



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 014/2022.

Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 010/2022.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei CMI n.º 010/2022 de autoria da ilustre Vereadora Valéria dos Santos Rosalém, encaminhado a esta Procuradoria Legislativa para emissão de parecer, com a seguinte ementa: *"Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Ibiracú, de quaisquer dos Poderes, de pessoas condenadas pela Lei Federal n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006."*

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo assim se expressa:

"O combate e a prevenção à violência contra a mulher constituem dever do Estado, sendo este o principal fundamento do projeto de lei que se propõe para ser analisado por este Parlamento.

Esse enfrentamento deve ser proposto em caráter de urgência, pois os índices de violência só aumentam, segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Apenas para se ter uma ideia, no ano de 2022, o canal Disque 100 e Ligue 180 do Governo Federal, registrou até o mês de junho, 40.323 denúncias de violência contra mulher, sendo que desse total, 72,57% (29.262 denúncias) se referem à violência doméstica e familiar contra a mulher, incluindo ação ou omissão que causarem mortes, lesões, sofrimentos físicos, abusos sexuais ou psicológico. Ainda, contabiliza-se nesta lista danos morais e patrimoniais.

Diante desse cenário da violência de gênero, Oliveira (2016) observa que esse fenômeno é um aspecto da cultura patriarcal ainda vigente em pleno século XXI, apesar das mudanças efetivadas na legislação, como a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). Esta reconhece formalmente a igualdade entre homens e mulheres, porém, sob a perspectiva material, a realidade é de pandemia social, pois nosso país apresenta um cenário de extrema violência: o Brasil se encontra em 5º lugar no ranking mundial de assassinatos de mulheres cisgêneras; em 4º em termos de estupro de vulnerável e em 1º lugar em assassinatos de travestis e transexuais (Waiselfisz, 2016). Pesquisas sobre esse tema enfatizam que a violência de gênero transcende todos os setores da sociedade, independente de classe social, raça, grupo étnico, cultura, escolaridade, idade ou religião (Barsted, 2004; Lima, 2014; Santos & Izumino, 2005).

É imprescindível se comprometer com o enfrentamento à violência de gênero, pois desde 2016 que a ONU declarou a violência contra a mulher





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

como uma pandemia, que lançada sob o contexto da pandemia da covid-19, a 15ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública mostra mais uma vez que a violência de gênero não tem freio: os homicídios dolosos de mulheres e os feminicídios ocorridos em 2021 ainda são bastante altos e absurdos, apesar da relativa diminuição ocorrida em comparação ao ano anterior (2020). As vítimas de feminicídio perfazem o total de 1.319. Os dados foram compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, baseados em informações das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa.

Esses dados apontam a real necessidade de ações e políticas públicas mais efetivas em relação à promoção dos direitos das mulheres e ao combate à violência contra a mulher. Apesar dos avanços das lutas do movimento de mulheres, uma onda conservadora também cresce em nosso País, em resposta às conquistas das mulheres. Infelizmente, a impunidade e a falta de políticas mais efetivas contribuem para o aumento de dados como esses.

A violência contra as mulheres é um dado real, que faz parte do cotidiano das mulheres no mundo inteiro. As mulheres são alvos de violência, por motivos culturais ou religioso. E a violência é uma construção social reproduzida pela sociedade. Segundo a Organização das Nações Unidas, sete em cada dez mulheres no mundo já foram ou serão violentadas em algum momento da vida¹.

Ao completar dezesseis anos de existência, em 2022, a Lei Maria da Penha deve ser avaliada como um importante avanço na luta das mulheres. Marco legal que responsabiliza o Estado pelo enfrentamento da violência e estabelece o direito de mulheres e meninas a uma vida sem violência, a Lei Maria Penha garante que a violência contra a mulher deixe de ser tratada como um crime de menor potencial ofensivo. Essa Lei criou mecanismos para prevenir, punir, erradicar e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, acabou com as penas pagas com cestas básicas ou multas e tipificou os tipos de violência, física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

A iniciativa tem por base estabelecer um duro golpe naqueles que praticam violência contra a mulher, extirpando dos quadros da Administração Pública Municipal referidas pessoas, até que sejam recuperadas, vale dizer, reabilitadas.

