



PARECER

INDICAÇÃO Nº 29/2023

INDICANTE: Ana Arruti

ASSUNTO: Projetos de Lei nos 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023, todos da Câmara dos Deputados, que visam impedir a assunção de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por violência contra a mulher.

PALAVRAS-CHAVE: violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; efeitos da condenação; cargos; funções; administração pública; proteção constitucional à mulher.

1. A INDICAÇÃO E OS QUESITOS DELA DECORRENTES

Trata-se de Indicação proposta por Ana Arruti para que o Instituto de Advogados Brasileiros se pronuncie acerca dos Projetos de Lei nº 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023, todos da Câmara dos Deputados, que pretendem coibir a nomeação para cargos e funções públicas de pessoas que tenham sido condenadas pelos delitos previstos na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida com a Lei Maria da Penha.

A Indicante informa que os PLs visam combater à violência contra a mulher - principalmente, em relação aos crimes sexuais -, bem como incrementar o aparato estatal de proteção à mulher com vistas ao fim da violência de gênero. Assim, aduz tratar-se tema da mais alta relevância pública e jurídica, sendo essencial a emissão de parecer deste Instituto a respeito das propostas.



De autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL - AM), o PL nº 638/2022 é o mais antigo dentre as propostas, tendo sido apresentado em 21 de março de 2022. O projeto propõe a alteração do art. 92 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40)¹, com intuito de vedar a nomeação para funções públicas, no âmbito de toda a Administração Pública, de indivíduos condenados pelo crime de estupro e pelos demais delitos previstos na Lei Maria da Penha. Uma vez aprovado o PL, o dispositivo do Código Penal passaria a vigorar com a seguinte redação:

IV - a vedação de nomeação, no âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para cargos ou empregos públicos de qualquer modalidade de vínculo, na hipótese de cometimento do crime previsto no art. 213 deste Código e de crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher, de que trata a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006, após o trânsito julgado da decisão.

[...]

§ 2º A vedação de que trata o inciso IV deste artigo cessará após o integral cumprimento da pena ou a extinção da punibilidade.”

Ademais, o referido PL também prevê a alteração o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), exatamente o dispositivo que elenca as condutas que constituem ato de improbidade por violarem os deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade². Nessa linha, o projeto pretende adicionar o inc. XIII nos seguintes termos:

XIII – admitir a investidura, em cargo ou emprego público de qualquer natureza, de pessoa com condenação transitada em julgado

¹ Art. 92 - São também efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: (Redação dada pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

II – a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente ou contra tutelado ou curatelado; (Redação dada pela Lei nº 13.715, de 2018)

III - a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

² O *caput* do artigo mencionado dispõe o que se segue:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)”



pelo crime de estupro (art. 213, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) ou pelos crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher, de que trata a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Tem-se, portanto, não só a inclusão de uma hipótese de impedimento da nomeação de uma pessoa condenada pelos crimes mencionados, como também a previsão de punição para o agente público que admitir a investidura de indivíduos nessa condição. Em outras palavras, o PL propõe um regramento em sentido duplo: tanto para o nomeado quanto para o “nomeador”, dado que este último poderia incorrer em crime de improbidade administrativa.

Na justificção do projeto, o proponente explica que a inclusão da nova modalidade de improbidade administrativa possui o intuito de impedir que o regramento “seja encarado pela Administração Pública como uma mera recomendação”³. Há, também, a pretensão de estender as implicações da condenação por estupro e por violência doméstica e familiar à esfera administrativa, não somente penal.

Nesse sentido, é aduzido que os crimes em questão não estão em harmonia o espírito do serviço público, tendo em vista que atentam - de forma grave - contra a idoneidade moral exigida de um agente público, conforme o princípio constitucional da moralidade administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Lê-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A proposta também traz como motivação o comprometimento do senso de “responsabilidade” e “disciplina” no caso específico desses postulantes a cargos e empregos públicos. Além disso, o PL apresenta como motivação a prevenção geral dos crimes mencionados.

