



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI



PROJETO DE LEI N° 212 /2025

Dispõe sobre a proibição a nomeação de pessoas condenadas por crimes contra a dignidade sexual para cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública municipal; vedo a participação de indivíduos com esse histórico em organizações da sociedade civil que recebam recursos públicos do Município de Araguari e atuem em contato com menores; e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI Faço saber que a Câmara Municipal aprova e eu sanciono, com base art. 71, inciso III, da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

Art. 1º Fica vedada a nomeação ou designação, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Araguari, bem como de suas autarquias e fundações públicas, de pessoa que tenha sido condenada, por sentença com trânsito em julgado, pela prática de crime contra a dignidade sexual.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se crimes contra a dignidade sexual aqueles previstos no Título VI da Parte Especial do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Art. 2º Fica vedado a qualquer organização da sociedade civil que receba recursos públicos do Município, inclusive mediante convênios, termos de fomento, termos de colaboração ou instrumentos congêneres, manter em seu quadro de pessoal ou colaboradores, remunerados ou não, indivíduos condenados, com sentença transitada em julgado, por crimes contra a dignidade sexual, quando a entidade desenvolver atividades que envolvam contato direto com crianças ou adolescentes.

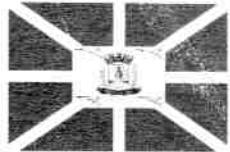
Art. 3º A posse em cargo em comissão ou a designação de função de confiança, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, somente se efetivará mediante a apresentação, pelo nomeado, dos seguintes documentos:

I – Certidões negativas de antecedentes criminais, expedidas pelas Justiças Estadual e Federal;

II – Declaração formal, sob as penas da lei, de que não foi condenado por crime contra a dignidade sexual, nem se encontra inserido nas vedações desta Lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI



Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo, inclusive a não apresentação ou falsidade de quaisquer dos documentos exigidos, acarretará a nulidade do ato de nomeação ou designação, sem prejuízo de outras medidas cabíveis.

Art. 4º A celebração de termo de fomento, termo de colaboração, convênio ou outro instrumento de parceria entre o Município de Araguari, suas autarquias e fundações públicas, e as organizações da sociedade civil abrangidas pelo art. 2º desta Lei ficará condicionada à apresentação, pela entidade parceira, dos seguintes documentos:

I – Certidões negativas de antecedentes criminais das Justiças Estadual e Federal de todos os dirigentes, administradores, representantes legais, funcionários e colaboradores (inclusive voluntários) que atuarão na execução da parceria;

II – Declaração formal, subscrita pelos responsáveis legais da entidade, sob as penas da lei, de que nenhum dos indivíduos mencionados no inciso I possui condenação transitada em julgado pela prática de crimes contra a dignidade sexual.

Art. 5º As organizações da sociedade civil abrangidas por esta Lei deverão manter controle interno e vigilância permanente sobre seus quadros de pessoal e colaboradores, de modo a prevenir o ingresso ou a permanência de pessoas que se enquadrem nas vedações aqui estabelecidas.

Art. 6º A autoridade pública municipal que, por ação ou omissão, deixar de fiscalizar ou descumprir as disposições desta Lei responderá administrativa, civil e penalmente, conforme a legislação vigente.

Art. 7º Revogadas as disposições em contrário, a presente Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Câmara Municipal de Araguari, Estado de Minas Gerais, sala das sessões em 12 de agosto de 2025.


LEVI DE ALMEIDA SIQUEIRA
Vereador Proponente

JUSTIFICATIVA



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI



JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem por finalidade reforçar os princípios da moralidade administrativa, da probidade e da proteção integral da criança e do adolescente, previstos no artigo 37, *caput*, e no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). A vedação a nomeação, designação ou contratação de pessoas condenadas por crimes contra a dignidade sexual, bem como impedindo que tais indivíduos integrem, mesmo de forma voluntária, o quadro de organizações da sociedade civil que recebam recursos públicos do Município e que mantenham contato direto com menores de idade.

A proposta visa garantir que o serviço público municipal e suas entidades parceiras atuem com o mais elevado padrão ético, assegurando à população, em especial às crianças e adolescentes, a convivência em ambientes institucionais seguros, moralmente idôneos e livres de qualquer risco de revitimização. Trata-se de medida de proteção coletiva e de respeito à dignidade humana, fundada na prevenção e no dever estatal de tutela dos direitos fundamentais da infância.

A norma proposta não altera o regime jurídico dos servidores, tampouco cria cargos ou despesa pública, limitando-se a estabelecer requisito ético e moral de investidura em cargos de confiança e de participação em entidades conveniadas, em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em diversos precedentes, reconheceu a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que impõem requisitos de moralidade à nomeação para cargos públicos, por darem concretude aos princípios do art. 37 da Constituição.

Seguindo essa orientação, Tribunais Estaduais como o TJMG e o TJRS também têm reconhecido a constitucionalidade de leis de "Ficha Limpa Municipal", inclusive aquelas que proíbem a nomeação de condenados por crimes sexuais, ressaltando que tais dispositivos buscam preservar o interesse público e o respeito à dignidade da pessoa humana.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI



Além do aspecto jurídico, há fundamento social e moral relevante: estudos apontam que a reincidência em crimes contra a dignidade sexual é significativa, especialmente quando há reaproximação das vítimas ou de grupos vulneráveis. Assim, o poder público deve adotar medidas preventivas eficazes para impedir que pessoas com esse histórico ocupem funções de confiança ou atuem em projetos com crianças e adolescentes.

Ao determinar que organizações da sociedade civil mantenham vigilância permanente sobre seus quadros, a proposição fortalece a responsabilidade compartilhada na proteção da infância e juventude, evitando que a transferência de recursos públicos acabe por favorecer, direta ou indiretamente, a reincidência de crimes sexuais.

Portanto, trata-se de proposta justa, necessária e plenamente compatível com os princípios constitucionais, cujo objetivo é resguardar o interesse público, a dignidade da pessoa humana e a proteção integral das crianças e adolescentes de Araguari.

Diante do exposto, submeto o presente Projeto de Lei à apreciação dos nobres pares, confiando em sua aprovação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000065433

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2018103-55.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. FERREIRA RODRIGUES, VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. EVARISTO DOS SANTOS (COM DECLARAÇÃO), DAMIÃO COGAN, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÉA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI E JACOB VALENTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR A EXMA. SRA. DES^a. LUCIANA BRESCIANI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERREIRA RODRIGUES, vencedor, EVARISTO DOS SANTOS, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÉA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, CARLOS MONNERAT, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 1º de fevereiro de 2023

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2018103-55.2022.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 36.954

I. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei n. 10.283, de 18 de fevereiro de 2020. de iniciativa parlamentar, que proíbe a ocupação de cargos públicos por pessoas condenadas pela prática de (i) crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher; (ii) crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes; e (iii) crimes previstos no Estatuto do Idoso.

