



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 15/2025.**

**Processo Legislativo nº 126/2025.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 10/2025 – “Veda a contratação pelo Poder Público de pessoas condenadas por violação à lei 14.344/2022 (Lei Henry Borel)”.**

**Autoria: Vereador Fábio Damasceno.**

**À Comissão de Justiça e Redação**

**Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Veda a contratação pelo Poder Público de pessoas condenadas por violação à lei 14.344/2022 (Lei Henry Borel)*”.

*Ab initio*, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo<sup>2</sup>, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

---

<sup>1</sup> Art. 38. *Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).*

<sup>2</sup> Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: *O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso II, da CRFB):

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

*(...)*

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

***Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:***

*[...]*

***Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

*[...]*

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) 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 art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 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;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

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

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

A propósito, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico dos servidores públicos.

No caso do projeto em análise cumpre ressaltar que não se trata de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores, porquanto não se refere a requisito para provimento de cargo público, mas a regra geral de moralidade administrativa que visa dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse sentido, colacionamos decisão do C. Supremo Tribunal Federal no julgamento de caso análogo referente à lei desta urbe:

**RE 1308883**

*Relator(a): Min. EDSON FACHIN*

*Julgamento: 07/04/2021*

*Publicação: 13/04/2021*

***Decisão:*** *Trata-se de recursos extraordinários interpostos pela Câmara Municipal de Valinhos e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (eDOC 6, p.2):*

*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 nora 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). Violação ao pacto*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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, 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.*

(...)

**É o relatório. Decido.**

**Assiste razão aos recorrentes.**

*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 Cármen Lúcia, Pleno, DJe 18.02.2015, Tema 29 da Repercussão Geral, o Tribunal assentou a tese de que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37,*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei.*

*Impende ressaltar, ante a inquestionável procedência de suas observações, o voto proferido pela Ministra Relatora naquela ocasião, em tudo aplicável ao caso em análise:*

*Se os princípios do art. 37, caput, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos.*

*Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição. Tal interpretação deve ainda ser corroborada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da CRFB, segundo o qual os direitos e garantias previstos na Constituição têm aplicação imediata.*

*Nesses termos, tratando-se o diploma impugnado na origem de matéria decorrente diretamente do texto constitucional, não subsiste o vício de iniciativa legislativa sustentado pelo Tribunal a quo.*

*Assim, o acórdão recorrido revela-se em dissonância com a Constituição Federal e com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual dou provimento aos recursos extraordinários, assentando a constitucionalidade da Lei municipal nº 5.849/2019, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF.*

*Incabível a aplicação do disposto no art. 85, § 11, do CPC, em virtude de se tratar de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade.*

*Publique-se. Brasília, 07 de abril de 2021.*

*Ministro Edson Fachin*

*Relator*

No mesmo diapasão colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhendo entendimento da Suprema Corte:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 10.148, de 6 de maio de 2024, do Município de Jundiaí, que "**Veda acesso a cargos públicos de provimento efetivo a pessoas condenadas por violência contra a mulher com base na Lei Maria da Penha**" - Alegação de ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, mencionados no artigo 111 da Constituição do Estado, por a lei se referir somente a cargos efetivos, sem impor idêntica restrição a cargos de provimento em comissão e a servidores temporários. - **Inexistência de vício de iniciativa** - **A lei impugnada não trata do regime jurídico dos servidores públicos, mas impõe parâmetro ético relacionado à aptidão para a ocupação de cargos públicos de provimento efetivo, o que se insere no campo da competência concorrente** - **Diferenciação entre condições gerais de acesso a cargos, empregos e funções públicas, que é matéria de competência legislativa concorrente, e requisitos para provimento de cargos, empregos e funções específicas, cujo estabelecimento compete, com exclusividade, ao Chefe do Poder Executivo** - **Aplicação analógica da tese de repercussão geral nº 29.** - **A lei não viola o princípio da moralidade administrativa; ao contrário, pretende dar-lhe concretude, impedindo o acesso de pessoas condenadas por crimes graves a cargos públicos, desde a data do trânsito em julgado da condenação até o integral cumprimento da pena.** - Não há, também, violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade - A lei impugnada não impede que sejam criadas outras leis, dirigidas a cargos efetivos do Poder Legislativo, ou a servidores comissionados e temporários de qualquer das esferas de Poder, e se aplica, indistintamente, a todas as pessoas que se encaixem na sua previsão, não havendo, pois, distinção ou tratamento diferenciado a quem esteja na mesma situação jurídica - **Precedentes do C. Órgão Especial** - **Pedido improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2243054-61.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/10/2024; Data de Registro: 31/10/2024)

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Município de Mirassol - Lei nº 4.716/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a nulidade da nomeação ou contratação, para determinados cargos e empregos públicos, de pessoa condenada por crime sexual contra criança ou adolescente – Alegação de usurpação da competência exclusiva do Chefe



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*do Poder Executivo – Descabimento – Norma impugnada que não versa sobre regime jurídico de servidores públicos – Imposição de parâmetros éticos para o exercício de cargos e empregos públicos em unidades administrativas que atendem crianças e adolescentes, com a finalidade de conferir concretude ao princípio da moralidade da Administração Pública – Matéria cuja iniciativa legislativa é comum ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo – AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2304935-73.2023.8.26.0000; Relator (a): Renato Rangel Desinano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2024; Data de Registro: 08/08/2024)*

---

*Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 8.051, de 19 de setembro de 2022, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre "a vedação de nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas por violência, abuso ou exploração de menores e dá outras providências" - Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurados - Matéria que não se encontra entre aquelas expressamente elencadas nos artigos 24, § 2º, 47, 166 e 174, todos da Constituição Bandeirante - Hipóteses previstas no texto constitucional que devem ser interpretadas restritivamente - **Proposição legislativa relacionada aos princípios da moralidade e interesse público, consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Paulista - Lei municipal que pode estabelecer critérios para admissão de servidores nos termos do artigo 37, inciso I, da Carta Maior - Prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de avaliar os critérios de conveniência e oportunidade referentes à nomeação de pessoas para cargos em comissão que não se sobrepõe aos princípios que norteiam a Administração Pública - Edição de norma similar no Município não convalida o vício de inconstitucionalidade - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2256459-38.2022.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/03/2023; Data de Registro: 04/04/2023)***

---

*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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***(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 - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 23/11/2021)***

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de fevereiro de 2025.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**  
Assinatura eletrônica

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador - OAB/SP 319.159**  
Assinatura eletrônica