Examinado esse primeiro PL, é possível notar que os demais projetos abarcam matérias e motivações muitíssimo similares. Seguindo a linha cronológica, o PL 115/2023

³ Projeto de Lei nº 638/2022.



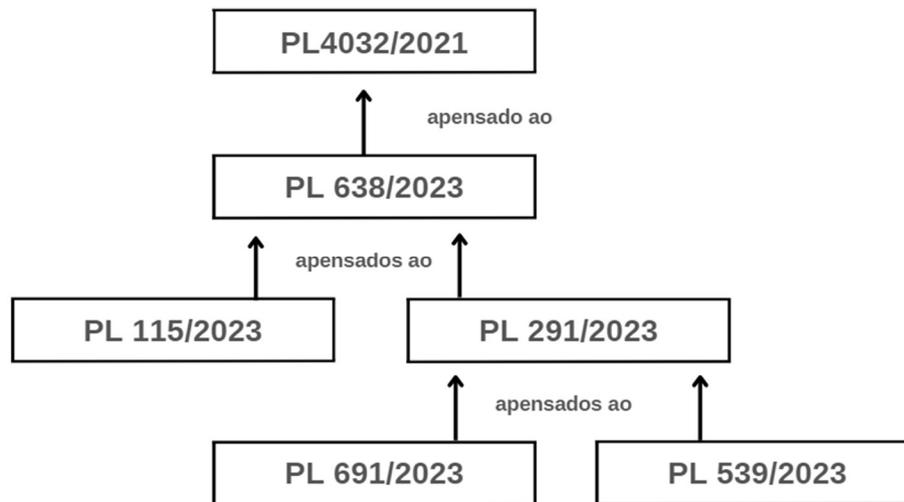
foi apresentado em 02 de fevereiro de 2023 pelo Deputado Rubens Otoni Gomide (PT/GO), objetivando, igualmente, vedar a nomeação de pessoas condenadas pelos delitos previstos na Lei Maria da Penha. Contudo, o projeto pretende aplicar a vedação apenas aos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, prezando pelo princípio da legalidade e moralidade.

Por sua vez, PL 291/2023, apresentado pelo Deputado Federal Josenildo (PDT/AP) em 06 de fevereiro de 2023, pretende estender semelhante vedação para além dos órgãos da Administração Pública, englobando também empresas particulares atuantes no setor público. Já o PL 539/2023, proposto pelo Deputado Bebeto (PP/RJ) em 15 de fevereiro de 2023, propõe proibir - de forma automática - que esses mesmos indivíduos possam prestar concurso ou desempenhar função pública, por meio do acréscimo do art. 43-A à Lei Maria da Penha.

O mais recente projeto indicado é o PL 691/2023 de autoria do Deputado Leo Prates (PDT/BA) e datado de 28 de fevereiro de 2023. A proposta aborda similar vedação, contudo estabelece o limite temporal de 8 anos de proibição contados a partir da decisão transitada em julgado. Outra particularidade diz respeito às características do delito cometido: a condenação deve ser por crimes de violência sexual perpetrados em ambiente virtual.

Como muito bem apontado pela Indicante e demonstrado na figura abaixo, os PLs se encontram apensados ao Projeto de Lei nº 4032/2021 cuja redação prevê a restrição de contratação pela Administração Pública de pessoas condenadas pelos crimes elencados na Lei nº 7.716/89. Esta, tipifica as condutas resultantes de preconceito de raça, cor, procedência nacional, etnia e religião⁴.

⁴ O art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, estabelece que: “Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)”.



Detalhados os Projetos de Lei alvo da indicação, configura-se essencial examinar a problemática da violência de gênero do Brasil, traçando um panorama geral acerca do simbolismo de gênero e de suas implicações para a questão da violência contra a mulher. A partir disso, será abordada a aprovação da Lei Maria da Penha como um marco para a preservação dos direitos fundamentais das mulheres e início de um sistema de proteção contra a violência na esfera doméstica, sendo obrigação do Estado brasileiro a aplicação e ampliação desse normativo. Por fim, os projetos serão analisados à luz dos princípios da legalidade e moralidade administrativa, conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa

2. A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE

Antes de adentrar a questão dos efeitos de uma condenação por um delito decorrente da violência de gênero, é essencial compreender - brevemente - a dimensão do problema que essa modalidade de violência representa na sociedade brasileira. Assim, será possível avaliar a magnitude das responsabilizações almejadas e a pertinência de estendê-las ao campo administrativo.

