



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 36-A/2023 CJLEG

PROTOCOLO: 3954/2022

DATA ENTRADA: 23 de Fevereiro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.484 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a proibição de contratação de condenados pela Lei Federal nº 11.340/06 - Lei Maria da Penha, por parte do Poder Público Municipal, bem como impede a nomeação e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre a proibição de contratação de condenados pela Lei Federal nº 11.340/06 - Lei Maria da Penha, por parte do Poder Público Municipal, bem como impede a nomeação e dá outras providências.. Projeto de Lei nº 9.484 de autoria da Vereadora Perpetua Dantas.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: “*O combate e a prevenção à violência contra a mulher são um dever do Estado, sendo este o principal fundamento do projeto de lei que propomos 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 que divulgou em março de 2021, o canal Disque 100 e Ligue 180 do Governo Federal, registrando 105.821 denúncias de violência contra mulher no ano passado, os dados correspondem a cerca de 12 denúncias por hora. Desse total, 72% (75.894 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 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 como uma pandemia, que lançada sob o contexto da pandemia da covid-19, a 14ª 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 tiveram crescimento no primeiro semestre de 2020 em comparação com o mesmo período do ano passado. Entre os homicídios dolosos, quando há a intenção de matar, o número de vítimas do sexo feminino aumentou de 1.834 para 1.861, um acréscimo de 1,5%. Já as vítimas de feminicídio foram de 636 para 648, aumento de 1,9%. Os dados foram compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, baseados em informações das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social. O cronômetro da violência contra as mulheres no Brasil criadas com os dados da 11ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017) e da Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil (DataFolha/FBSP, 2017). Indica que ocorre no Brasil: 1 estupro a cada 11 minutos, 1 mulher assassinada a cada 2 horas, 503 mulheres são vítimas de agressão a cada hora, 5 espancamentos a cada 2 minutos (...)"

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo



seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, **que assegurará a legalidade dos atos** relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.



O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional, cumprindo os requisitos da adequação.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço- moralidade pública por parte do Poder Público Municipal, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis econcessão de direito de uso e **de serviços públicos**;

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas



verificações de votação simbólica, na apreciação de voto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou voto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

A propositura em questão trata sobre a proibição de contratação de condenados pela Lei Federal nº 11.340/06 - Lei Maria da Penha, por parte do Poder Público Municipal, bem como impede a nomeação destes.

A iniciativa parlamentar respalda-se na regra geral de moralidade, visando dar efetividade ao princípio da probidade da administração pública, além de justificar que o dever do Poder Legislativo é criar leis quando necessárias e de interesse do municipal, conforme consta no art. 30, I da Constituição Federal.

O tema da contratação de servidores públicos, e suas vedações, não é novo para exame desta Consultoria Jurídica Legislativa, sendo comum a conclusão e sugestão, **ao competente relator(a)**, pela rejeição de tais proposições².

O principal motivo para a conclusão pela rejeição perpassava pela consideração – de legislação local – que exige a iniciativa privativa para proposições que tratem do tema do servidor público, muito embora se reconhecesse a posição exarada pelo Supremo Tribunal Federal, privilegiando-se assim a legislação municipal³.

Ocorre que o Direito é uma manifestação cultural e não cartesiana, sendo a discussão a melhor forma de evitar a caducidade e a imobilização do mesmo. Em sendo assim, a Consultoria

¹ Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente

² PL 9240/2022 - PROJETO DE LEI, PL 9234/2022 - PROJETO DE LEI, PL 9182/2021 - PROJETO DE LEI, PL 9181/2021 - PROJETO DE LEI, PL 8512/2020 - PROJETO DE LEI e PL 8510/2020 - PROJETO DE LEI.

³ Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre: (LOM)

Jurídica, após releitura da jurisprudência e da legislação destacada, entende que há necessidade de mudança em seu posicionamento.

Conforme já demonstrado pelo Supremo Tribunal Federal, normas que tratam dos requisitos para ingresso no cargo público, notadamente prezando pela moralidade do serviço, não devem ser interpretadas unicamente pelo viés da administração pública e seus servidores, mas também pela máxima principiológica que permeia todo o serviço, ultrapassando, desta forma, imposições locais no tocante a iniciativa, observe-se:

Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1308883 SP 2280914-72.2019.8.26.0000 - 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). **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.** 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.

