



Ofício nº PR/COM/134/2024

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2024.

Ao Excelentíssimo Senhor  
**Rodrigo Pacheco**  
Presidente do Senado Federal

**Referência: Pareceres IAB pela aprovação dos PLs que propõe 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.**

Senhor Presidente,

O **INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**, na qualidade de entidade consultiva e na esteira de suas históricas contribuições acadêmicas, vem submeter à apreciação de Vossa Excelência o parecer elaborado por suas Comissões de Direito Constitucional e Direito Administrativo, favoráveis a aprovação dos Projetos de Lei nº 638/2022, PL nº 115/2023, PL nº 291/2023, PL nº 539/2023 e PL nº 691/2023, que visam impedir a assunção de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por violência contra a mulher após o trânsito julgado da sentença.

Na expectativa de que possa merecer de Vossa Excelência o judicioso encaminhamento, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática, aproveitamos o ensejo para renovar os votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

**Sydney Limeira Sanches**  
Presidente Nacional do IAB

## **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)<sup>1</sup>, 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 imparcialidade<sup>2</sup>. 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 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.

---

<sup>1</sup> 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 inhabilitação 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)

<sup>2</sup> 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)”

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 Administraço Pública como uma mera recomendaço”<sup>3</sup>. Há, também, a pretensão de estender as implicações da condenaço 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: (Redaço dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A proposta também traz como motivaço o comprometimento do senso de “responsabilidade” e “disciplina” no caso específico desses postulantes a cargos e empregos públicos. Além disso, o PL apresenta como motivaço a prevenço 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 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

---

<sup>3</sup> Projeto de Lei nº 638/2022.

cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, prezando pelo princípio da legalidade e moralidade.

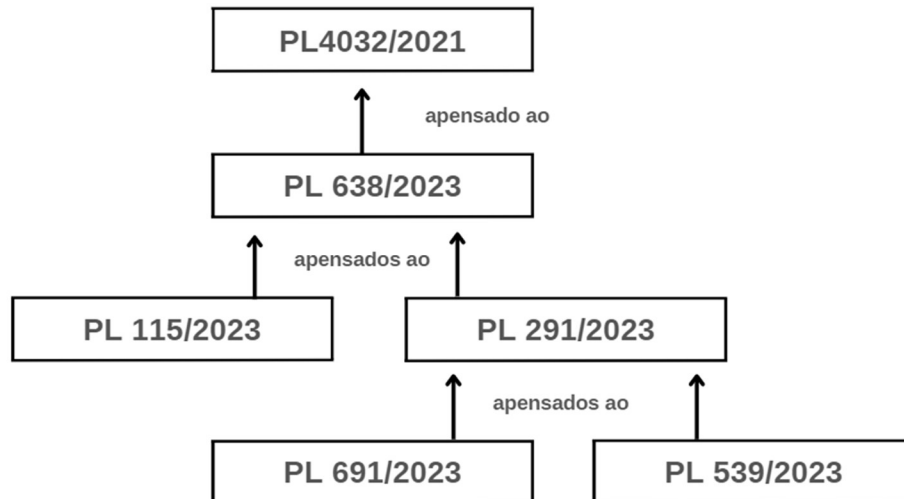
Por sua vez, PL 291/2023, apresentado pelo Deputado Federal Josenildo (PDT/AP) em 06 de fevereiro de 2023, pretende estender semelhante vedação para além dos órgãos da Administração Pública, englobando também empresas particulares atuantes no setor público. Já o PL 539/2023, proposto pelo Deputado Bebeto (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 religião<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 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 objetividade<sup>5</sup>. Esses dualismos, “racional/irracional, ativo/passivo, pensamento/sentimento, razão/emoção”<sup>6</sup>, 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 sociedade<sup>7</sup>. O gênero seria, desse modo, expressão das relações sociais de poder e se articularia em normativos religiosos, educativos e, principalmente, jurídicos<sup>8</sup>. 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 renda<sup>9</sup>. 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 agressão<sup>10</sup>.

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 vulnerável<sup>11</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

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



edição anterior<sup>12</sup>. 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**

A Lei Maria da Penha, formalmente conhecida como Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, é um marco legal que visa combater e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Embora originalmente focada na proteção das mulheres, a jurisprudência brasileira tem reconhecido a possibilidade de aplicação analógica dessa lei para proteger outros grupos vulneráveis, como homens e a comunidade LGBTQIA+.