A violência contra as mulheres decorre, dentre muitos fatores, do simbolismo de gênero presente na sociedade. Em linhas gerais, simbolismo de gênero compreende a atribuição de metáforas dualistas às ideias de feminino e masculino, posicionando a esfera masculina como superior ao relacioná-la com as características socialmente valorizadas,



como a racionalidade e objetividade⁵. Esses dualismos, “racional/irracional, ativo/passivo, pensamento/sentimento, razão/emoção”⁶, teriam sido aplicados aos gêneros de modo a torná-los hierarquizados e sexualizados.

A respeito disso, Carmen Campos explica que os significados de gênero, além de serem aspectos constitutivos das relações sociais, atuam como uma dimensão de poder na sociedade⁷. O gênero seria, desse modo, expressão das relações sociais de poder e se articularia em normativos religiosos, educativos e, principalmente, jurídicos⁸. Não seria diferente, portanto, na esfera da violência.

Nesse âmbito, a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher de 2023, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, registrou que 30% das mulheres brasileiras já sofreram algum tipo de violência doméstica - ou familiar - provocada por um homem. Desse número, 76% sofreram violência do tipo física, sendo que esse índice varia conforme a renda⁹. Outro fator relevante, é a opinião captada pela pesquisa acerca dos motivos que levariam uma mulher a não denunciar um agressor. Quanto a isso, 61% das brasileiras acreditam que a falta de punição é um fator que leva uma mulher a não denunciar uma agressão¹⁰.

No que tange os indicadores de violência sexual, o cenário não é diferente. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 revelou que, apesar do problema da subnotificação, foram registrados 66.020 boletins de ocorrência de estupro e de estupro de vulnerável¹¹. Mais greve ainda, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 registrou um crescimento de 8,2% no número de boletins de ocorrência de estupros em relação à edição

⁵ CAMPOS, Carmen Heinde. Razão e sensibilidade: teoria feminista do direito e Lei Maria da Penha. In: _____. (Org.). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1-12.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ BRASIL. Senado Federal. Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher - DataSenado 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-nacional-de-violencia-contra-a-mulher-datasenado-2023>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

¹⁰ BRASIL. Senado Federal. Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher - DataSenado 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-nacional-de-violencia-contra-a-mulher-datasenado-2023>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

¹¹ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16, 2022. ISSN 1983-7364.



anterior¹². Esse aumento representa um total de 74.930 vítimas, o maior número já registrado na história.

Tais dados não são ocasionais nem uma coincidência, na realidade, ilustraram as consequências do simbolismo de gênero presente nas estruturas de poder da sociedade. De acordo com Carmem Campos, esse simbolismo teria se materializado no campo sociopolítico, como pode ser observado nos indicadores da pesquisa do DataSenado. Dessa forma, as iniciativas voltadas para a mitigação desse cenário devem ser tidas como bem-vindas, em especial, perante estruturas sociais rígidas e conservadoras que legitimam a opressão de gênero.

3. A LEI MARIA DA PENHA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ATRELADOS AOS PROJETOS DE LEI EM ANÁLISE

Não obstante os PLs em análise possuem particularidades quanto à aplicação da vedação pretendida, é possível notar que todos buscam garantir a adequação da conduta dos agentes públicos aos princípios constitucionais da moralidade e da legalidade. Nesse raciocínio, é possível identificar nos projetos a noção de que os crimes de violência contra as mulheres não configuram questões atinentes apenas ao âmbito doméstico e familiar dos envolvidos, mas sim questões que devem ser repelidas pela sociedade e, principalmente, pelo Poder Público como um todo. Significa dizer que exercer uma função na Administração Pública não condiz com condutas que perpetuam à violência de gênero e tornam 51,5% da população brasileira¹³ uma vítima em potencial. A esse respeito, Carmen Campos elucida:

A violência contra mulheres era considerada delito de menor potencial ofensivo, isto é, teses, categorias e interpretações jurídicas que criavam sujeitos de direito distintos, conceitos jurídicos e campos que limitavam a intervenção na “vida privada” e nos “costumes”. Somente com a ação feminista é que essas

¹² Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Fórum Brasileiro de Segurança Pública. – 1 (2006)-. – São Paulo: FBSP, 2023.

¹³ Segundo os resultados do Censo Demográfico 2022, realizado pelo IBGE, a população brasileira é composta por cerca de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens, o que, respectivamente, corresponde a 51,5% e 48,5% da população residente no país. Os dados do referido documento estão disponíveis em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 31 de maio de 2024.



interpretações passam a ser questionadas e a intervenção do estado no âmbito da família para proteger as mulheres passa a ser uma exigência¹⁴.

É possível observar que, enquanto a Constituição Federal estabelecia o princípio da igualdade¹⁵ e proteção contra violência¹⁶, na prática, a aplicação jurídica era omissa na defesa de cidadãos contra violência doméstica. Evidência disso, é a prévia adoção da doutrina acerca da divisão entre público e privado que limitava atuação do Estado nas questões familiares e domésticas, mesmo quando isso ocasionava omissão e negligência estatal.

Em relação a esse dualismo, Susan Okin defende, na obra *Gênero, o público e o privado*, a premissa de que essa dicotomia público-privado reforçaria os papéis designados a cada gênero, marginalizando os direitos humanos das mulheres¹⁷. Dentre os múltiplos significados de público e privado, uma vez tida a esfera privada como doméstica e concernente à vida privada e familiar, o Estado não deveria atuar na privacidade de uma família, tendo em vista as concepções liberais dos direitos de privacidade e liberdade dos indivíduos. Contudo, esses indivíduos eram compreendidos, quando não abertamente declarados, como homens, adultos e chefes de família¹⁸. Assim, essa zona masculina de privacidade fornecia um ambiente de livre controle dos homens sobre os demais membros da família, não existindo, portanto, a garantia dos direitos humanos femininos nesse espaço¹⁹.

Logo, uma proposta de uma lei que adentrasse esse meio historicamente compreendido como privado estava fadada a encontrar relutância no sistema brasileiro. Antes de ser aprovada, a Lei Maria da Penha foi altamente contestada por juristas e

¹⁴ CAMPOS, 2012, p. 36-37 apud OLIVEIRA, Tatyane Guimarães. Feministas ressignificando o direito: desafios para aprovação da Lei Maria da Penha. Rev. Direito Práx, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 619, Mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100616&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

¹⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

¹⁶ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

¹⁷ OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 2, mai-ago, 2008.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.



entidades do legislativo que não compreendiam a necessidade de uma lei específica para a violência de gênero, argumentando que já existia um dispositivo legal que era utilizado nesses casos de violência - em semelhança às possíveis críticas direcionadas aos PLs indicados.

Eles se referiam à Lei 9.099/95 que previa maior eficiência e rapidez nos procedimentos jurídicos de casos de infração de menor potencial ofensivo, categoria que abarcava a violência doméstica. A utilização dessa lei minimiza a violência doméstica ao colocá-la como uma infração mínima e não uma violação dos direitos mais básicos das mulheres²⁰ Apesar de representar avanços na área do Direito Penal da época, o exame sob a ótica empírica apontava que a aplicação dessa Lei em casos de violência doméstica “tendia a estimular a desistência das mulheres em relação ao processo judicial contra os agressores, [...] estimulando a ideia de impunidade nos costumes e práticas que levam os homens a agredirem as mulheres”²¹.