2. Alegação de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, violação do pacto federativo e incompatibilidade com o artigo 111 da Constituição Estadual. Rejeição. Norma impugnada que não versa sobre regime jurídico dos servidores ou sobre regras de direito penal ou direito político, e sim (e antes de tudo) sobre parâmetros éticos relacionados à aptidão para ocupação de cargos públicos, conforme já decidido por este C. Órgão Especial, por exemplo, na ADIN n. 2265030-37.2018.8.26.0000, julgada em 27/03/2019. Questão que se assemelha à conhecida incompatibilidade decorrente de nepotismo, em relação à qual o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em sede de repercussão geral (Tema 29), reconhecendo que esse tipo de conteúdo normativo (proibindo nomeações com base na moralidade administrativa) está voltado ao atendimento do interesse público (RE 570.392), o que justifica a competência legislativa concorrente. Foi esse, aliás, o fundamento adotado no Recurso Extraordinário n. 1.308.883, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 07/04/2021, quando o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a validade de norma semelhante, reformou decisão deste E. Órgão Especial, proferida na ADIN 2280914-72.2019.8.26.0000, em tema referente à vedação de nomeação de pessoas condenadas por violência doméstica (Lei Federal n. 11.340/2006). Posicionamento que foi reafirmado pelo STF, em data recente (22/11/2022), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.391.979/RS.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Hipótese de ofensa aos princípios da legalidade e isonomia.
Rejeição. É certo que a norma municipal, objeto da impugnação, limita a proibição de nomeações às pessoas condenadas por crimes específicos (indicados no item “1” acima), sem alusão aos demais tipos penais, o que, em tese, poderia indicar hipótese de quebra de isonomia no tratamento conferido às pessoas condenadas criminalmente (para acesso a cargos públicos).

É importante considerar, entretanto, que o legislador municipal, no caso, não fez nenhuma distinção (e muito menos distinção arbitrária) entre as condenações pelos crimes especificados (indicados no item “1” acima) e as condenações por crimes de outra natureza. Norma impugnada que se limitou a selecionar determinadas condenações penais (que considerou relevantes) para destacar, de forma específica e expressa, a proibição de acesso a cargos públicos, sem, no entanto, permitir ainda que de forma implícita, a exclusão ou abrandamento das restrições (decorrentes da moralidade administrativa) em relação às pessoas condenadas por crimes de outra natureza, ou seja, a opção legislativa (que certamente buscou dar resposta à insatisfação e preocupação da sociedade com o recrudescimento de determinadas condutas criminosas) não implica, absolutamente, algum tipo de autorização (ou liberação) para que pessoas condenadas por outros crimes possam ser nomeadas.

E se não existe qualquer distinção entre os crimes especificados e os demais tipos penais, e se o Administrador (mesmo diante da norma impugnada) ainda continua obrigado a observar as restrições decorrentes da moralidade administrativa em relação aos crimes que não foram objeto de especificação, não se há de cogitar de tratamento privilegiado e ofensa ao princípio da isonomia.

Objetivo do legislador que, nesse caso, longe de criar distinção e permitir nomeações de pessoas condenadas por outros crimes (não especificados na norma impugnada), foi somente conferir concretude ao princípio da moralidade administrativa, sinalizando que, além dos efeitos penais, a prática daquelas condutas, objeto de preocupação específica da sociedade civil, encontrarão consequências também na esfera administrativa, mediante proibição de acesso a cargos públicos (por questão de moralidade).

3.1 - É a particularidade que justifica o reconhecimento de validade da lei impugnada, pois, conforme princípio de hermenêutica, “na interpretação deve-se sempre preferir a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inteligência que faz sentido à que não faz”¹. E não teria sentido declarar a constitucionalidade de uma lei editada com base na moralidade administrativa, mediante presunção de que essa forma de proteção do interesse público (a proibição de nomeação de pessoas condenadas pelos delitos especificados), poderia favorecer pessoas condenadas por outros crimes. Risco que, na verdade, não existe, pois a moralidade administrativa, como destacou o Supremo Tribunal Federal², decorre diretamente da Constituição Federal e, como tal, deve ser observada (obrigatoriamente) pelos agentes públicos, independentemente da existência, ou não, de lei expressa tratando da questão. Ademais, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, os princípios constitucionais são “compatíveis com vários graus de concretização”. Vale dizer, na sua aplicação “não se obedece à lógica do tudo ou nada”³, daí não existir vício de constitucionalidade no destaque de apenas alguns crimes para conferir efetividade expressa à moralidade administrativa, sobretudo quando não existe fator de discriminação ou favorecimento em relação aos condenados pelos demais crimes, como ocorre no presente caso.

4 - Ação julgada improcedente.

Trata-se de ação direta de constitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ tendo por objeto a Lei Municipal n. 10.283, de 18 de fevereiro de 2020, de iniciativa parlamentar, que proíbe a ocupação de cargos públicos por pessoas condenadas pela prática de (i) **crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher**; (ii) **crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes** e (iii) **crimes previstos no Estatuto do Idoso**. O autor alega vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, violação do pacto federativo e incompatibilidade da norma com o artigo 111 da Constituição Estadual.

Não consta pedido de liminar.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal prestou informações a fls. 57/83, defendendo a validade da norma impugnada.

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 47), mas não se manifestou nos autos (fl. 50).

¹ Washington de Barros Monteiro, *Curso de Direito Civil*, Vol. I, p. 43.

² Recurso Extraordinário n. 570.392 RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11/12/2014.

³ REsp n. 1.326.908, Rel. Min. Humberto Martins, j. 24/02/2015.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A dnota Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 89/108, opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 19/20, redigida da seguinte forma:

Art. 1º. Esta lei **veda que pessoas que tenham sido condenadas** pela prática de crimes de violência física, psicológica ou sexual contra a mulher, de crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso **sejam nomeadas para cargos em comissão ou por concurso público na administração direta e indireta no Poder Executivo e no Poder Legislativo**.