A violência doméstica e familiar não se limita a um gênero específico e pode afetar homens e indivíduos da comunidade LGBTQIA+. Diante disso, diversos tribunais têm permitido a aplicação da Lei Maria da Penha em situações que envolvem esses grupos, reconhecendo a necessidade de proteção jurídica equivalente. Por exemplo, homens que sofrem violência doméstica de suas parceiras ou de outros membros da família podem buscar a proteção legal conferida pela Lei Maria da Penha. Da mesma forma, pessoas LGBTQIA+ que enfrentam violência em suas relações íntimas ou familiares também podem ser amparadas por essa legislação.

Os tribunais brasileiros têm se posicionado no sentido de que a Lei Maria da Penha deve ser aplicada de maneira ampla, visando proteger qualquer indivíduo em situação de

---

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



vulnerabilidade dentro do contexto doméstico e familiar<sup>13</sup>. Esta abordagem inclusiva reforça a efetividade da lei ao atender a uma gama maior de vítimas, independentemente de seu gênero ou orientação sexual. A aplicação analógica da Lei Maria da Penha para homens e para a comunidade LGBTQIA+ é essencial para garantir que todas as vítimas de violência

<sup>13</sup> EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE JURISDIÇÃO - LEI MARIA DA PENHA - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - SUJEITO PASSIVO - HOMEM - IRMÃO DO SUPOSTO AGRESSOR - APLICABILIDADE DA LEI - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM OU DA VARA ESPECIALIZADA. Para a configuração da violência doméstica, não importa do gênero do agressor ou do agredido, basta a existência de relação familiar ou de afetividade entre as pessoas envolvidas. A competência "in casu" é da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uberaba. Improcedência do conflito. v.v. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA - JUÍZO COMUM E JUÍZO ESPECIALIZADO - AGRESSÕES SUPOSTAMENTE PRATICADAS CONTRA O IRMÃO DO INVESTIGADO - SITUAÇÃO NÃO ALCANÇADA PELA LEI MARIA DA PENHA - VIOLÊNCIA NÃO BASEADA NO GÊNERO - COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO. 01. Não é cabível a aplicação da Lei 11.340/06 nas hipóteses em que a vítima é do sexo masculino, pois constitui requisito essencial para a caracterização da violência doméstica e familiar contra a mulher - e, portanto, para a subsunção dos fatos à lei Maria da Penha -, a violência praticada contra a mulher em razão de sua condição de pertencer ao sexo feminino. 02. Não caracterizada a violência doméstica, é competente o juízo da 1ª Vara Criminal para o julgamento do feito. (TJ-MG - CJ: 10000170896096000 MG, Relator: Antônio Carlos Cruvinel, Data de Julgamento: 30/01/2018, Data de Publicação: 09/02/2018).

\*\*\*

RECURSO ESPECIAL. MULHER TRANS. VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. APLICAÇÃO DA LEI N. 11.340/2006, LEI MARIA DA PENHA. CRITÉRIO EXCLUSIVAMENTE BIOLÓGICO. AFASTAMENTO. DISTINÇÃO ENTRE SEXO E GÊNERO. IDENTIDADE. VIOLÊNCIA NO AMBIENTE DOMÉSTICO. RELAÇÃO DE PODER E MODUS OPERANDI. ALCANCE TELEOLÓGICO DA LEI. MEDIDAS PROTETIVAS. NECESSIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. A aplicação da Lei Maria da Penha não reclama considerações sobre a motivação da conduta do agressor, mas tão somente que a vítima seja mulher e que a violência seja cometida em ambiente doméstico, familiar ou em relação de intimidade ou afeto entre agressor e agredida. 2. É descabida a preponderância, tal qual se deu no acórdão impugnado, de um fator meramente biológico sobre o que realmente importa para a incidência da Lei Maria da Penha, cujo arcabouço protetivo se volta a julgar autores de crimes perpetrados em situação de violência doméstica, familiar ou afetiva contra mulheres. Efetivamente, conquanto o acórdão recorrido reconheça diversos direitos relativos à própria existência de pessoas trans, limita à condição de mulher biológica o direito à proteção conferida pela Lei Maria da Penha. 3. A vulnerabilidade de uma categoria de seres humanos não pode ser resumida tão somente à objetividade de uma ciência exata. As existências e as relações humanas são complexas e o Direito não se deve alicerçar em argumentos simplistas e reducionistas. 4. Para alicerçar a discussão referente à aplicação do art. 5º da Lei Maria da Penha à espécie, necessária é a diferenciação entre os conceitos de gênero e sexo, assim como breves noções de termos transexuais, transgêneros, cisgêneros e travestis, com a compreensão voltada para a inclusão dessas categorias no abrigo da Lei em comento, tendo em vista a relação dessas minorias com a lógica da violência doméstica contra a mulher. 5. A balizada doutrina sobre o tema leva à conclusão de que as relações de gênero podem ser estudadas com base nas identidades feminina e masculina. Gênero é questão cultural, social, e significa interações entre homens e mulheres. Uma análise de gênero pode se limitar a descrever essas dinâmicas. O feminismo vai além, ao mostrar que essas relações são de poder e que produzem injustiça no contexto do patriarcado. Por outro lado, sexo refere-se às características biológicas dos aparelhos reprodutores feminino e masculino, bem como ao seu funcionamento, de modo que o conceito de sexo, como visto, não define a identidade de gênero. Em uma perspectiva não meramente biológica, portanto, mulher trans mulher é. 6. Na espécie, não apenas a agressão se deu em ambiente doméstico, mas também familiar e afetivo, entre pai e filha, eliminando qualquer dúvida quanto à incidência do subsistema da Lei n. 11.340/2006, inclusive no que diz respeito ao órgão jurisdicional competente - especializado - para processar e julgar a ação penal. 7. As condutas descritas nos autos são tipicamente influenciadas pela relação patriarcal e misógina que o pai estabeleceu com a filha. O modus operandi das agressões - segurar pelos pulsos, causando lesões visíveis, arremessar diversas vezes contra a parede, tentar agredir com pedaço de pau e perseguir a vítima - são elementos próprios da estrutura de violência contra pessoas do sexo feminino. Isso significa que o modo de agir do agressor revela o caráter especialíssimo do delito e a necessidade de imposição de medidas protetivas. 8. Recurso especial provido, a fim de reconhecer a violação do art. 5º da Lei n. 11.340/2006 e cassar o acórdão de origem para determinar a imposição das medidas protetivas requeridas pela vítima L. E. S. F. contra o ora recorrido.