Os tribunais pátrios também estão seguindo a linha delineada pelo Supremo, aplicando a mesma intepretação, eis os enxertos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 493/2015 DO MUNICÍPIO DE PACUÁ. LEI QUE INSTITUI A FICHA LIMPA MUNICIPAL. CONDIÇÕES DE NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA NO ÂMBITO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. INDEFERIMENTO. 1. A Lei Municipal nº 493/2015, de iniciativa de vereadores do Município de Pacujá, instituiu a "Lei da Ficha Limpa" no âmbito municipal e dá outras providências. **2. Não se vislumbra, em sede de juízo cautelar, a alegada ofensa ao princípio da separação dos poderes nem à competência privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre o provimento de cargos de seus servidores públicos. 3. A lei municipal questionada versa sobre impedimentos à nomeação para cargos de provimento em comissão ou função gratificada, no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo, bem como para a contratação de fornecedores, com o fim de proteger a probidade e a moralidade na Administração Pública Municipal. 4. Examinando os artigos da**

lei municipal questionada, observa-se que foram estabelecidas restrições gerais a ambos os Poderes, de forma que não se pode, à princípio, concluir pela ingerência do Poder Legislativo na competência do Poder Executivo, tendo em vista que as disposições não são específicas, mas abrangentes para todos os cargos comissionados da esfera municipal. 5. Em sede de juízo meramente perfuntório, próprio de liminar, tenho que inexiste a plausibilidade jurídica da tese defendida pela autora, autorizadora da concessão da medida cautelar pleiteada. 6. Medida cautelar indeferida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em que figuram as partes acima indicadas, acorda o ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade, em INDEFERIR o pedido de medida cautelar, nos termos do voto do relator, Fortaleza, 24 de setembro de 2015 PRESIDENTE TJCE Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS Relator
(TJ-CE - ADI: 06265329520158060000, Relator: RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS, Data de Julgamento: 24/09/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/09/2015)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 2.388/2019 - "FICHA LIMPA MUNICIPAL" - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO OCORRÊNCIA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

Não há violação ao princípio da separação dos poderes quando a matéria tratada pela lei não está inserida naquelas de iniciativa do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas de forma restritiva. Improcedência do pedido é medida que se impõe.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000190578518000 MG, Relator: Antônio Carlos Cruvinel, Data de Julgamento: 11/11/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 13/11/2020)

O obter dictum dos julgados é bastante explícito: “,(...)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”.

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como a legislação municipal de regência, restando superada antiga posição.

6. EMENDAS



Não foram oferecidas emendas ao projeto.

Sugere-se ao relator(a) a apresentação de emenda substitutiva para fins de adequação do texto normativo. Conforme determina o Art. 7º, incisos I e IV, da Lei Complementar nº 95/98, cada lei tratará de objeto único.

Como o objetivo da proposição é a defesa da moralidade administrativa, evitando que condenados sejam conduzidos e aceitos no âmbito da administração pública, vê-se que há margem para acréscimos de outros ilícitos penais igualmente repudiáveis.

Em sendo assim, para fins de evitar legislações esparsas com o mesmo fim, sugere-se ao relator a apresentação de emenda substitutiva nos seguintes termos:

“Art. 1º- Fica vedada a nomeação no âmbito da Administração Pública do Município de Caruaru, para todos os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, ou de provimento efetivo mediante concurso público, seleção simplificada de pessoas que tiverem sido condenadas nos seguintes regramentos:

I - Lei Federal nº 11.340/06, Lei Maria da Penha.

Art. 2º - Será considerado para efeito de impedimento de nomeação do agressor ou agressora, o acórdão condenatório em segunda instância. “

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.484/2023, desde que acompanhado de **emenda substitutiva**.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 02 de Fevereiro de 2022.



Anderson

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo- Especialista em Direito
Público | Mat. 740-1 - CJL

JHENNYFER VITÓRIA FERREIRA

BENTO

Estagiária de Direito – CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO

OAB/PE 30.967

Consultora Jurídica Geral