



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 51/2024 – CSL

Projeto de Lei Ordinária nº 91/2024

Processo Legislativo nº 167/2024

Autor: Vereador Fernando Henrique Pereira da Silva

EMENTA: PROJETO DE LEI QUE TORNA OBRIGATÓRIA A APRESENTAÇÃO SEMESTRAL DE CERTIDÃO NEGATIVA DE ANTECEDENTES CRIMINAIS DOS PROFISSIONAIS QUE ATENDEM CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE MARABÁ. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Iniciativa concorrente. 3. Constitucionalidade e legalidade do projeto. 4. Parecer opinativo pela inconstitucionalidade. Emenda modificativa proposta.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 91/2024 foi apresentado à Câmara Municipal pelo vereador Fernando Henrique Pereira da Silva, no intuito de tornar obrigatória a apresentação semestral de certidão negativa de antecedentes criminais dos profissionais que atendem crianças e adolescentes no município de Marabá.

Em sua justificativa o autor afirma que “mirando a redução dos casos de violência sexual contra nossos mirins, este projeto preconiza que qualquer indivíduo que seja ou esteja condenado por decisão judicial transitada em julgado, desde a condenação até o decurso do prazo de cinco após o cumprimento da pena, não poderá servir a órgãos do Município de Marabá que lide diretamente com crianças e adolescentes.”

O autor juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados.

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpra inicialmente destacar que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

A apresentação de certidões de antecedentes criminais por profissionais é uma exigência da Administração Pública quando esta desenvolve atividades com crianças e adolescentes. Essa realidade adveio do Estatuto da Criança e do Adolescente, alterado pela lei 14.811/2024 que acrescentou o art. 59-A para prever o dever de exigência de **certidões de antecedentes criminais de todos os colaboradores que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes em instituições sociais públicas** ou privadas e que recebam recursos públicos, as quais deverão ser atualizadas a cada 6 (seis) meses.

De acordo com a lei 14.811, de 12 de janeiro de 2024, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, o poder público deverá desenvolver protocolos para estabelecer medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência, *in verbis*:

Art. 3º É de responsabilidade do poder público local desenvolver, em conjunto com os órgãos de segurança pública e de saúde e com a participação da comunidade escolar, protocolos para estabelecer medidas de proteção à criança e ao adolescente contra qualquer forma de violência no âmbito escolar prevista no parágrafo único do art. 2º desta Lei, com ações específicas para cada uma delas.

Assim, a exigência de certidão de antecedentes criminais se mostra como uma medida de proteção à criança e ao adolescente. Desta forma, em âmbito municipal compete ao município legislar sobre essa exigência para ingresso no serviço público municipal de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:
(...)
II - os de lei ordinária:
a) ao Prefeito Municipal;
b) a qualquer vereador

Ainda sobre iniciativa legislativa (art. 9º, I, da Lei Orgânica do Município – LOM), por simetria ao modelo federal, é de competência privativa do Prefeito iniciar o processo legislativo nas hipóteses taxativamente previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal. Assim, **a iniciativa de leis** relativas à estrutura, à atribuição de seus órgãos e ao regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, entendeu o STF no ARE 878.911, relatado pelo Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/09/2016 (Repercussão Geral – Tema 917).

No caso ora analisado, a proposição foi apresentada pelo vereador Fernando Henrique Pereira da Silva e não trata de nenhuma matéria afeta à iniciativa reservada do prefeito, mas tão somente a exigência de apresentação de certidão de

antecedentes criminais, estando, a meu ver, em conformidade com a reserva de administração e o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Visto o projeto de lei e feita a sua análise jurídica, verificamos algumas incompatibilidades com a Constituição Federal de 1988, conforme se verá abaixo.

O art. 1º do presente PL prevê a obrigatoriedade de apresentação de certidão **negativa** de antecedentes criminais dos profissionais que atendem crianças e adolescentes no município de Marabá. Sendo que tal certidão negativa seria requisito de ingresso e permanência no serviço público seja como servidor efetivo ou comissionado.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, LVII, estabelece a presunção de inocência como garantia fundamental, *in verbis*: “LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”.

A exigência de certidão de antecedentes criminais foi inserida no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA através da Lei 14.811/2024 que alterou a Lei 8.069/1990, incluindo o art. 59-A em seu texto. O seu art. 59-A assim afirma:

Art. 59-A. **As instituições sociais públicas** ou privadas **que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes** e que recebam recursos públicos **deverão exigir e manter certidões de antecedentes criminais de todos os seus colaboradores**, as quais deverão ser atualizadas a cada 6 (seis) meses. [\(Incluído pela Lei nº 14.811, de 2024\)](#)

Parágrafo único. **Os estabelecimentos educacionais** e similares, **públicos** ou privados, **que desenvolvem atividades com crianças e adolescentes**, independentemente de recebimento de recursos públicos, **deverão manter** fichas cadastrais e **certidões de antecedentes criminais** atualizadas de todos os seus colaboradores. [\(Incluído pela Lei nº 14.811, de 2024\)](#)

Desta forma, de acordo com o ECA, é obrigatório que as instituições sociais públicas exijam certidão de antecedentes criminais de seus servidores e colaboradores que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes. No entanto como se verifica no art. 59-A do ECA, **não se exige que a certidão seja negativa**, apenas que seja apresentada a certidão de antecedentes.