Mesmo enfrentando grande resistência das instituições públicas, a Lei nº 11.340 foi aprovada em 07 de agosto de 2006 e previa mecanismos específicos para a proteção das mulheres contra violência doméstica e de gênero. A Lei ainda foi objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade 19 do Distrito Federal, ocasião em que a Min. Rosa Weber, em seu voto, manifestou os seguintes entendimentos:

Sou das que compartilham do entendimento de que a Lei Maria da Penha inaugurou uma nova fase no iter das ações afirmativas em favor da mulher brasileira, consistindo em verdadeiro microsistema de proteção à família e à mulher, a contemplar, inclusive, norma de direito do trabalho.

[...]

O objetivo da Lei Maria da Penha é **coibir** e **prevenir** a violência doméstica e familiar contra a mulher.

[...]

²⁰ OLIVEIRA, Tatyane Guimarães. Feministas ressignificando o direito: desafios para aprovação da Lei Maria da Penha. *Rev. Direito Práx*, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 616-650, Mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100616&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

²¹ *Ibidem*.



Considerar o princípio da igualdade tão somente em sua dimensão formal, sem atentar para a dimensão material, inviabiliza toda e qualquer ação afirmativa, voltada a reparar seja desigualdades de gênero, seja de raça, credo, idade ou condição social. Sem consideração à dimensão material – norteadora da Lei Maria da Penha – do princípio da igualdade, não teríamos os sistemas de proteção dos direitos do consumidor e dos direitos do trabalhador, ambos informados pela hipossuficiência do ocupante de um dos polos da relação jurídica e, por isso mesmo, pela vulnerabilidade.

[...]

Vale ressaltar que o Estado somente se desincumbe satisfatoriamente do seu dever de agir positivamente na criação de mecanismos para coibir a violência no seio familiar quando tais mecanismos são adequados e eficazes à concretização do seu fim. (ADC 19, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080, DIVULG 28-04-2014, PUBLIC 29-04-2014, RTJ VOL-00229-01 PP-00011).

Desse modo, configura um dever do Estado brasileiro desempenhar de forma satisfatória a proteção de todos os cidadãos, inclusive, ampliando a aplicação de leis contra a violência, como a Lei Maria da Penha. Nessa esteira, também configura dever do Estado garantir a proteção da mulher à luz da dignidade da pessoa humana, conforme os ditames constitucionais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, **criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.**

Nota-se, portanto, que os Projetos de Lei indicados buscam evitar que, mesmo com uma legislação específica, a esfera da violência contra a mulher ainda se coloque como um campo alheio ao Estado. Essa percepção se relaciona com a justificativa do PL 638/2022, ao ser evidenciado que “A violência contra as mulheres, em qualquer de suas formas, deve ser repelida conjuntamente pela sociedade e pelo poder público, com a punição efetiva dos agressores, não somente na esfera penal, mas também na seara administrativa”²².

Importante destacar que o impedimento à nomeação em cargo público, nos termos dos PLs em exame, não atenta contra as garantias fundamentais do réu como, por exemplo, a presunção de inocência. Isso porque, em geral, as propostas estabelecem que apenas “condenados por crimes” estariam suscetíveis à vedação pretendida, o que deve ocorrer nos moldes do art. 5º, inc. LVII, da Constituição Federal. Lê-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Outro ponto essencial, é a adequação dos PLs aos princípios da legalidade e moralidade administrativa. Em relação a esses princípios, Hely Lopes Meirelles, afirma que “o certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”²³.

²² PL 638/2022.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª ed., 2001, p. 84.



Além da disciplina do supramencionado art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e dos ensinamentos da doutrina, a jurisprudência também nos fornece pistas acerca do princípio da moralidade na administração pública. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Vedação de pagamento em decorrência de convocação para sessão legislativa extraordinária. Artigo 57, § 7º, da CF/88. Norma de extensão obrigatória para os estados, conforme art. 27, § 2º, da Constituição Federal. Regra consonante ao princípio da moralidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

[...]

