

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 143/2025 (Processo Eletrônico nº. 2817/2025).

Ementa PL: Dispõe sobre a vedação à nomeação ou contratação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Itanhaém, de pessoas condenadas por crimes sexuais contra criança e/ou adolescente, e dá outras providências.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;

6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 15, passa a expor a manifestação.

I. DO RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem por escopo analisar os aspectos formais e materiais do Projeto de Lei Nº 143, de 2025, de autoria do Vereador Edinaldo dos Santos Barros (Naldo do Bodeguita), o qual "Dispõe sobre a vedação à nomeação ou contratação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Itanhaém, de pessoas condenadas por crimes sexuais contra criança e/ou adolescente, e dá outras providências."

O Projeto de Lei (PL) estabelece uma regra de impedimento para o acesso ou permanência em quaisquer vínculos laborais com a Administração Pública Municipal, o que inclui cargos efetivos, cargos em comissão, empregos públicos, contratos temporários, e contratações via terceirização ou convênios.

Esta vedação atinge a pessoa que tenha sido condenada, com sentença transitada em julgado, por crime sexual contra criança e/ou adolescente, subsistindo enquanto perdurarem os efeitos da condenação, nos termos do Código Penal Brasileiro.

Para garantir o cumprimento da norma, o PL condiciona o ato de nomeação ou contratação à apresentação de certidões criminais negativas e à declaração do interessado de não ter sido condenado por tais crimes. O descumprimento implica a nulidade do ato, sem prejuízo de sanções administrativas, civis e penais.

A proposição legislativa, embora fundada em motivação nobre e constitucionalmente relevante, qual seja, a integral proteção da criança e do adolescente (ECA e Art. 227 da CF/88), exige uma análise rigorosa quanto à competência legislativa do Município e, crucialmente, à titularidade da iniciativa para deflagrar o processo legislativo, em observância ao Princípio da Separação dos Poderes.

II. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Os Municípios tem autonomia legislativa, com base no disposto no artigo 30 da CF/88, para exercer a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Contudo, essa autonomia não é absoluta, devendo sempre observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, sendo um dos mais relevantes o da indelegabilidade de funções entre os Poderes.

A iniciativa para o processo legislativo é, em regra, concorrente, podendo o projeto ser apresentado por qualquer membro ou comissão da Câmara, pelo Prefeito ou pelos cidadãos.

Todavia, a própria Constituição Federal e as Cartas Estaduais e Leis Orgânicas Municipais estabelecem hipóteses de iniciativa legislativa privativa ou reservada, a fim de proteger a harmonia e a independência entre o Executivo e o Legislativo.

A matéria objeto do Projeto de Lei versa sobre requisitos ou impedimentos para o acesso a cargos, empregos ou funções públicas. Tais requisitos, sejam eles positivos (idade mínima, escolaridade) ou negativos (impedimentos, certidões), compõem o Regime Jurídico dos Servidores Públicos.

No que tange à Administração Pública do Poder Executivo, a Constituição Federal outorga, expressamente, ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar o processo legislativo que disponha sobre:

"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:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Embora o artigo 61 da CF/88 se refira ao Presidente da República, a Constituição Federal estabeleceu o princípio da simetria administrativa e constitucional, exigindo que as Constituições Estaduais e, conseqüentemente, as Leis Orgânicas Municipais, reproduzam a regra da iniciativa reservada aos respectivos Chefes do Poder Executivo (Governador ou Prefeito) para legislar sobre a estrutura e o funcionamento da Administração e o regime jurídico dos servidores.

O Projeto de Lei em questão busca vedar a contratação em ambos os Poderes, Executivo e Legislativo.

No caso, poder-se-ia argumentar que o Vereador possu iniciativa para legislar sobre o regime jurídico dos servidores do próprio Legislativo (Câmara Municipal), se no caso tivesse em vigência, mas não teria efeitos em face as disposições do Regime Jurídico dos Servidores Públicos.

Contudo, ao impor regras de provimento para o Poder Executivo, sem a anuência de seu Chefe, o Poder Legislativo invade a esfera de gestão deste Poder.

O presente projeto de lei ao determinar os requisitos e as condições para o preenchimento de cargos e contratações no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo, viola inequivocamente a regra de iniciativa privativa.

A intervenção do Poder Legislativo na definição do regime jurídico dos servidores do Executivo configura ofensa direta ao princípio da separação e harmonia dos Poderes, o que acarreta a inconstitucionalidade formal do projeto.

III. LEGALIDADE DA MATÉRIA

Não obstante o vício de iniciativa que macula o Projeto de Lei, é imperativo analisar o mérito da proposição, haja vista a relevância social da matéria, para fins de eventual reapresentação por meio da iniciativa adequada.

O mérito da proposição legislativa é plenamente compatível com os princípios e diretrizes da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

O Artigo 227 da Constituição Federal estabelece, de forma categórica, o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A criação de um requisito de idoneidade moral, específico e rigoroso para indivíduos que atuarão, direta ou indiretamente, no serviço público, visa a salvaguardar o interesse superior da criança e do adolescente.