(...)

Assim o presente projeto tem por finalidade a criação de medidas que visam coibir atos de violência e crimes de contra mulher, através da impossibilidade do autor, que cometeu a violência, em concorrer ou assumir cargos públicos.

O projeto ainda celebra princípios constitucionais que possuem aplicabilidade imediata conforme determina o art. 5º, § 1º, da Constituição

¹ Disponível em <<http://nacoesunidas.org/no-dia-internacional-da-mulher-onu-pede-fim-de-todos-os-tipos-de-violencia-de-genero>>.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Federal de 1988 e, por conseguinte, protege mulheres de violações de direitos humanos."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 01/07/2022 e lida/apresentada no expediente da sessão ordinária realizada no dia 04/07/2022. Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Da Competência e Iniciativa:

A proposição em testilha, conforme destacado, "*veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Ibiracú, de quaisquer dos Poderes, de pessoas condenadas pela Lei Federal n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006.*"

Conforme é lição corrente, a inconstitucionalidade formal pode decorrer da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (*inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios*) ou pode, também, decorrer do procedimento de elaboração da norma jurídica.

A Constituição Federal divide a competência entre os entes com capacidade política, assim prevendo: União (*arts. 21 e 22*); Estado (*art. 25 – competência residual ou remanescente*) e Municípios (*arts. 29 e 30*).

No caso em testilha, a competência legislativa foi respeitada, porquanto não há qualquer vedação constitucional a que o Município institua regras e condições específicas sobre a nomeação de aprovados em concursos públicos ou em processos seletivos de qualquer natureza.

A rigor, a medida que se pretende instituir se insere, efetivamente, na definição de interesse local, uma vez que diz respeito ao estrito âmbito do Município de Ibiracú, além de referir-se à competência constitucional de efetivação do princípio da moralidade administrativa.

Com efeito, o art. 30, I e II da Constituição Federal é expresso em estabelecer a competência do Município para os assuntos de interesse local. Confira-se:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

No mesmo sentido assevera a Lei Orgânica Municipal em seus art. 8º, incisos I e II, repetindo as disposições supra transcritas.

O conceito de interesse local, a doutrina bem o esclarece, *in verbis*:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatidade, essa unicidade, bem reduzida ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz prova a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª edição, Malheiros Editores, p. 111)

De fato, a proposição em testilha, 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 impõe 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.

Conclusivamente, norma que dispõe sobre regra atinente à moralidade administrativa, assunto na senda da organização político-administrativa municipal, insere-se, pois, no espaço de competência do Município (CF, art. 30, II).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por outro lado, poder-se-ia formular uma objeção sob o ponto de vista da constitucionalidade formal da proposição, no que diz respeito à competência para a deflagração do processo legislativo.

Como é sabido, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre servidores públicos e seu regime jurídico, nos termos positivados pela alínea "c", do inciso II, do § 1º, do art. 61 da Constituição Federal. Dispositivo análogo consta no inciso IV, do parágrafo único, do art. 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo; e, ainda, do art. 37, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Ibiracú.

Nada obstante, o presente caso não está subsumido à hipótese de reserva do Poder Executivo para a iniciativa legislativa, uma vez que a propositura não versa exatamente sobre o regime jurídico de servidores públicos ou mesmo requisitos de provimento do cargo.

Com efeito, a questão vem sendo abordada por outro prisma em situações deveras similares, como o combate ao nepotismo e a adoção dos princípios positivados pela Lei da Ficha Limpa.

Logo, a análise referente à constitucionalidade formal subjetiva deve ter à vista, em primeiro lugar, as normas pertinentes ao princípio da moralidade administrativa e condições para investidura em cargos públicos (art. 37, Constituição Federal; art. 32, da Constituição do Estado do Espírito Santo).

