



# Câmara Municipal de Porto Alegre

## PARECER PRÉVIO N.º 492/25

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária n.º 237/25, de iniciativa Parlamentar, que visa proibir condenados, com decisão judicial transitada em julgado, pelos crimes de feminicídio, estupro ou organização criminosa, de: I – assumir cargo público no Município; II – celebrar contratos com a Administração Pública Direta ou Indireta; III – participar de programas sociais e de incentivos da Prefeitura de Porto Alegre; e IV – receber homenagens, honrarias, prêmios ou nomeações públicas municipais. Além disso, o projeto estabelece que empresas prestadoras de serviço à Prefeitura de Porto Alegre devem apresentar declaração de não contratação de pessoas condenadas pelos mesmos crimes.

Na exposição de motivos, o autor argumenta que o Projeto busca aumentar a confiança pública e promover a ética na gestão, restringindo que condenados por feminicídio, estupro ou organização criminosa assumam cargos públicos, firmem contratos com o município, participem de programas sociais ou recebam honrarias. Acrescenta que a iniciativa responde à demanda social por rigor contra o crime, reforça a integridade administrativa e previne o uso inadequado de recursos públicos.

Por fim, aduz o autor que o Projeto inclui um mecanismo de denúncia para fiscalização cidadã e estende as restrições a empresas prestadoras de serviço, representando um avanço na promoção da justiça, da moralidade administrativa e da segurança pública.

Após apregoamento pela Mesa (0898215), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, consoante o disposto no artigo 102 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), configura-se como uma peça jurídica de natureza meramente opinativa e de caráter não vinculante. Sublinha-se que esta manifestação não substitui as deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa, órgãos colegiados detentores da prerrogativa decisória.

Assim, a análise empreendida no âmbito do Parecer Prévio restringe-se à apreciação preambular dos aspectos de natureza jurídica inerentes à proposição legislativa em exame. Desse modo, abstém-se de incursionar no mérito da matéria, juízo de valor que compete, de forma exclusiva e intransferível, aos membros que compõem o Parlamento Municipal.

### III. Análise jurídica

A aferição da constitucionalidade de uma proposição legislativa municipal perpassa a análise de duas dimensões interconectadas: a formal e a material. No plano formal, a compatibilidade com a Carta Magna exige a estrita observância de requisitos processuais, abrangendo a competência do ente municipal para legislar sobre a matéria (critério orgânico), a legitimidade da iniciativa legislativa (critério subjetivo) e a regularidade do processo legislativo em suas diversas etapas, desde o quórum de instalação até a votação qualificada prevista na Lei Orgânica (critério objetivo).

Em um espectro mais abrangente, a dimensão material da constitucionalidade demanda que o conteúdo normativo da proposição legislativa esteja em consonância com os princípios, direitos e limitações estabelecidos na Constituição. Isso implica verificar se a lei municipal não afronta direitos fundamentais, não exorbita os limites da autonomia municipal em face dos demais entes federativos e se coaduna com os valores e objetivos fundamentais insculpidos na Constituição. A compatibilidade material, portanto, examina a substância da norma, assegurando que ela não apenas siga os trâmites formais adequados, mas também promova os valores democráticos e os direitos consagrados constitucionalmente.

Em relação ao critério **orgânico**, a competência legislativa municipal, conforme o art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, outorga aos municípios o poder de editar leis sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Nesse sentido, a matéria abordada pelo Projeto de Lei envolve restrições para assumir cargos públicos municipais (art. 1º, I), celebrar contratos com a administração pública municipal (art. 1º, II), participar de programas sociais (art. 1º, III) e receber homenagens ou honrarias no âmbito municipal (art. 1º, IV).

No tocante às restrições para assumir cargos públicos municipais (art. 1º, I), a medida insere-se na competência legislativa do Município por configurar um assunto de interesse local. A definição de requisitos para o provimento de cargos na administração municipal, ao atender aos princípios da moralidade e impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal), visa diretamente à qualificação e idoneidade dos servidores que atuarão em benefício do Município. O entendimento do STF no RE 1308883/SP sugere a constitucionalidade de lei municipal que veda a nomeação de pessoas condenadas por determinados crimes em cargos da Administração Pública. Na ocasião, o Ministro Relator Edson Fachin ressaltou que leis com esse conteúdo dão concretude a princípios como a moralidade e a impessoalidade, que possuem aplicabilidade imediata e não dependem de lei para serem observados. <sup>[1]</sup>

Com relação à restrição de celebração de contratos com a administração pública (art. 1º, II), embora o Município possua autonomia para contratar e gerir suas próprias atividades, os critérios gerais para a participação em processos licitatórios e a celebração de contratos administrativos são de competência legislativa da União, visando garantir a uniformidade e a isonomia em todo o território nacional. Dessa forma, a definição de impedimentos para contratar com a administração pública deve observar as diretrizes gerais fixadas pela legislação federal, sob pena de comprometer a unidade do sistema normativo e restringir indevidamente o acesso a contratações públicas com base em critérios não previstos na legislação federal pertinente.