Art. 2º. **Fica proibida a nomeação por concurso público para cargo efetivo ou para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, de pessoas que tiverem sido condenadas pelos seguintes crimes:**

I – feminicídio (art. 121, § 2º, VI, do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal);

II – importunação sexual (art. 215-A do Código Penal);

III – vingança pornográfica (art. 218-C do Código Penal);

IV – estupro (art. 213 do Código Penal);

V – cárcere privado (art. 148 do Código Penal);

VI – lesão corporal, quando decorrente de violência doméstica (art. 129, § 9º, do Código Penal);

VII – ameaça, quando praticado contra a mulher (art. 147 do Código Penal);

VIII – violência sexual contra criança ou adolescente, previstos nos arts. 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C e 241-D da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990;

IX – estupro de vulnerável (art. 217-A do Código Penal);

X – induzimento de menor à satisfação da lascividade de outrem (art. 218 do Código Penal);

XI – satisfação de lascividade mediante presença de criança ou adolescente (art. 218-A do Código Penal);

XII – favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B do Código Penal).

Parágrafo único. **A proibição prevista no caput incide desde o trânsito**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em julgado da respectiva sentença penal condenatória até o exaurimento do prazo de oito anos após a data do cumprimento ou da extinção da pena imposta.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor questiona a validade dessa lei alegando vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, violação do pacto federativo e incompatibilidade da norma com o artigo 111 da Constituição Estadual.

A ação, entretanto, é **improcedente**.

É que a lei impugnada, no caso, **não versa sobre regime jurídico dos servidores**, ou sobre regras de direito penal ou direito político, e sim (e antes de tudo) sobre **parâmetros éticos** relacionados à **aptidão para ocupação de cargos públicos**, conforme já decidido por este C. Órgão Especial, por exemplo, na ADIN n. 2265030-37.2018.8.26.0000, de minha relatoria, julgada em 27/03/2019, **conforme ementa abaixo**, daí a inexistência dos alegados vícios de constitucionalidade:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Questionamento de validade da Emenda à Lei Orgânica do Município de Angatuba nº 01/2018, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatória a “exigência de curso superior e da ficha limpa para ocupação do cargo de secretário municipal”. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Dispositivo impugnado que não versa sobre servidores públicos e seu regime jurídico, e sim (e antes de tudo) sobre parâmetros éticos e de eficiência relacionados à aptidão para ocupação de cargo público. Exigências que devem ser interpretadas com enfoque nos princípios da eficiência, interesse público e moralidade administrativa, tal como ocorre, por exemplo, no caso de restrição decorrente de nepotismo. Matéria que não é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Alegação, ainda, de que a legislação municipal ao dispor sobre as condições para o exercício do cargo de Secretário - não poderia ampliar as exigências do artigo 51 da Carta Paulista, que prevê para cargo equivalente (no âmbito Estadual) apenas os requisitos de ser brasileiro, ter mais de 21 anos e estar no exercício dos direitos políticos. Pretendida aplicação do princípio da simetria. Rejeição. Constituição Estadual que não pode impor aos municípios, no que diz respeito à sua capacidade de auto-organização, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal. Ação julgada improcedente” (ADIN n. 2265030-37.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 27/03/2019).

A questão se assemelha à conhecida **incompatibilidade** decorrente de nepotismo, em relação à qual o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em sede de repercussão geral (Tema 29), reconhecendo que esse tipo de conteúdo normativo (**proibindo nomeações com base na moralidade administrativa**) está voltado ao **atendimento do interesse público** (RE 570.392), o que justifica a competência legislativa concorrente.

Foi esse, aliás, o fundamento adotado no Recurso



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Extraordinário n. 1.308.883, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 07/04/2021, quando o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a validade de norma semelhante, reformou decisão deste E. Órgão Especial, proferida na ADIN 2280914-72.2019.8.26.0000, em tema referente à vedação de nomeação de pessoas condenadas por violência doméstica (Lei Federal n. 11.340/2006).⁴

Tal posicionamento foi reafirmado pelo STF em data recente (22/11/2022), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.391.979/RS.

Também não vislumbro hipótese de inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da legalidade e isonomia.

É certo que a norma municipal, objeto da impugnação, limita a proibição de nomeações às pessoas condenadas por crimes específicos (acima mencionados), sem alusão aos demais tipos penais, o que, em tese, poderia indicar hipótese de quebra de isonomia no tratamento conferido às pessoas condenadas criminalmente (para acesso a cargos públicos).

Não se pode desconsiderar, entretanto:

(a) que a lei municipal, em verdade, não fez nenhuma discriminação⁵ (e muito menos discriminação arbitrária)

entre as condenações pelos crimes especificados (indicados em seu artigo 1º) e as condenações por crimes de outra natureza, ou seja, a proibição de nomeação de pessoas condenadas por (i) crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher; (ii) crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e (iii) crimes previstos no Estatuto do Idoso, como ocorre no presente caso, não implica, absolutamente, algum tipo de autorização (ou liberação) para que pessoas condenadas por outros crimes possam ser nomeadas;

(b) que a presunção, no caso, é de que o ato normativo foi editado para aprimorar e especificar (e não para desvirtuar) os princípios que regem a Administração Pública;

(c) que, além disso, não seria razoável considerar inválida

⁴ No referido julgamento, o STF definiu que “a regra relativa à iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição” (RE 1.308.883). Aludiu, inclusive, às observações feitas pela Ministra Carmen Lucia no precedente vinculante sobre nepotismo: “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-isônominos”.

⁵ Conforme destacou o Ministro Celso de Mello no MI 58, o princípio da isonomia “deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá influir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

uma lei editada com o objetivo de **conferir efetividade** ao princípio da moralidade administrativa, só porque seu texto (ao proibir nomeações de pessoas condenadas criminalmente) **ficou aquém do que se podia esperar**, não abrangendo (expressamente) todos os tipos de condenação;

(d) que, apesar da **especificação** (e destaque) de apenas alguns delitos, nada indica que as **condenações pelos crimes não indicados na norma** deixaram de representar óbice às nomeações, pois a **moralidade administrativa**, como destacou o Supremo Tribunal Federal⁶, **decorre diretamente da Constituição Federal** e, como tal, deve ser observada (**obrigatoriamente**) pelos agentes públicos, independentemente da existência, ou não, de lei expressa tratando da questão.

Aliás, o precedente acima mencionado, de relatoria do Ministro Edson Fachin (RE 1.308.883) também se referia a um **crime específico** (violência doméstica), e mesmo assim **a norma foi considerada válida pelo STF** sem qualquer questionamento quanto à hipótese de ofensa à isonomia, **no meu entendimento** porque esse tipo de vício (relacionado a tratamento diferenciado) é inexistente quando a lei não cria fator de discriminação e favorecimento, **como ocorre no presente caso**.