Muitos cargos públicos municipais, seja nas escolas, creches, unidades de saúde, ou programas sociais, envolvem contato direto e vulnerabilidade de menores, logo, o objetivo da propositura de evitar que agressores condenados por crimes sexuais ocupem posições de poder ou contato com esse público é uma medida de proteção integral que se alinha perfeitamente ao mandamento constitucional da absoluta prioridade.

A Constituição Federal (Art. 37, I) prescreve que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

Dentre esses requisitos, a idoneidade moral e a conduta ilibada são inerentes ao exercício da função pública, que exige padrões éticos e morais elevados, em razão do múnus público exercido e da confiança que a sociedade deposita no agente.

A vedação proposta insere-se no campo do controle de idoneidade moral, sendo perfeitamente legítima, desde que obedeça aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

No caso, a vedação é altamente razoável, pois possui nexos causal direto, uma vez que o impedimento se liga à natureza do crime (sexual contra menor) e à vulnerabilidade do público que o servidor municipal, em tese, atenderá e não atinge apenas crimes de gravidade extrema, definidos legalmente, e que demonstram total incompatibilidade com a função pública, especialmente aquelas que lidam com crianças e adolescentes.

Medidas semelhantes já foram adotadas em diversas esferas federativas, refletindo a consolidação do movimento por um "Ficha Limpa Administrativo" que visa repelir indivíduos que demonstraram desvio de conduta penalmente sancionado de cargos públicos, em especial aqueles mais sensíveis.

O Projeto de Lei (Art. 1º) é estrito ao exigir que a condenação seja com sentença transitada em julgado.

Tal exigência é crucial para a sua validade material, pois respeita integralmente a presunção de inocência prevista no artigo 5º, LVII, da Constituição Federal.

Somente após a irrecorribilidade da decisão penal, o impedimento administrativo pode ser aplicado, o que significa dizer que não se trata de qualquer vedação baseada em inquérito, denúncia, ou condenação ainda passível de recurso seria flagrantemente inconstitucional.

Ademais, o § 2º do artigo 1º do projeto de lei mitiga o risco de perpetuidade da pena, ao estabelecer que a proibição subsistirá apenas "enquanto perdurarem os efeitos da condenação, nos termos do art. 92, I, alínea "a", do Código Penal".

O artigo 92, I, "a", do Código Penal estabelece como efeito automático da condenação a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública.

Embora o artigo 92, I, "a", do CP seja tipicamente aplicado a crimes funcionais, a finalidade do PL sob análise é a de vedar o acesso, vinculando esta vedação temporalmente aos efeitos penais.

A vedação, portanto, não é infinita, mas delimitada pelo período em que perdurarem tais efeitos e, subsequentemente, pelo período de reabilitação. Isto confere razoabilidade e proporção à restrição de acesso ao cargo público, evitando o caráter perpétuo da pena, vedado pelo Art. 5º, XLVII, "b", da CF/88.

Em conclusão sobre o mérito, o conteúdo material do Projeto de Lei é constitucional e legalmente válido, pois promove o interesse público primário da proteção dos menores de forma coerente com o sistema penal e administrativo.

A constatação de que o Projeto de Lei padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal orgânica, por ter sido deflagrado por iniciativa parlamentar em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo (Art. 61, § 1º, II, "c", da CF/88, aplicado por simetria), implica a sua inviabilidade jurídica no atual formato.

Caso o Projeto de Lei venha a ser aprovado e sancionado, a lei dele resultante estará sujeita à declaração de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça ou por outros legitimados.

Diante do vício de iniciativa, o ideal é que o Projeto seja rejeitado pela Casa para evitar litígios futuros e a declaração de inconstitucionalidade.

No entanto, dada a extrema relevância social e a completa constitucionalidade material do conteúdo do PL, **RECOMENDA-SE** que a matéria seja levada ao conhecimento do Chefe do Poder Executivo Municipal, sugerindo a apresentação de um Projeto de Lei idêntico, porém com a iniciativa adequada (Mensagem Executiva). Dessa forma, o Município poderá instituir a importante proteção legal sem incorrer em vício formal.

IV. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, o presente projeto de lei é *formalmente inconstitucional* por flagrante vício de iniciativa, uma vez que, ao dispor sobre requisitos e impedimentos para o provimento de cargos e contratações na Administração Pública do Poder Executivo, usurpa a competência legislativa privativa reservada ao Prefeito Municipal, por força do princípio da simetria constitucional e da separação de Poderes (Art. 2º e Art. 61, § 1º, II, "c", da CF/88).

Por outro lado, o presente projeto de lei possui *mérito materialmente constitucional e legítimo*, pois visa à proteção integral de crianças e adolescentes (Art. 227 da CF/88), estabelecendo um requisito de idoneidade moral razoável e proporcional, baseado em condenação transitada em julgado e limitado aos efeitos penais da pena.

Diante da inviabilidade jurídica do projeto no formato atual, e da inegável necessidade da norma, sugere-se a rejeição da proposição de iniciativa parlamentar, e que a Presidência da Casa encaminhe esta análise ao Chefe do Poder Executivo, recomendando-lhe a imediata apresentação de um Projeto de Lei com idêntico teor, sanando o vício formal de iniciativa.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,

Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003600300033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em **10/12/2025 10:54**

Checksum: **390A1C54F86AF17D32BAEED9B83DF3A3990B1A2BA2F1C167CD49884F6253DBBA**