A propósito, conforme se manifestou a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em parecer nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2179857-50.2015.8.26.0000, importa consignar que "**o Chefe do Poder Executivo tem iniciativa legislativa reservada para o provimento de cargos públicos, mas a exigência de honorabilidade para o provimento de cargos públicos se situa no raio de incidência do princípio constitucional da moralidade administrativa, não importando a observância dessa regra. Isso porque a reserva de iniciativa é referente aos requisitos para o provimento de cargos públicos, e não para as condições para provimento de cargos públicos, matéria que está no domínio da iniciativa comum ou concorrente, porque não se refere ao acesso ao cargo público, mas à aptidão para o seu exercício.**"

Destaca-se, quanto ao particular, interessantes precedentes jurisprudenciais, conforme se infere dos seguintes arestos, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n.º 313/2015, do Município de Coronel Macedo. Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre restrições similares às da Lei Ficha Limpa. Possibilidade. Ausência de vício no processo legislativo ou de ofensa à Constituição do Estado de São Paulo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Ação direta julgada improcedente." (TJSP, ADIN n.º 2179857-50.2015.8.26.0000; Relator Ademir Benedito; O E do TJSP; julgado em 09.12.2015)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n.º 3.441, de 30 de setembro de 2011, de Mirassol - Projeto de iniciativa de Vereador Diploma legislativo que dispõe sobre a nomeação para cargos em comissão no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, Poder Legislativo Municipal e Autarquias de Mirassol e dá outras providências Estabelecimento de restrições à nomeação de pessoa para o exercício de função pública inerente ao cargo em comissão - Restrições semelhantes à estabelecida pela "Lei da Ficha Limpa" (LC n.º 135/2010) - Moralidade administrativa que se revela como princípio constitucional da mais alta envergadura - Exigência de honorabilidade para o exercício da função pública que não se insere nas matérias de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Ausente o vício de iniciativa - Exonerações de servidores contratados em descompasso com esta lei que não consubstancia aplicação retroativa do diploma legal - Precedentes deste Órgão Especial que cuidaram de situações análogas neste mesmo sentido Lei Municipal reputada constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, revogada a liminar. (TJSP, ADIN n.º 0301346-30.2011.8.26.000, Rel. Des. De Santi Ribeiro, julgado em 30 de maio de 2012)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda n.º 79/12, que acrescentou, à Lei Orgânica Municipal, o artigo 107-A, que estabelece vedações à nomeação de servidores para o exercício de funções comissionadas no âmbito da Administração Pública Municipal - Vício de inconstitucionalidade formal - Invasão à esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo - Inocorrência Estabelecimento de critérios para o acesso aos cargos públicos que não se enquadra em atividade privativa do Chefe do Executivo - Inexistência de ofensa a Constituição Bandeirante - Precedentes do Colendo Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada improcedente." (TJSP, ADIN n.º 0131438-38.2012.8.26.0000, Rel. Des. Castilho Barbosa, julgado em 27 de fevereiro de 2013)

Especificamente sobre o tema, o e. STF, em recente decisão, inclusive mencionada na mensagem que apresenta o projeto em testilha, apreciou a questão em sede de Recurso Extraordinário aviado contra Acórdão do TJSP em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, assim assentando, *in verbis*:

"{...}

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 n.º 5.849/2019, do Município de Valinhos.





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

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.

Portanto, emerge a convicção de que, sob o ponto de vista da iniciativa legislativa, não há que se falar em inconstitucionalidade da propositura.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.2. Da Espécie Normativa, Regime de Tramitação, Quórum de Aprovação e Processo de Votação:

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a lei ordinária é a via correta, porquanto em se tratando de condições impostas para o acesso a cargos públicos, somente por a lei poderá dispor sobre as mesmas.

No que toca ao regime de tramitação, a matéria deve observar o regime ordinário, com a submissão da proposição às Comissões temáticas pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero - art. 46 do RI*);

Já em relação ao quórum para aprovação da matéria, conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º e 190, II, "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos votos, obtida a partir do primeiro número inteiro superior à metade, incluindo os presentes e ausentes à sessão da Câmara Municipal.

Outrossim, o processo de votação a ser utilizado, nos termos do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, é o simbólico, em turno único.