Esse entendimento está balizado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que reforça a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Para ilustrar, na ADI 3092, o STF esclareceu que:

As condições genéricas – aquelas que independem das circunstâncias da situação concreta – a serem atendidas pelos entes privados para participar da licitação ou para contratar com a Administração Pública enquadram-se no conceito de normas gerais, nos termos previstos no artigo 22, inciso XXVII, da Carta Federal, porque podem, de antemão, desequilibrar o tratamento igualitário devido aos potenciais participantes do concurso, restringir o âmbito de competição do certame e influir de maneira decisiva no processo para a escolha da melhor proposta. É matéria, portanto, de observância uniforme em toda a Federação.

(ADI 3092, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020)

Desse modo, leis municipais que criem impedimentos para contratar com a administração pública, sem previsão na legislação federal de normas gerais de licitação, são consideradas inconstitucionais por invadir a competência da União e comprometer a isonomia e a competitividade dos certames.

Quanto à restrição da participação em programas sociais municipais por indivíduos com condenação transitada em julgado (art. 1º, III), a medida é, em princípio, viável sob o aspecto orgânico. Os programas sociais são geridos pela administração municipal e, de modo geral, possuem critérios de elegibilidade que podem ser definidos pelo próprio Município, desde que respeitem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

No que diz respeito à proibição de recebimento de homenagens, honorárias, prêmios ou nomeações públicas municipais (art. 1º, IV), a medida é, sob o ponto de vista orgânico, consistente com a finalidade. Homenagens e honorárias constituem atos discricionários da administração pública, cujo objetivo é reconhecer méritos cívicos, morais ou profissionais.

Por fim, é crucial notar que, embora os incisos I, III e IV pareçam viáveis em uma primeira análise, há o risco de que sejam interpretados como uma invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito penal. Essa ressalva se faz necessária porque as restrições impostas podem ser vistas como sanções adicionais ou extensões das consequências de uma condenação criminal, matéria que compete exclusivamente à União, nos termos da ADI 7715/MT.

No tocante ao art. 2º do Projeto, que impede condenados por feminicídio, estupro ou organização criminosa de celebrar contratos com a Administração Pública Direta ou Indireta do município, após o trânsito em julgado de suas condenações, bem como exige que empresas prestadoras de serviço à Prefeitura apresentem declaração de não contratação de pessoas condenadas por tais crimes, resta configurada uma invasão da competência da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e pelos arts. 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI, da Constituição.

Ademais, a proibição imposta às empresas que prestam serviço à Prefeitura de Porto Alegre de contratarem indivíduos condenados por feminicídio, estupro ou organização criminosa, após o trânsito em julgado de suas condenações, caracteriza uma invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, conforme o art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

A relação de emprego, abrangendo desde os requisitos para a admissão até as causas de rescisão contratual, e os critérios para sua formação e extinção são matérias de âmbito federal, visando garantir a uniformidade das normas trabalhistas em todo o território nacional. Assim, ao estabelecer uma restrição específica para a contratação com base em antecedentes criminais, a lei municipal impõe um critério adicional não previsto na legislação trabalhista federal. Tal medida interfere diretamente na autonomia das empresas na gestão de seus recursos humanos e pode, potencialmente, restringir o direito ao trabalho de indivíduos que já cumpriram suas penas.

Do ponto de vista da **compatibilidade formal subjetiva**, que avalia a legitimidade do Poder Legislativo municipal para propor a matéria, o Projeto de Lei Ordinária (PLO) n.º 237/25 merece análise detalhada em relação a seus incisos.

No tocante à restrição para assumir cargo público no Município (art. 1º, I), a iniciativa parlamentar é, em princípio, viável. Isso porque a fixação de requisitos para ingresso no serviço público municipal não se confunde com o regime jurídico dos servidores ou com a organização da administração, matérias que comumente são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendimento consolidado de que a disciplina de requisitos para a investidura em cargo público constitui uma condição prévia à própria vinculação do indivíduo ao serviço, distinguindo-se das normas que regem a relação funcional propriamente dita.

Esse entendimento é reafirmado em julgados recentes do STF, que consideram compatível com a iniciativa parlamentar a criação de requisitos para acesso a cargos públicos. Tal prerrogativa do Poder Legislativo municipal de legislar sobre as condições para acesso a cargos em Porto Alegre, sem invadir a competência privativa do Executivo, foi inclusive confirmada no RE

1308883/SP. Neste caso, o STF reconheceu a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impedia a nomeação de pessoas condenadas pela Lei Maria da Penha para cargos públicos, ressaltando que tais normas estabelecem regras gerais de moralidade administrativa e não versam sobre o regime jurídico dos servidores.