E se não existe **qualquer distinção** (no próprio texto da lei) entre os **crimes especificados** e os **demais tipos penais**, e se o Administrador (mesmo diante da norma impugnada) ainda continua obrigado a observar as restrições decorrentes da **moralidade administrativa** quanto aos crimes que **não foram objeto de especificação**, não há falar em **tratamento privilegiado** e **ofensa ao princípio da isonomia**.

Apenas para exemplificar (e distinguir) algumas hipóteses de quebra de isonomia reconhecidas pelo STF, podemos citar:

(a) a ADI 3659, referente a uma lei do Amazonas que exigia como **requisito para ocupação de cargo público**, a comprovação de graduação em curso específico daquele Estado, ou seja, **a lei impugnada estabelecia uma diferenciação** entre graduações, **só aceitando aquelas com credenciamento Amazonense**, daí a caracterização de ofensa ao princípio da isonomia;

(b) a ADI n. 5818, referente a uma lei do Estado do Ceará que exigia recolhimento de taxa para inscrição em concurso público, **exceto para os candidatos que já eram servidores**, ou seja, **criava privilégio** injustificado para tal categoria;

⁶ Recurso Extraordinário n. 570.392/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11/12/2014.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(c) a ADI n. 5358, referente a uma lei do Estado do Pará, que dava preferência ao servidor estadual, em caso de empate em concurso público, ou seja, a lei criava um elemento de distinção, favorecendo o servidor em detrimento dos demais candidatos;

Na hipótese destes autos, entretanto, a situação é completamente diferente.

Ao contrário dos exemplos citados nos itens “a”, “b” e “c”, aqui a norma impugnada não criou nenhum fator de discriminação.

Em verdade, o legislador municipal se limitou a selecionar determinados tipos de condenação penal (que considerou relevantes) para destacar, de forma específica e expressa, a proibição para acesso a cargos públicos. Em nenhum momento, todavia, permitiu à Administração, nem de forma implícita, a exclusão ou abrandamento das restrições (decorrentes da moralidade administrativa) em relação às pessoas condenadas por crimes de outra natureza.

Em outras palavras, a indicação de condenações por crimes específicos (para destacar a proteção à moralidade administrativa) foi uma opção legislativa, certamente para responder à insatisfação e preocupação da população com o recrudescimento de determinadas condutas criminosas.

Nesse contexto, é seguro afirmar que o objetivo do legislador, longe de estabelecer distinções e permitir nomeações de pessoas condenadas por outros crimes (não mencionados na lei), foi somente conferir concretude ao princípio da moralidade administrativa, sinalizando que, além dos efeitos penais, a prática daquelas condutas, objeto de preocupação específica da sociedade civil, encontrarão consequências também na esfera administrativa, mediante proibição de acesso a cargos públicos (por questão de moralidade).

É a particularidade que, no meu entendimento, justifica o reconhecimento de validade da lei impugnada, pois, conforme princípio de hermenêutica “na interpretação deve-se sempre preferir a inteligência que faz sentido à que não faz”⁷. E não teria sentido declarar a constitucionalidade de uma lei editada com base na moralidade administrativa, mediante presunção de que essa forma de proteção do interesse público (a proibição de nomeação de pessoas condenadas pelos delitos especificados), poderia favorecer pessoas condenadas por outros crimes. Esse risco, no meu entendimento, não existe, pois, conforme mencionado acima, a moralidade administrativa decorre diretamente da Constituição Federal e, como tal, deve ser observada (obrigatoriamente) pelos agentes públicos, independentemente da existência, ou não, de lei expressa tratando da questão.

Ademais, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça,

⁷ Washington de Barros Monteiro, Curso de Direito Civil, Vol. I, p. 43.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

os princípios constitucionais são “**compatíveis com vários graus de concretização**”. Vale dizer, na sua aplicação “**não se obedece à lógica do tudo ou nada**”⁸, daí não existir vício de inconstitucionalidade no destaque de apenas alguns crimes para conferir **efetividade expressa** à moralidade administrativa, sobretudo quando **não existe fator de discriminação** ou **favorecimento** em relação aos condenados pelos demais crimes, como ocorre no presente caso.

Não custa anotar, ainda, que este C. Órgão Especial sempre considerou válidas normas dessa natureza, proibindo nomeações para ocupação de cargos públicos, **quando presente condenação** (transitada em julgado) **por crimes específicos**, por exemplo, na ADIN n. 2161164-08.2021.8.26.0000, Rel. Des. Costabile Solimene, j. 23/03/2022 (**referente a crimes previstos na Lei da Ficha Limpa**), na ADIN n. 2088248-39.2022.8.26.0000, Rel. Des^a Luciana Bresciani, j. 31/08/2022 (**em caso de reconhecida inelegibilidade**); na ADIN n. 2101965-55.2021.8.26.0000, Rel. Des^a Luciana Bresciani, j. 17/11/2021 (**referente a crimes da Lei Maria da Penha**); na ADIN n. 2265030-37.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 27/03/2019 (**referente a crime contra a Administração Pública**); e na ADIN n. 2179857-50.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 09/12/2015 (**referente a crimes eleitorais**).

Por fim, também não procede a impugnação da norma por (suposta) ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

É que o reconhecimento de nulidade de atos normativos com base nesse fundamento, embora possível, tem cabimento apenas quando a disciplina legislativa não atende padrões mínimos de razoabilidade (ou proporcionalidade), ou seja, quando o ato estatal decorre de manifesto abuso ou desvio de poder, assim entendido o “**exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público**” (ADI nº 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 19/06/2002), o que não é o caso.

Ante o exposto, **julgo a ação improcedente**.

FERREIRA RODRIGUES
Relator Designado

⁸ REsp n. 1.326.908, Rel. Min. Humberto Martins, j. 24/02/2015.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.018.103-55.2022.8.26.0000 - São Paulo

Voto nº **45.681**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ
(Lei Municipal nº 10.283/20)

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

1. Trata-se de **ação direta de constitucionalidade** do Prefeito do Município de Santo André tendo por objeto a **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20**, dispondo sobre a proibição de nomeação de pessoas condenadas pela prática dos crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher, dos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso para cargos efetivos ou comissionados no Poder Executivo e Legislativo do Município.