2.3. Da Constitucionalidade Material, Juridicidade e Legalidade:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em análise, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios constitucionais.

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁽²⁾

² MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

É oportuno destacar que sob o aspecto material também merece bastante atenção a proposição, na medida em que, ao criar condições necessárias para o provimento de cargos públicos (*efetivos, comissionados ou contratados*), a propositura institui tratamento diferenciado entre os cidadãos até o momento aptos para eventuais nomeações.

No caso em testilha, disciplinado pela proposição em apreço, a incidência dos efeitos decorrentes da condenação criminal transitada em julgado e fundada na Lei Maria da Penha é o elemento distintivo entre os cidadãos aptos ou não para o exercício de cargos públicos no Município de Ibiracú.

Com essa assertiva em vista, a proposição em tela permite enxergar dois propósitos almejados pela proponente da medida, a saber: (i) o primeiro, relativo à satisfação de padrões mínimos de moralidade para o exercício da função pública, o que busca concretizar importante princípio que rege a administração pública (*art. 37 da Constituição da República*); e (ii) o segundo, voltado a agregar maior efetividade à legislação que dispõe acerca da violência doméstica, a qual também possui fundamento constitucional, especialmente no art. 1º, inciso III, da Carta Magna, que consagra o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, é de se registrar que a legislação federal que trata das hipóteses de inelegibilidade, a qual foi aperfeiçoada pela Lei Complementar n.º 135/2010 (*Lei da Ficha Limpa*), traz em seu bojo objetivos caros ao ordenamento jurídico como um todo, não se restringindo às questões de interesse exclusivo da Administração Pública.

Portanto, mostra-se relevante mencionar que, nos termos da Lei da Ficha Limpa, são inelegíveis para qualquer cargo aqueles que forem condenados, por decisão transitada em julgado ou oriunda de órgão colegiado, desde a condenação até o transcurso de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, aqueles que incorrerem em uma série de ilícitos penais, e não apenas crimes relacionados à administração pública.

Importa dizer que a Lei da Ficha Limpa se aplica, por exemplo, àqueles que forem condenados por crimes contra o meio ambiente e a saúde pública (*art. 1º, I, "e", 3, da LC 64/1990*); tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos (*art. 1º, I, "e", 7, da LC 64/1990*); redução à condição análoga à de escravo (*art. 1º, I, "e", 8, da LC 64/1990*) e contra a dignidade sexual (*art. 1º, I, "e", 9, da LC 64/1990*).

Assim, conclui-se que a Lei da Ficha Limpa, considerada um marco para o fortalecimento do princípio da moralidade no âmbito dos cargos eletivos,





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

possui características e objetivos semelhantes àqueles que embasam o presente projeto.

Ademais, a proposição consigna na legislação medida de bom senso: não cabe ao Poder Público acolher em seus quadros agressores condenados pela prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Note-se que a vedação estabelecida impede a provisão de cargos por pessoas condenados em processos transitados em julgado até que a pena tenha sido cumprida.

Excluir agressores em cumprimento de pena do serviço público atende ao princípio da moralidade, considerando que a prática de violência contra a mulher e doméstica e familiar pode ser considerada uma mácula que compromete a integridade ética, tornando a pessoa incompatível com a idoneidade moral e a reputação ilibada que se espera do servidor.

A matéria em questão, a rigor, se insere no âmbito do aprimoramento da legislação e das políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência contra a mulher.

Conclusivamente, entende-se que o presente Projeto de Lei não apresenta vício de inconstitucionalidade formal ou material.

2.4. Da Técnica Legislativa:

Conforme se verifica dos autos da proposição, a Secretaria da Câmara já se manifestou assentando que o Projeto de Lei se encontra adequado à técnica legislativa, manifestação esta com a qual se corrobora, uma vez que observa as regras e normas previstas na Lei Complementar n.º 95/1998.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta assessoria jurídica **OPINA** pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição, podendo a mesma ter regular tramitação na Casa.

É o parecer e como concluo.

Plenário Jorge Pignaton, em 13 de julho de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