2. A vedação ao recebimento de parcela indenizatória pelo parlamentar, seja federal ou estadual, por comparecimento a sessão extraordinária coaduna-se com **o princípio da moralidade, do qual, ademais, emanam, diretamente, obrigações à Administração Pública e ao legislador de padrão ético de conduta compatível com a função pública exercida e com a finalidade do ato praticado.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 4577, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 10-12-2018 PUBLIC 11-12-2018.)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REGRAS DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA PARA INVESTIDURA DE AGENTES PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICÁVEL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **Lei que impõe regras gerais de moralidade administrativa para investidura dos agentes públicos no âmbito da Administração direta e indireta do município limita-se a dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade é imediata.** 2. Não há falar em vício de iniciativa de lei que impõe obrigação que deriva automaticamente da própria Constituição da República. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1273372 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023).



Vale destacar que a implementação de leis que disciplinam impedimentos ao exercício de funções públicas, com base na moralidade administrativa, não caracteriza uma absoluta inovação ao ordenamento jurídico brasileiro. Prova disso é a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que estabelece hipóteses de impedimento à candidatura para cargo público eletivo, tendo como fundamento a proteção da moralidade e probidade administrativas no exercício do mandato, nos termos do § 9º, do art. 14 da Constituição Federal²⁴.

Similarmente à Lei Maria da Penha, a Lei da Ficha Limpa também foi objeto de análise do Superior Tribunal Federal no âmbito das Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4578. Na ocasião do julgamento que posteriormente culminou na declaração de constitucionalidade da referida Lei, o Min. Ayres Britto proferiu o seguinte entendimento:

Há três valores, em rigor, planetariamente consagrados como signo de evolução cultural e maturidade política de um povo. Esses três valores são: a democracia, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a moralidade na vida pública. São três valores que todo o povo de democracia consolidada, de cultura avançada, todo o povo que se preza na sua experiência histórica consagra e proclama como conteúdo de norma de direito positivo.

A nossa Constituição, portanto, merece esse elogio por haver homenageado o princípio - vou chamar da moralidade porque, para mim, a probidade administrativa é um dos conteúdos do princípio da moralidade. Mas a Constituição falou de probidade administrativa em separado, como se fosse algo distinto do princípio da moralidade, por uma razão perfeitamente compreensível: a probidade administrativa foi tratada com especial carinho, com especial apreço, com especial valoração pela nossa Carta Magna.

[...]

Então a Lei da Ficha Limpa tem essa ambição de mudar uma cultura perniciosa, deletéria, de maltrato, de malversação da coisa pública para implantar no país o que se poderia chamar de qualidade de vida política, pela melhor seleção, pela melhor escolha dos candidatos.

²⁴ § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)



Candidatos respeitáveis. Esse é um dos conteúdos do que estou chamando de princípio do devido processo legal eleitoral substantivo. O outro conteúdo é o direito que tem o eleitor de escolher pessoas sem esse passado caracterizado por um estilo de vida de namoro aberto com a delitividade, com a delituosidade. (ADC 29, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 28-06-2012 PUBLIC 29-06-2012 RTJ VOL-00221-01 PP-00011)

Em semelhante raciocínio da Lei da Ficha Limpa, é cabível inferir os crimes de estupro e violência contra a mulher não condizem com a moralidade exigida de um integrante da Administração Pública, haja vista que não se pode desprezar o componente ético intrínseco à conduta de um servidor ou funcionário público. Assim, impedir a assunção de funções públicas por indivíduos condenados por violência de gênero está em harmonia com os princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da probidade administrativa, assim como incrementa o rol de mecanismos específicos voltados para proteção das mulheres contra violência doméstica e de gênero.

4. FECHO

Em face do exposto, encaminho o presente parecer no sentido de que o Instituto dos Advogados Brasileiros deve manifestar-se afirmativamente à vedação de assunção de cargos e funções públicas por indivíduos condenados pelos crimes previstos na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006, e no art. 213 do Código Penal, após o trânsito julgado da sentença.

É o Parecer.

Brasília, 31 de maio de 2024.

Nara Ayres Brito

NARA AYRES BRITTO

Membra da Comissão de Direito Constitucional do IAB