da sugerida expressão: “*extinção da punibilidade*”, se faz necessária, tendo em vista que o cumprimento da pena como consta na redação original do projeto, não observa a eventual ocorrência da extinção da punibilidade por algumas das hipóteses previstas no artigo 107 do Código Penal:

**Art. 107 - Extingue-se a punibilidade: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)**

I - pela morte do agente;

**II - pela anistia, graça ou indulto;**

III - pela retroatividade de lei que não mais considera o fato como criminoso;

**IV - pela prescrição, decadência ou perempção;**

V - pela renúncia do direito de queixa ou pelo perdão aceito, nos crimes de ação privada;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

VI - pela retratação do agente, nos casos em que a lei a admite;

VII - (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

VIII - (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

IX - pelo perdão judicial, nos casos previstos em lei.

Desse modo, acaso se mantenha a redação original nos termos propostos, ou seja, com o termo final da vedação apenas o efetivo cumprimento da pena, o caráter da norma ocasionaria ao condenado que eventualmente pretenda se candidatar à vaga de emprego público em Laranjal Paulista (e por uma eventualidade não cumprir a totalidade pena imposta por ter sido beneficiado por uma das hipóteses do artigo acima citado), uma pena administrativa em caráter perpétuo, eis que estaria restringindo em tese o seu eventual direito de investidura em cargo público.

O que é expressamente proibido pela Constituição Federal, de acordo o **artigo 5º, inciso XLVII, da CF prevê que não haverá penas:** "a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis".

Ainda mais: ainda na seara penal, não podemos olvidar do princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI da CF) que pressupõe que a aplicação e a execução da sanção penal sejam adequadas à gravidade do delito e à pessoa do condenado. Por isso, é a sugestão da emenda.

### **III - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, embasada nas considerações acima, OPINO que o Projeto de Lei nº 08/2023, de iniciativa parlamentar, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, trata-se de matéria de iniciativa concorrente, podendo o



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

mesmo ser considerado **CONSTITUCIONAL, desde que seja feito a emenda sugerida.**

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 20 de março de 2023.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 123.340