Sustentou, em resumo, a constitucionalidade da norma. Poder Legislativo ingressa indevidamente em atividade típica do Poder Executivo. Evidente o vício de iniciativa, já que compete ao Poder Executivo a iniciativa de leis de versam sobre o regime jurídico de seus servidores. Inequívoca a afronta à separação dos poderes. Compete ao Executivo a responsabilidade pela forma de provimento de seus servidores. Houve violação ao pacto federativo e à repartição constitucional das competências, além da ofensa aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e do interesse público. Citou jurisprudência. Daí o reconhecimento da constitucionalidade (fls. 01/17).

Determinado o processamento (fl. 43), vieram informações da Câmara Municipal (fls. 57/83). Opinou a d. Procuradoria de Justiça (fls. 89/108).

É o relatório.

2. Procedente a ação.

Trata-se de **ação direta de constitucionalidade** do Prefeito do Município de Santo André tendo por objeto a **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20**, dispondo sobre a proibição de nomeação de pessoas condenadas pela prática dos crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher, dos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso para cargos efetivos ou comissionados no Poder Executivo e Legislativo do Município.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com o seguinte teor a norma impugnada:

“Art. 1º Esta lei veda que pessoas que tenham sido condenadas pela prática de crimes de violência física, psicológica ou sexual contra a mulher, de crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso sejam nomeadas para cargos em comissão ou por concurso público na administração direta e indireta no Poder Executivo e no Poder Legislativo.”

“Art. 2º Fica proibida a nomeação por concurso público para cargo efetivo ou para os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, de pessoas que tiverem sido condenadas pelos seguintes crimes:”

“I – feminicídio (art. 121, § 2º, VI, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal);”

“II – importunação sexual (art. 215-A do Código Penal);”

“III – vingança pornográfica (art. 218-C do Código Penal);”

“IV – estupro (art. 213 do Código Penal);”

“V – cárcere privado (art. 148 do Código Penal);”

“VI – lesão corporal, quando decorrente de violência doméstica (art. 129, § 9º, do Código Penal);”

“VII – ameaça, quando praticado contra a mulher (art. 147 do Código Penal);”

“VIII – violência sexual contra criança ou adolescente, previstos nos arts. 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C e 241-D da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;”

“IX – estupro de vulnerável (art. 217-A do Código Penal);”

“X – induzimento de menor à satisfação da lascividade de outrem (art. 218 do Código Penal);”

“XI – satisfação de lascividade mediante presença de criança ou adolescente (art. 218-A do Código Penal);”

“XII – favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B do Código Penal).”

“Parágrafo único A proibição prevista no caput incide desde o trânsito em julgado da respectiva sentença penal condenatória até o exaurimento do prazo de oito anos após a data do cumprimento ou da extinção da pena imposta.”

“Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (destaquei e grifei).

Norma local – **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20** – de iniciativa parlamentar, ao impor regras para investidura dos servidores públicos no âmbito do Poder Executivo e Legislativo do Município de Santo André, proibiu a nomeação de pessoas condenadas pela prática dos crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher, dos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso, salvo o vencimento do período apontado no parágrafo único do art. 2º da questionada norma legal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a) Do vício de iniciativa e da separação dos poderes.

Ora, inequívoco o **vício de iniciativa**.

Ainda que se justifique o nela disposto com a preservação dos princípios morais na investidura de servidores públicos, somente ao Chefe do Poder Executivo cabe estabelecer os critérios e requisitos para tanto.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do art. 61, § 1º, I e II, da **Constituição Federal**, reserva-se "... ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...), versem sobre servidores públicos (...), seu regime jurídico, provimento de cargos ..." ("Curso de Direito Constitucional" – SaraivaJur – 16ª ed. – 2021 – Cap. 9 – item 4.1.1.6. – p. 1.044).

Por sua vez, dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

"§ 2º - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*"

"1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;"

"2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;"

"3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;"

“4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

"5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Policia Militar;"

"6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos." (destaquei e grifei).

Conforme autorizada doutrina, são **matériais reservadas** ao Chefe do Poder Executivo aquelas que envolvem (a) **servidores públicos**; (b) **estrutura administrativa**; (c) **leis orçamentárias; geração de despesas**; e, (d) **leis tributárias benéficas** (**GIOVANI DA SILVA CORRALO** – "O Poder Legislativo Municipal" – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus

vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2021 – 19ª ed. – Ed. JusPODIVM e Malheiros Editores – Cap. XI – 1.2.1 – p. 499).

De igual forma a lição de **JOÃO JAMPAULO JÚNIOR** (“O Processo Legislativo Municipal” – Ed. Forum – 2009 – p. 81); **JOSÉ AFONSO DA SILVA** (“Manual do Vereador” – Ed. Malheiros – 2004 – p. 108) e **JOSÉ NILO DE CASTRO** (“Direito Municipal Positivo” – Ed. Del Rey – 2010 – 183), dentre outros.

Adverte **GIOVANI DA SILVA CORRALO** sobre a iniciativa exclusiva do Executivo Municipal quanto a servidores públicos, nos seguintes termos: “... tal iniciativa decorre do disposto no § 1º do art. 61 da CF, abrangendo tanto a criação de cargos ou empregos público como, também, sua remuneração, **regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**. Engloba tudo o que disser respeito à vida funcional e remuneratória dos servidores públicos municipais.” (destaquei – “O Poder Legislativo Municipal” – Malheiros Editores – 2008 – p. 82/83).

O Pretório Excelso já definiu, em inúmeros julgados, o âmbito da locução – **regime jurídico do servidor**, assim dispondo:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licença em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.” (destaquei e grifei – ADI nº 766/RS (medida liminar) – DJ de 27.05.94 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO**).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido: ADI nº 4.154 – MT – v.u. j. de 26.05.10 – DJ-e de 17.06.10 – Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**.

E, especificamente sobre o tema, assim já se pronunciou a **Suprema Corte**:

*"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privada do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar. Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa." (destaquei e grifei – ADI 5075/DF – DJ-e de 08.09.15 – Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**).*

A norma em questão ao proibir a nomeação de determinadas pessoas para cargos efetivos e comissionados versou sobre regime jurídico dos servidores públicos, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando, vício formal subjetivo a ensejar o acolhimento da pretensão.

Assim já se decidiu neste **Colendo Órgão Especial**:

"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 norma 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). Violiação 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,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.280.914-72.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 29.07.20 – Rel. Des. CRISTINA ZUCCHI).

