



Projeto de Lei nº 103/2025

Processo Eletrônico nº 1988/2025

Proponente: Sueli Pancier

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 103/2025. Altera a Lei Municipal nº 3.061/2019 para ampliar a vedação de nomeação, contratação ou designação, no âmbito da Administração Pública de Viana, de pessoas condenadas, com decisão transitada em julgado, por crimes previstos na Lei Federal nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto, observadas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 103/2025, de autoria da Excelentíssima Vereadora Sueli Pancier, que objetiva alterar a Lei Municipal nº 3.061/2019, a fim de ampliar a vedação de nomeação, contratação ou designação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Viana, de pessoas condenadas, com decisão transitada em julgado, por crimes previstos na Lei Federal nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

Segundo a justificativa apresentada, a proposição busca fortalecer a proteção às mulheres e reafirmar o compromisso institucional do Município no combate à violência doméstica e familiar, estendendo a restrição também aos cargos efetivos, empregos públicos, contratações temporárias e funções de confiança.

É o relatório

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

a) Competência

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

[...]

A matéria veiculada no presente Projeto de Lei se adequa aos princípios de competência legislativa assegurados ao Município, especialmente no art. 30, I, da Constituição Federal, porquanto trata da fixação de requisitos para a ocupação de cargos, empregos e funções públicas no âmbito da Administração Municipal, vinculados diretamente à moralidade administrativa e à proteção dos direitos fundamentais. Não há conflito com a competência privativa da União (art. 22, CF/88), nem com a concorrência legislativa entre os entes federativos (art. 24, CF/88).

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local

[...] todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância;

⁵ CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49





tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 74/2025, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (art. 22 da CF/88).

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237⁷:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. 5. **As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** 6. **A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara,** uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de

⁶ STF. RE 610.221 RG

⁷ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)





próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁸

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 103/2025 se insere, efetivamente, na definição de interesse local, pois trata da forma como o Município organiza e disciplina os critérios de acesso aos seus cargos e funções públicas, resguardando a moralidade administrativa e reforçando seu compromisso institucional de combate à violência doméstica e familiar.

b) Iniciativa concorrente

Em relação à iniciativa, a propositura não remodela ou cria novas atribuições, tampouco implica na criação de cargos ou na alteração da estrutura administrativa, não adentrando, portanto, na competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de norma de caráter geral, voltada à moralidade administrativa, cuja iniciativa pode ser validamente exercida pelos membros do Poder Legislativo, conforme prevê o artigo 61 da Constituição Federal.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 1308883/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 13.04.2021, reafirmou que não há vício formal em leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre requisitos para a nomeação em cargos públicos, desde que não interfiram na estrutura organizacional da Administração nem disciplinem o regime jurídico de servidores. Destacou-se naquele julgamento que as restrições impostas pela lei municipal impugnada referiam-se ao impedimento para a nomeação, ato que antecede a posse, razão pela qual não se confundiam com regras próprias de pessoal, mas sim com normas voltadas à observância da moralidade administrativa.

Nessa mesma linha, o Tribunal já havia assentado, no RE 570.392, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tema 29 da Repercussão Geral, que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo. Naquela oportunidade, pontuou a Relatora:

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.

⁸ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019





Assim, a propositura ora em análise não se confunde com disciplina de pessoal, mas traduz regra de moralidade administrativa, de aplicação imediata, cuja finalidade é impedir que pessoas condenadas por violência doméstica ingressem nos quadros da Administração Pública Municipal.

Por conseguinte, insere-se no âmbito da iniciativa concorrente, apta a ser deflagrada pelo Poder Legislativo, não incidindo nas hipóteses de reserva privativa do Executivo previstas no art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal.

3.2. Aspecto Material

O Projeto de Lei em exame tem por objeto alterar a Lei Municipal nº 3.061/2019, que já previa vedação de nomeação em cargos em comissão de pessoas condenadas, com decisão transitada em julgado, por crimes previstos na Lei Maria da Penha.

A proposição estende a restrição para abarcar também a contratação ou designação em cargos efetivos, funções de confiança, empregos públicos e contratações temporárias, consolidando uma regra de moralidade administrativa aplicável a toda a Administração Direta e Indireta do Município de Viana.

A Lei Federal nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha representa um marco no ordenamento jurídico pátrio ao instituir mecanismos de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, em conformidade com o art. 226, § 8º, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de assegurar a assistência à família na pessoa de cada um de seus integrantes, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Assim, vedar a ocupação de cargos públicos por pessoas condenadas por tais crimes reforça a proteção da mulher e garante que a Administração Pública não seja espaço de legitimação indireta de condutas que afrontam direitos humanos fundamentais.