Adicionalmente, a proibição de recebimento de homenagens, honrarias, prêmios ou nomeações públicas municipais (art. 1º, IV) por condenados por crimes graves também se mostra compatível com a iniciativa parlamentar. A outorga e as condições para a concessão de distinções honoríficas são atos discricionários e de liberalidade da administração, e a definição de quem pode ou não ser agraciado não se insere no rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito, estando alinhada à autonomia parlamentar para zelar pela moralidade e pelos valores públicos que tais atos representam.

Quanto à restrição para participar de programas sociais e de incentivos da Prefeitura de Porto Alegre (art. 1º, III), a compatibilidade formal subjetiva é mais sensível. Programas sociais, muitas vezes, envolvem gestão de recursos, definição de beneficiários e critérios que podem ser considerados parte da organização administrativa. Contudo, é fundamental ressaltar que a matéria não parece estar inserida naquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria). A regra geral é a iniciativa concorrente, de modo que as hipóteses de limitação à iniciativa parlamentar devem ser interpretadas restritivamente.

No que concerne à **compatibilidade formal objetiva**, verifica-se que, no estágio atual, o projeto guarda conformidade com as normas constitucionais ao apresentar uma estrutura normativa coerente com a matéria que visa regular.

No que concerne à **compatibilidade material**, a restrição de direitos imposta pelo Projeto, embora almeje reforçar a moralidade administrativa e a segurança pública, deve ser sopesada frente a outras garantias constitucionais.

A proibição de assumir cargo público (art. 1º, I), quando baseada em critérios de moralidade e impessoalidade relacionados à natureza dos crimes, tende a ser materialmente compatível, conforme o entendimento do STF.

A restrição à participação em programas sociais (art. 1º, III), embora potencialmente compatível, apresenta sensibilidade material considerável, pois a exclusão de indivíduos de tais programas, mesmo que condenados por crimes graves, pode suscitar questionamentos sobre a violação do princípio da dignidade da pessoa humana e da vedação a penas cruéis ou de caráter perpétuo.

A proibição de receber homenagens, honrarias, prêmios ou nomeações públicas municipais (art. 1º, IV) tende a ser materialmente compatível com a Constituição. Homenagens são atos de mérito e reconhecimento, e o poder público tem o dever de zelar pela moralidade e pelos valores que deseja exaltar.

No tocante à restrição imposta pelo art. 2º, ao impedir a contratação de empresas que empreguem pessoas condenadas por tais crimes, pode ser vista como uma extensão da pena ao empregador, o que confronta o entendimento pacificado pelo STF na ADI 3092. Na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a vedação imposta à Administração Pública de contratar empresas que tivessem em seu quadro funcionários condenados por crimes ou contravenções envolvendo atos discriminatórios, sob o fundamento de que tal medida violava o princípio da intransmissibilidade da pena e o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, que trata da exigência de qualificação técnica e econômica dos licitantes.

Ainda sobre a compatibilidade material, é relevante ressaltar a ausência de prazo determinado para a incidência das sanções previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 1º. Essa indefinição pode suscitar questionamentos sobre a violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de potencialmente contrariar a vedação de penas de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII, CF). O Supremo Tribunal Federal (STF) já estendeu essa garantia ao âmbito administrativo, como se observa no julgamento da ADI 2975. No entanto, é preciso considerar que, em cenários onde a caracterização da inconstitucionalidade material não se apresenta de forma cristalina e irrefutável, a orientação mais salutar é aquela que preconiza o prosseguimento do devido processo legislativo, permitindo que a discussão amadureça em outras fases da tramitação.

## Conclusão

Isso posto, em exame sumário, o Projeto de Lei Ordinária n.º 237/25 apresenta parcial conformidade com a ordem jurídica vigente.

Verifica-se que as restrições previstas no art. 1º, incisos I (assumir cargo público), III (participar de programas sociais) e IV (receber homenagens/honorarias) demonstram, em princípio, viabilidade jurídica.

Contudo, o projeto suscita relevantes ressalvas quanto à restrição de celebrar contratos com a Administração Pública (art. 1º, II) e à proibição de empresas prestadoras de serviço contratarem condenados (art. 2º), as quais, conforme a análise, tratam de matérias de competência privativa da União.

---

[i] Decisão: 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, 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 (RE 1308883, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 12-04-2021 PUBLIC 13-04-2021.)



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Silva de Souza, Procurador(a)**, em 22/06/2025, às 22:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0903260** e o código CRC **1BC71C0C**.