

## **P A R E C E R**

Nº 0658/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de pessoas condenadas por crimes da Lei Maria da Penha, para todos os cargos efetivos, em comissão de livre nomeação e exoneração. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei. de Iniciativa parlamentar, que veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de pessoas condenadas por crimes da Lei Maria da Penha, para todos os cargos efetivos, em comissão de livre nomeação e exoneração.

Solicito parecer jurídico acerca da legalidade/constitucionalidade do PL 08/23 de autoria parlamentar que: Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Laranjal Paulista de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 7 de agosto de 2006.

### **RESPOSTA:**

Em proposituras semelhantes analisadas por esta Consultoria, explicitávamos que competia aos municípios, por sua autonomia político

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

administrativa garantida pelos artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição da República, editar normas acerca de sua organização interna e seus servidores públicos. O Legislativo, em especial, seria competente para editar normas acerca de seu funcionamento interno, respeitados os princípios constitucionais que regem os diferentes poderes e as normas constitucionais que regem os servidores públicos de todas as entidades federativas, assim, a disposição da matéria deveria ser realizada por meio de Resolução no que tange os cargos de comissão do próprio Legislativo. Nos demais casos (comissionados da administração pública direta e indireta), como a propositura propunha a vedação da nomeação de cargos comissionados acabaria por extrapolar limites constitucionais da separação de poderes encartados no artigo 2º da Carta Magna. Da mesma forma, ao utilizar a via de Projeto de Lei, o legislador estaria usurpando a competência do Poder Executivo e também ferindo o referido princípio constitucional.

**Contudo**, em **13/04/2021**, o Supremo Tribunal Federal (STF) apreciou o RE da ADI da Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que veda 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). Vejamos a ementa:

Decisão: Trata-se de recursos extraordinários interpostos pela Câmara Municipal de Valinhos e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (eDOC 6, p.2): **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que veda 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).** 1) Preliminares, apontadas pelo requerido, de falha na representação processual do autor e de inépcia da inicial que devem ser afastadas. 2) Mérito. Alegação do autor de violação ao pacto federativo por dispor a nora impugnada sobre direito penal. Descabimento. **Norma que**

dispõe sobre regra atinente à moralidade administrativa, assunto na senda da organização político-administrativa municipal, inserido, pois, no espaço de competência dos Municípios (CF, art. 30). Violação ao pacto federativo que deve ser afastada. Reconhecimento, contudo, da inconstitucionalidade da norma por fundamento diverso. Na ação direta de inconstitucionalidade vige o princípio da causa de pedir aberta, que possibilita o exame do pedido posto em juízo sob qualquer fundamento. Hipótese de vício formal de iniciativa. **Matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos. Competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, "4" da Constituição Paulista. Reconhecimento de violação ao princípio da Separação dos Poderes.** Precedente recente deste C. Órgão Especial (ADIN 223710-61.2019.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, j. 06.05.2020). Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, que deve ser julgada inconstitucional, com efeito ex tunc. Ação direta julgada procedente. Não houve interposição de embargos de declaração. Os recursos foram interpostos com fundamento no art. 102, III, a, do permissivo constitucional e apontam ofensa aos arts. 2º e 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. Nas razões recursais, ambos os recorrentes, sustentam que a imposição de condições para provimento de cargos públicos não se confunde com o a imposição de requisitos para provimento de cargos, distinção esta feita pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Destacam que as restrições impostas pela lei municipal impugnada se referem à impedimento para a nomeação de cargo público, ato que antecede a posse, e, portanto, não se confunde com o regime jurídico de servidor público e não se insere na iniciativa legislativa reservada ao Executivo. O Ministério Público do Estado de São Paulo, busca, ainda, afastar eventual aplicação do Tema 917 da Repercussão Geral aos autos e destaca a tese fixada no Tema 29 da Repercussão Geral, cujo leading case tratava de controvérsia semelhante. O Tribunal de origem admitiu ambos os extraordinários (eDOC 13). A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento do Recurso Extraordinário. É o relatório. **Decido.** Assiste razão aos recorrentes. **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. Publique-se. Brasília, 07 de abril de 2021. Ministro Edson Fachin Relator. (STF - RE: 1308883 SP 2280914-72.2019.8.26.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 07/04/2021, Data de Publicação: **13/04/2021**) (grifos nossos)

Assim, de acordo com o **atual entendimento do STF, é constitucional lei municipal**, de iniciativa parlamentar, que proíbe nomeação de pessoas condenadas pela Lei Maria da Penha para cargo em comissão e para provimento efetivo no âmbito da Administração Pública Municipal.

Segundo o Tribunal não há inconstitucionalidade formal na iniciativa parlamentar, pois a matéria não é reservada ao Chefe do Executivo. Para o STF, a criação de requisito para nomeação de agente público que concretize os princípios elencados no art. 37 da CF não entra na esfera da competência privativa descrita no art. 61, §1º, II, "a" e "c", CF. Assim, **a matéria seria constitucional ao tutelar diretamente a moralidade e impessoalidade administrativa do art. 37, CF, adotando uma postura de concretude destes princípios, os quais possuem aplicabilidade imediata e, portanto, independem de lei regulamentadora**. Por fim a decisão coaduna com a postura adotada pelo Tribunal em relação a leis sobre nepotismo que dispensam iniciativa do Executivo, porquanto tutelam diretamente a moralidade administrativa, vejamos:

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 de Julgamento: 11/12/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-032 19-02-2015) (grifos nossos)

Em suma, de acordo com o novel entendimento do E. STF, não há vícios que impeçam o regular prosseguimento da propositura.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 16 de março de 2023.