(STJ - REsp: 1977124 SP 2021/0391811-0, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 05/04/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/04/2022).

doméstica e familiar tenham acesso à proteção legal adequada. Esta interpretação contribui para a criação de um ambiente social mais justo e equitativo, onde os direitos de todos são respeitados e protegidos.

É claro que há também Tribunais que entendem que a vítima masculina de violência doméstica não tem direito às medidas protetivas da Lei Maria da Penha. Com esse entendimento, a 2ª Turma Criminal do TJDF confirmou a decisão do 3º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, da Circunscrição de Brasília, que arquivou a ação impetrada por um autor do sexo masculino. A decisão foi unânime. De acordo com os autos, o autor, temendo por sua integridade física e psicológica, solicitou a aplicação das medidas protetivas previstas na Lei n.º 11.340/06 (Lei Maria da Penha) contra sua ex-namorada.

Inicialmente, os julgadores observaram que, conforme o art. 129, § 9º, do Código Penal, tanto homens quanto mulheres podem ser vítimas de violência doméstica, sem restrições quanto ao sujeito passivo. No entanto, as medidas de assistência e proteção previstas na Lei n.º 11.340/06 são aplicáveis apenas às mulheres, devido ao tratamento diferenciado garantido pela lei em função da presumida vulnerabilidade e fragilidade feminina. Nesse caso, a Turma concluiu que, embora a vítima masculina não possa contar com as medidas protetivas estabelecidas na Lei Maria da Penha, para não ficar desamparada de proteção eficaz, ela pode solicitar a decretação das medidas cautelares previstas no Código de Processo Penal, especialmente aquelas listadas nos incisos II e III do artigo 319.

Não obstante os PLs em análise possuírem 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 a violência de gênero e

tornam 51,5% da população brasileira<sup>14</sup> 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 interpretações passam a ser questionadas e a intervenção do estado no âmbito da família para proteger as mulheres passa a ser uma exigência<sup>15</sup>.

É possível observar que, enquanto a Constituição Federal estabelecia o princípio da igualdade<sup>16</sup> e proteção contra violência<sup>17</sup>, na prática, a aplicação jurídica era omissa na defesa de cidadãs 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 mulheres<sup>18</sup>. 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 família<sup>19</sup>. Assim, essa zona masculina de

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100616&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

<sup>16</sup> 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 [...].

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> OKIN, Susan Moller. *Gênero, o público e o privado*. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 2, mai-ago, 2008.

<sup>19</sup> Ibidem.

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 espaço<sup>20</sup>.

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 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 mulheres<sup>21</sup> 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”<sup>22</sup>.**

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:

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> 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](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100616&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

<sup>22</sup> Ibidem.

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 microssistema 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.

[...]

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 justificção 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”<sup>23</sup>.

**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 ou de não culpabilidade. 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.**

---

<sup>23</sup> PL 638/2022.



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”<sup>24</sup>.