Sob essa ótica, a proposição não versa sobre regime jurídico de servidores, mas trata de impedimento para a nomeação e posse, vinculando-se diretamente aos princípios da moralidade e da probidade administrativa (art. 37, caput, da CF/88). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidou esse entendimento.

No julgamento do RE 1308883/SP⁹, Rel. Min. Edson Fachin, foi assentada a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que vedava a nomeação, pela Administração Pública, de pessoas condenadas pela Lei Maria da Penha. Reconheceu-se que não se trata de regime jurídico de servidores, mas de norma que visa dar concretude ao

⁹ RE 1308883 / SP - SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. EDSON FACHIN Julgamento: 07/04/2021 Publicação: 13/04/2021 Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 12/04/2021 PUBLIC 13/04/2021





princípio da moralidade do art. 37, caput, da Constituição Federal. Transcreve-se do voto:

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.

Esse entendimento também encontra paralelo no RE 570.392 (Tema 29 da Repercussão Geral), Rel. Min. Cármen Lúcia, em que se afirmou não ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que coíbam práticas de nepotismo, pois tais normas concretizam diretamente os princípios da moralidade e da impessoalidade, que têm aplicabilidade imediata.

Além disso, a leitura sistemática da proposta indica que a restrição se aplica às contratações diretamente realizadas pela Administração Pública Municipal, não alcançando, de forma imediata, trabalhadores de empresas terceirizadas que prestem serviços à municipalidade, salvo previsão contratual específica.

Portanto, sob o aspecto material, o Projeto de Lei nº 103/2025 reafirma o compromisso institucional do Município de Viana com a proteção da mulher, com a dignidade da pessoa humana e com a moralidade administrativa, em plena consonância com a Constituição Federal, a Lei Maria da Penha e os princípios que regem a Administração Pública.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹⁰, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, desde a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹¹, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera*

¹⁰ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹¹ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."

No presente caso, embora a proposição aborde temática de inegável relevância social, verifica-se que o texto original carece de alguns elementos de técnica legislativa, tais como a ausência de redação concisa e precisa, bem como a falta de cláusula de vigência, o que pode contrariar o disposto no art. 8º e no inciso II do art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998.

Ademais, importa destacar que, apesar de consolidada e amplamente aplicada, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) não tipifica crimes de forma geral, exceto no caso específico do delito de descumprimento de medidas protetivas de urgência (art. 24-A). Seu escopo principal é o de estabelecer mecanismos de prevenção e repressão à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como medidas de proteção às vítimas.

Dessa forma, para conferir maior clareza, precisão e aderência ao conteúdo normativo da Lei Maria da Penha, sugere-se a seguinte emenda modificativa ao art. 1º do Projeto de Lei (**Recomendação 01**):

Emenda Modificativa

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 103, de 2025:

Art. 1º Fica vedada, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Viana, a nomeação, contratação ou designação, para cargo efetivo, cargo em comissão, função de confiança, emprego público ou contratação temporária, de pessoa condenada, por decisão judicial transitada em julgado, pela prática de quaisquer crimes no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Federal nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

De igual modo, conforme já mencionado, o projeto em análise não apresenta cláusula de vigência.

Sabe-se que, para produzir efeitos válidos, toda lei deve dispor expressamente sobre sua entrada em vigor no ordenamento jurídico. Ainda que a lei alterada já esteja em vigor, o art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998 determina que toda norma jurídica - inclusive aquelas de caráter modificativo - contenha cláusula de vigência.

Na hipótese de omissão, aplica-se o disposto no art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual, inexistindo previsão expressa, a lei entra em vigor após 45 (quarenta e cinco) dias da publicação (*vacatio legis*).

Entretanto, em contato prévio com o gabinete parlamentar, a assessoria da Vereadora





autora informou que o interesse é de que a lei produza efeitos imediatamente após a publicação. Assim, a fim de adequar a técnica legislativa e atender à intenção manifestada, sugere-se a inclusão de artigo específico no projeto de lei, nos seguintes termos (**Recomendação 02**):

Emenda Aditiva

Inclua-se no Projeto de Lei nº 103, de 2025, o seguinte dispositivo:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Atendida as recomendações acima, o Projeto de Lei nº 103/2025 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendidas as recomendações, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 103/2025, desde que observada as recomendações proferidas.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 22 de setembro de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003800310036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 01/10/2025 12:10

Checksum: **B1C9FBE436E76AA014CD3A8DC81111BAA9422C435E82C0AFEE9F1BBA6987ADE8**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 01/10/2025 12:12

Checksum: **EA7D78EE17497D8FE2AFBD6587C7BAF34FBAFC5E396E0A6E2306DC55C358B58F**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003800310036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.