E ainda: ADIn nº 2.046.932-27.2014.8.26.0000 – v.u. j. 15.10.14; ADIn nº 2.200.531-83.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 11.03.15; ADIn nº 2.193.841-38.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.03.15 de que fui Relator.

Mas não é só.

Também há inconstitucionalidade por violação à separação de poderes (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”). Os dispositivos, como postos, retiram a discricionariedade na gestão administrativa local.

Há, nesses casos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. CELSO DE MELLO – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX – DJE de 22.11.11).

Por mais nobre que tenha sido o intuito da lei, **não** se afigura **razoável** violar um princípio constitucional – da separação dos poderes, a pretexto de impor outro (princípio da moralidade administrativa).

Além do mais, em que pesem as doutas opiniões em contrário, **não** se justifica a aplicação do entendimento do Eg. STF, no RE nº 1.308.883/SP – d.m. de 07.04.21 – Rel. Min. EDSON FACHIN, em que se consignou que, “... 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.”.

Entendo, ***data maxima venia***, subsistente a orientação adrede firmada pelo **C. Pretório Excelso**.

Ainda mais, prevalecendo, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, entendimento de ser a **causa petendi** em aberto, possível lastrear a pretensão inicial em outros dispositivos constitucionais, afiguram-se razoáveis novas ponderações sobre a questão.

b) Da causa de pedir em aberto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como é cediço, na ação direta de constitucionalidade, a *causa petendi* é aberta permitindo a análise de outros aspectos constitucionais da questão.

Ensina **JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR**, quanto ao ponto:

“... assim como é assente que a causa petendi no controle concentrado e em abstrato da constitucionalidade é aberta, também no controle difuso e em concreto argumentos outros que não os invocados pelas partes para a deflagração do exame de uma possível inconstitucionalidade podem – e, se for o caso, devem – ser enfrentados pelos julgadores. Do contrário, não se poderia admitir, como se admite, a declaração de inconstitucionalidade ex officio na primeira instância, bem assim a suscitação, ex officio, de incidente de arguição de inconstitucionalidade nos tribunais.” (grifei - “Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade – Comentários ao art. 97 da Constituição e aos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil” – Ed. Revista dos Tribunais – 2002 – p. 45/46).

Na linha deste Colendo Órgão Especial:

“Isto porque, a ação declaratória de inconstitucionalidade de lei contém pedido de caráter aberto, podendo e devendo serem (sic) apreciadas as questões trazidas aos autos, além dos fundamentos invocados pelo Requerente.” (ED nº 2.220.458-35.2014.8.26.0000/50001 – v.u. j. de 26.08.15 – Rel. Des. **XAVIER DE AQUINO**).

“É irrelevante, in casu, a alegação apresentada pelo autor, no sentido de que apenas argumentos não apresentados naquela oportunidade serviram como fundamento à propositura da presente ação, pois não se pode olvidar que na ação direta de inconstitucionalidade vige o princípio da causa de pedir aberta, que possibilita, e mesmo impõe, o exame do pedido posto em juízo sob qualquer fundamento, ainda que distinto daquele apresentado pelo autor.”

“Aliás, já afirmou o Colendo Supremo Tribunal Federal que o órgão julgador tem o ‘dever de verificar, em ação direta, a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não aqueles indicados na inicial (causa de pedir aberta)’ (v. ADI nº 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, relatora Ministra ELLEN GRACIE, j. 22/11/2006, DJU 02/02/2007).” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.069.069-66.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 21.10.15 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**).

Dentre outros no mesmo sentido: 2.061.515-70.2021.8.26.0000 - v.u. j. de 29.06.22 – Rel. Des. **DAMIÃO COGAN**; ADIn nº 2.012.667-18.2022.8.26.0000 – v.u. j. de 15.06.22 – Rel. Des. **XAVIER DE AQUINO**; ADIn nº 2.256.768-93.2021.8.26.0000 – v.u. j. de 11.05.22 – Rel. Des. **CAMPOS MELLO**; ADIn nº 2.260.250-83.2020.8.26.0000 – p.m. de v. de 15.04.22 – Rel. Des. **COSTABILE E SOLIMENE**, dentre inúmeros outros arrestos no mesmo sentido.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Possível exame de eventual vício por fundamento **não** elencado na inicial.

c) Da ofensa ao princípio da legalidade e igualdade.

Ora, se a pretensão da norma é observar a **moralidade administrativa**, ao vedar a nomeação e posse **apenas** das pessoas condenadas pela prática dos crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher, dos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso, **acaba por validar/permitir** a nomeação de condenados por quaisquer outros crimes não previstos na **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20**, vez que, quando se trata de Administração Pública, imperioso que se observe, além da **moralidade, o princípio da legalidade** (“*A legalidade no direito público estabelece que o administrador só pode fazer o que a lei autoriza ou determina; pauta-se, assim, num critério de subordinação à lei.*” – **LICÍNIA ROSSI** – “Manual de Direito Administrativo” – 8ª ed. – Ed. SaraivaJur – 2022 – Capítulo I – p. 49).

E se a lei **só** obsta condenados por determinados crimes, obviamente, está **permitindo** a outros condenados, por mais graves ou hediondos delitos, o ingresso no serviço público local.

Ensina, a propósito, **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**:

“**Este princípio**, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e **constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais**. Isto porque a lei, ao mesmo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.”

“É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração é a que decorre de lei.”

“Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite...”

(...)

“**Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.**” (destaquei e grifei – “Direito Administrativo” – 35ª ed. – Ed. Forense – 2022 – Cap. III, item 3.4.1 – p. 82/83).

E ainda, nas palavras de **JOSÉ SANTOS CARVALHO FILHO**:

“O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. **Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilícita.**”

(...)

“O princípio ‘implica subordinação completa do administrador à lei.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Todos os agentes políticos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas'. Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza." (destaquei e grifei – "Manual de Direito Administrativo" – 35ª ed. – Ed. Atlas – 2021 – Cap. I, V, item 1.1. – p. 20/21).

Finalmente:

"Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis..."

"Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Afonso Rodrigues Queiró afirma que a Administração 'é a longa manus do legislador' e que 'a atividade administrativa é atividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais'."

(...)

"O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina."

"Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade com os meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis." (destaquei e grifei – CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO – "Curso de Direito Administrativo" – 35ª ed. – Ed. Malheiros – 2021 – Cap. 2, I, item 2º - p. 84/89).