A exigência de certidão negativa no presente projeto vai além do que diz a legislação federal e contraria a atual jurisprudência do STF.

O Supremo Tribunal Federal recentemente fixou a seguinte tese do Tema 1190 com repercussão geral na qual afirma:

É inconstitucional, por violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, artigo 1º, III e IV), **a vedação a que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo**, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, **em razão de condenação criminal transitada em julgado** (CF, artigo 15, III), quando este for o único fundamento para sua eliminação no certame, uma vez que é obrigatoriedade do Estado e da sociedade fornecer meios para que o egresso se reintegre à sociedade. O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao término da pena ou à decisão judicial.

Assim, de acordo com o entendimento do STF o candidato aprovado em concurso público mesmo que tenha sido condenado criminalmente e essa tenha transitado em julgado, não pode ser impedido de tomar posse em concurso público por suspensão de direitos políticos, uma vez que o direito ao trabalho é um direito social que decorre do princípio da dignidade humana, como se vê abaixo:

Ementa: PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ARTIGO 1º, III e IV). A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO (ARTIGO 15, III, DA CF/1988) NÃO AFASTA A POSSIBILIDADE DE POSSE DO APENADO APROVADO EM CONCURSO PÚBLICO. RESSOCIALIZAÇÃO DO CONDENADO COMO UMA DAS FINALIDADES DA PENA. POSSIBILIDADE DE INVESTIDURA NO CARGO, CUJO EXERCÍCIO EFETIVO DEPENDERÁ DA EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE OU DE DECISÃO JUDICIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. 1. **O direito ao trabalho é um direito social** (art. 6º da CF/1988) **que decorre do princípio da dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III e IV, da CF/1988), sendo meio para se construir uma sociedade livre, justa e solidária; para se garantir o desenvolvimento nacional; bem como para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I, II, e III, da CF/1988); não se confundindo com os direitos políticos. 3. Porém, essa previsão não pode ser considerada, de forma isolada, como empecilho para a posse de candidato em concurso público, uma vez que a Lei de Execução Penal deve ser interpretada em conformidade com seu artigo 1º, segundo o qual a ressocialização do condenado constitui o objetivo da execução penal. 4. **Não é razoável que o Poder Público, principal responsável pela reintegração do condenado ao meio social, obstaculize tal finalidade, impossibilitando a posse em cargo público de candidato que, a despeito de toda a dificuldade enfrentada pelo encarceramento, foi aprovado em diversos concursos, por mérito próprio.** (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.553 RORAIMA. Tema de repercussão geral 1190)

Segundo o acórdão da decisão, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes é possível a nomeação e posse de candidato aprovado em concurso público desde que não incompatível com a infração penal praticada, como se vê abaixo:

A suspensão dos direitos políticos prevista no artigo 15, III, da Constituição Federal ("condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos") **não impede a nomeação e posse de candidato aprovado em concurso público, desde que não incompatível com a infração penal praticada**, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, art. 1º, III e IV) e do dever do Estado em proporcionar as condições necessárias para a harmônica integração social do condenado, objetivo principal da execução penal, nos termos do artigo 1º da LEP (Lei nº 7.210/84). O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao regime da pena ou à decisão judicial do juízo de execuções, que analisará a compatibilidade de horários.

Logo quem pode o mais pode o menos, isto é, mesmo que o candidato aprovado tenha condenação criminal transitada em julgado, ele poderá tomar posse no cargo, desta forma, mesmo que ele tenha certidão **positiva** de antecedentes criminais poderá sim ter acesso a cargos públicos via concurso público desde que o cargo não seja incompatível com a infração penal praticada, não podendo a legislação municipal criar obstáculos ao ingresso do condenado. A incompatibilidade deverá ser analisada no caso concreto, a fim de se verificar se os profissionais cometeram crime contra crianças e adolescentes previstos no ECA e/ou no Código Penal.

Deve-se proceder a emenda modificativa do art. 1º e seu parágrafo 1º.

2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 EMENDA MODIFICATIVA

Com base no art. 182, I, do RICMM, e considerando o exposto no tópico 2.3 que trata sobre a inconstitucionalidade do art. 1º e § 1º, recomendamos a supressão da palavra “**negativa**” no art. 1º, conforme se demonstra a seguir:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de certidão de antecedentes criminais dos profissionais que atendem crianças e adolescentes no município de Marabá
§ 1º Deverá ser exigida a certidão de antecedentes criminais, durante o período de atividade do servidor, a cada semestre.

Além disso, é importante frisar que o parágrafo 1º também apresenta inconstitucionalidade ao criar atribuições para o Poder Executivo, devendo também sofrer modificação.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a fundamentação jurídica apresentada no tópico 2.3 que trata sobre a inconstitucionalidade do art. 1º, recomenda-se a supressão da palavra “negativa” conforme emenda modificativa.

Superada essa etapa, não se verificando a existência de outros vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o regular trâmite do processo legislativo em análise, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito, bem como pelo encaminhamento do projeto à **Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso**.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 6 de agosto de 2024.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 26655