Deste modo, a norma local, a pretexto de resguardar a moralidade administrativa, na presumida inexistência de outras normas estabelecendo tais óbices, acabou se afastando, ainda mais, da pretensão, pois, viabiliza a todos aqueles condenados por outros tipos de crime, por mais hediondos e graves que sejam, não descritos na Lei Municipal nº 10.283/20, a nomeação para cargos efetivos ou comissionados no Poder Executivo e Legislativo do Município, na medida em que, o princípio da legalidade submete a atuação das autoridades públicas à observância da lei e ela, no caso, apenas veda determinados tipos de crime.

Ainda sob este ângulo de análise, possível cogitar de outra ofensa constitucional: ao princípio da igualdade. Com efeito, não é admissível ao legislador conceber distinções inadequadas, criando soluções desiguais a situações

juridicamente equivalentes.

Como se colhe da doutrina:

"O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que encontram-se em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social."

"A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos."

"Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado."

(...)

"O legislador, no exercício de sua função constitucional de edição normativa, não poderá afastar-se do princípio da igualdade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade. Assim, normas que criem diferenciações abusivas, arbitrárias, sem qualquer finalidade lícita, serão incompatíveis com a Constituição Federal." (destaquei e grifei – ALEXANDRE DE MORAES – "Direito Constitucional" – 37ª ed. – Ed. Gen Atlas – 2021 – Cap. 3, item 6 - p. 37)

Se enquadramentos normativos não escapam à lógica do **tratamento paritário**, então é evidente que o direcionamento de **proibição legal** – ainda que implícita – a apenas um grupo de pessoas dentro de uma mesma categoria jurídica (pessoas condenadas pela prática de crimes) representa notável **violação ao princípio da igualdade**. Afinal, outros condenados em condições semelhantes – ou até mesmo pior (crimes mais graves) – escaparão à especificidade da norma e, por conseguinte, à sua finalidade.

Inequívocos, assim, os vícios de inconstitucionalidade.

Sendo inequívoca a inconstitucionalidade, **invalida-se, integralmente**, a **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20** do **Município de Santo André**, por afronta aos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

arts. 5º; art. 24, § 2º, item 4; 47, incisos II, XI e XIV e 144 da Constituição Estadual.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator Sorteado
(assinado eletronicamente)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial - Tribunal de Justiça de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2018103-55.2022.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE
Nº 29.795

Reporto-me aos termos do relatório do ilustre e culto Relator sorteado, Des. Evaristo dos Santos:

1. Trata-se de *ação direta de inconstitucionalidade* do Prefeito do Município de Santo André tendo por objeto a **Lei Municipal nº 10.283, de 18.02.20**, dispondo sobre a proibição de pessoas condenadas pela prática dos crimes de violência física, psicológica ou sexual contra mulher, dos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso serem nomeadas para cargos efetivos ou comissionados no Poder Executivo e Legislativo do Município.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Poder Legislativo ingressa indevidamente em atividade típica do Poder Executivo. Evidente o vício de iniciativa, já que compete ao Poder Executivo a iniciativa de leis de versam sobre o regime jurídico de seus servidores. Inequívoca a afronta à separação dos poderes. Compete ao Executivo a responsabilidade pela forma de provimento de seus



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

servidores. Houve violação ao pacto federativo e à repartição constitucional das competências, além da ofensa aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e do interesse público. Citou jurisprudência. Daí o reconhecimento da constitucionalidade (fls. 01/17).

Determinado o processamento (fl. 43), vieram informações da Câmara Municipal (fls. 57/83). Manifestou-se a d. Procuradoria de Justiça (fls. 89/108).

É o relatório.

Divergi do nobre Desembargador sorteado e, na mesma linha, acompanho o ilustre Relator designado, na esteira de precedente deste C. Órgão Especial, julgado por unanimidade em 17.11.2021 - ADI nº 2101965-55.2021.8.26.0000, da qual fui relatora, observando que as leis impugnadas são bastante semelhantes.

Na presente ação, busca-se a declaração de constitucionalidade da Lei do Município de Santo André nº 10.283, de 18 de fevereiro de 2020 que *veda que pessoas que tenham sido condenadas pela prática de crimes de violência física, psicológica ou sexual contra a mulher, de crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso sejam nomeadas para cargos em comissão ou por concurso público na administração direta e indireta no Poder Executivo e no Poder Legislativo (artigo 1º).*

O precedente citado, contou com a seguinte ementa:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar - Lei Municipal nº 7.898/2021 - Promulgada após rejeição do veto total - Lei questionada que veda a nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) no âmbito do Município de Guarulhos - Alegação de vício de iniciativa, por entender que a matéria é de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, §2º, itens 1 e 4 da Constituição Bandeirante - Diferença entre os requisitos para provimento de cargos públicos, cuja iniciativa legislativa está reservada ao chefe do Poder Executivo, e as condições para o provimento de cargos públicos, de iniciativa comum ou concorrente, que é a hipótese dos autos - A vedação à nomeação de condenados pela Lei Maria da Penha a cargos em comissão estabelece parâmetros éticos para a ocupação dos cargos públicos - Norma geral de moralidade administrativa, cuja concretude sequer depende de lei - Concessão de eficácia ao art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 111 da Constituição Estadual - Jurisprudência do E. STF julgando constitucional norma semelhante à ora impugnada - Existência de razoabilidade na vedação imposta - Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101965-55.2021.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 17/11/2021)

No acórdão da ADI nº 2101965-55.2021.8.26.0000, ponderei que embora este C. Órgão Especial tivesse julgado procedente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Valinhos (ADI nº 2280914-72.2019.8.26.0000, de relatoria da desembargadora Cristina Zucchi - e citada no voto divergente do des. Evaristo dos Santos), com vedação à nomeação semelhante à discutida nos autos, a Câmara Municipal e o Ministério Público do Estado de São Paulo interpuseram recurso extraordinário, o qual foi provido, declarada a constitucionalidade da lei.

Constou na decisão proferida pelo Ministro Edson



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fachin (RE nº 1308883):

"(...)

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 Carmen 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 imparcialidade 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-isônômicos.

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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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”.

Ouso ainda citar uma outra ADI nº 2268897-38.2018.8.26.0000 julgada procedente por este C. Órgão Especial (por maioria, em 11.09.2019, relator designado Des. Evaristo dos Santos) e que igualmente foi objeto de recurso extraordinário (RE 1.273.372/SP) tendo sido reconhecida a constitucionalidade da Lei Municipal de Jacareí nº 6.226/2018 (decisão monocrática do Ministro Edson Fachin em 30.09.2020).

Tal lei municipal vedava nomeação, designação ou contratação a cargo efetivo, comissionado ou mesmo função, no âmbito de toda a Administração direta e indireta àqueles enquadrados em hipóteses muito mais abrangentes do que a dos autos ora em análise, valendo mencionar apenas a título de exemplo: condenados por crime contra economia popular, fé pública, administração pública e patrimônio público; contra patrimônio privado, sistema financeiro, mercado de capitais; contra meio ambiente e saúde pública; crimes eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; contra a vida e a dignidade sexual; lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; os que tiverem



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

suas contas relativas ao exercício de cargos ou função públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, etc.

A norma ora impugnada possui grande semelhança com a Lei Municipal de Valinhos (também se destinava a cargos efetivos e em comissão), que foi declarada constitucional pelo E. Supremo Tribunal Federal.

Quando ao alegado vício de iniciativa, o artigo 24, §1º, da Constituição Estadual estabelece que:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Tais disposições são aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 144, que aduz que “*Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*”.

O autor sustenta que a norma combatida é inconstitucional, visto que de iniciativa da Assembleia Legislativa, sem observar a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo na iniciativa de leis que dispõem sobre a criação e extinção de cargos públicos e sobre os servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos, nos termos dos itens 1 e 4 do §2º do artigo 24, supramencionado.

Cumpre destacar, todavia, que nos termos do entendimento fixado pelo E. Suprema Corte de Justiça, a norma que veda a nomeação de agentes públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do município, condenados nos termos da Lei Federal nº 11.340/2006 (e aqui por analogia entendo que aplicável ao caso concreto em que previstas condenação em tipos do Código Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso), não trata de qualquer uma das matérias estabelecidas como de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Conforme bem pontuado pela D. Procuradoria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Geral de Justiça, “*O estabelecimento de restrições gerais ao acesso aos cargos, funções e empregos públicos não traduz requisitos para o provimento de cargos públicos, disciplina da organização administrativa, ou regime jurídico dos servidores públicos, mas, condições de acesso a cargos, funções e empregos públicos, matéria que não se encontra no catálogo constitucional da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo*” (fls. 95, destaque no original).

Verifica-se, portanto, que há diferença quanto aos **requisitos para o provimento** de cargos públicos, cuja matéria é de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, e as **condições para o provimento** de cargos públicos, que são de iniciativa legislativa comum ou concorrente do Poder Executivo e Poder Legislativo, uma vez que “*não se refere ao acesso ao cargo público, mas, à aptidão para o seu exercício*” (fls. 97).

Observo que este C. Órgão Especial, ao julgar improcedente a ADI nº 2265030-37.2018.8.26.0000 (por votação unânime, em 27.03.2019, em acórdão de relatoria do Desembargador Ferreira Rodrigues), ajuizada pelo Prefeito Municipal de Angatuba, discutindo a constitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Município, que acrescentou o inciso IV ao artigo 77 “*para tornar obrigatória a exigência de curso superior e da ficha limpa para ocupação do cargo de secretário municipal*”, consignou:

Na verdade, ao exigir curso superior e ficha limpa do Secretário Municipal, o referido inciso IV, longe de dispor sobre



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

modo de acesso ou forma de provimento daquele cargo, se limita a estabelecer - com base nos princípios da eficiência, interesse público e moralidade administrativa - parâmetros éticos e de eficiência para sua ocupação, ou seja, a finalidade da norma está orientada pelo respeito à coisa pública, motivo pelo qual não se comprehende porque a iniciativa legislativa, em casos dessa natureza, haveria de ser atribuída exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

No presente caso, como foi bem ressaltado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, há que se ponderar “a diferença entre requisitos para o provimento de cargos públicos e funções de confiança matéria situada na iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.873-PI, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 20.09.2007, m.v. DJe 09/11/2007, RTJ 203/89) e condições para o provimento de cargos públicos, que não se insere na aludida reserva, e está no domínio da iniciativa legislativa comum ou concorrente entre Poder Legislativo e Poder Executivo, porque não se refere ao acesso ao cargo público, mas à aptidão para o seu exercício” (fl. 220).

A mesma lógica se aplica à hipótese em tela, respeitado, sempre, entendimento em sentido diverso.

O artigo 111 da Constituição Estadual, espelhando-se no artigo 37 da Constituição Federal, estabelece que “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A norma ora combatida impôs regra geral de moralidade administrativa cuja concretude, conforme mencionado alhures, sequer depende de lei.

Observa-se, portanto, que não existe vício formal em leis de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a vedação de nomeação de condenados pela prática de crimes de violência física, psicológica ou sexual contra a mulher, de crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes e dos crimes previstos no Estatuto do Idoso, uma vez que, diferentemente de interferir na competência do Executivo, estabelecendo requisitos destinados ao provimento de cargos, o propósito da norma está direcionado ao atendimento do interesse público, conferindo eficácia ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, reproduzido no artigo 111 da Constituição Bandeirante.

Importa mencionar, inclusive, o decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 570392, de repercussão geral:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 imparcialidade 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. CARMEN LÚCIA, Data do Julgamento: 11/12/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-032 19-02-2015).

Ressalte-se, ademais, que há razoabilidade na vedação imposta.

Relevante pontuar, ainda, o disposto pela D. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 103, destaque no original):

“À luz desses conceitos, é possível assentar que a norma em exame tem compatibilidade com a proteção da mulher, da criança, do adolescente e do idoso, valores constitucionalmente amparados. E ostenta razoabilidade porque não se afigura idôneo e honorável à Administração Pública que pessoas condenadas – com decisão transitada em julgado – por crimes previstos no Código Penal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, com base em disposições também previstas na Lei Maria da Penha e no Estatuto do Idoso, ocupem cargos públicos em qualquer ente da Administração Direta e Indireta. Ela é adequada porque tem aptidão à produção do resultado; necessária porque não extrapola os limites razoáveis, impondo restrição sem demasia em atenção à honorabilidade; e proporcional porque contém relação entre meio (honorabilidade) e fim (proibição da investidura) ”.

Tenho, portanto, que inconstitucionalidade suscitada inexiste, razão, mantendo a divergência levantada de início e acompanho o ilustre Des. Ferreira Rodrigues, designado para redação do acórdão.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Desembargadora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	10	Acórdãos Eletrônicos	FERNANDO ANTONIO FERREIRA RODRIGUES	1DF5BB5B
11	21	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	1E17FE5E
22	33	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	1E3F4E6F

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2018103-55.2022.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.