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**

---

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª ed., 2001, p. 84.



**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 Federal<sup>25</sup>.

Similarmente à Lei Maria da Penha, a Lei da Ficha Limpa também foi objeto de análise do Supremo 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

---

<sup>25</sup> § 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)

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. 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. DEFESA DOS PROJETOS DE LEI CONTRA A VIOLÊNCIA DE GÊNERO E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Os Projetos de Lei nº 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023, e 691/2023, apresentados na Câmara dos Deputados, como já visto, propõem impedir a nomeação e o exercício de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por crimes de violência contra a mulher.

É importante interpretar o tema sob o prisma da urgência e da necessidade de medidas rigorosas para combater a violência contra a mulher e garantir a moralidade administrativa. É crucial reconhecer que a violência de gênero é uma grave violação dos

direitos humanos, e a exclusão de indivíduos condenados por tais crimes de funções públicas é uma medida necessária para promover a integridade e a confiança nas instituições públicas.

A implementação dos Projetos de Lei deve ser vista como um passo vital na proteção dos direitos das mulheres e na promoção de uma administração pública ética e justa.

A tese da comparação da exclusão de cargos públicos com o banimento medieval é inadequada, pois o objetivo dos PLs é garantir que os indivíduos com histórico de violência não ocupem posições de poder que poderiam ser usadas para perpetuar comportamentos abusivos. Dessa forma, essa medida visa proteger a sociedade e, especialmente, as mulheres, de possíveis recidivas e abusos de poder.

Além disso, a violência contra a mulher, mesmo ocorrendo na esfera privada, tem implicações públicas significativas. Um indivíduo condenado por tais crimes demonstrou incapacidade de respeitar os direitos fundamentais e a dignidade de outro ser humano, o que é incompatível com os valores exigidos para o serviço público. Portanto, a restrição proposta é proporcional ao impacto desses crimes.

Ademais, os PLs não sugerem penas indistintas, mas sim uma resposta institucional a comportamentos comprovadamente prejudiciais. A individualização ocorre no processo judicial, onde cada caso é julgado com base em suas particularidades. Após a condenação, a aplicação de restrições uniformes é uma medida de proteção coletiva.

Consequentemente, a restrição de cargos públicos não é uma extensão indevida da pena, mas uma medida preventiva necessária para garantir a integridade das funções públicas e a confiança da sociedade na administração pública.

Outrossim, a aplicação do direito penal como último recurso é respeitada, uma vez que a exclusão de cargos públicos é uma consequência de um processo penal já concluído. Além disso, essa medida é complementada por outras políticas de prevenção e apoio às vítimas. **Os PLs deixam claro que as restrições se aplicam apenas após o trânsito em julgado da sentença, respeitando plenamente a presunção de inocência. A aprovação dos PLs não exclui a necessidade de políticas positivas. Pelo contrário,**

elas são parte de um esforço mais amplo para combater a violência de gênero, complementando outras iniciativas de prevenção e apoio.

Os Projetos de Lei são, portanto, uma resposta necessária e proporcional aos desafios da violência de gênero no Brasil, alinhando-se aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e dignidade da pessoa humana. Essas medidas são fundamentais para assegurar que o serviço público seja composto por indivíduos que respeitem e promovam esses valores em todas as esferas de sua atuação.

## **5. FUNDAMENTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO PARA A APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI QUE VEDAM A NOMEAÇÃO DE CONDENADOS POR VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM CARGOS PÚBLICOS**

Os Projetos de Lei nº 638/2022<sup>26</sup>, 115/2023<sup>27</sup>, 291/2023<sup>28</sup>, 539/2023<sup>29</sup> e 691/2023<sup>30</sup>, todos da Câmara dos Deputados, visam impedir a nomeação para cargos e funções públicas de indivíduos condenados por crimes previstos na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e pelo crime de estupro, conforme art. 213 do Código Penal. Quanto à justificativa para os PLs, tem-se como objetivo fundamental a proteção da sociedade, especialmente das mulheres, e a promoção da moralidade administrativa. Como já explicado, esses projetos propõem vedar a nomeação de pessoas condenadas por crimes de violência contra a mulher para funções públicas, garantindo que

---

<sup>26</sup> De autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL - AM), o Projeto de Lei nº 638/2022 propõe a alteração do art. 92 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), com o 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. A vedação cessará após o integral cumprimento da pena ou a extinção da punibilidade. O PL também prevê a alteração do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), adicionando uma nova modalidade de improbidade administrativa para punir o agente público que admitir a investidura de indivíduos nessa condição.

<sup>27</sup> Apresentado pelo Deputado Rubens Otoni Gomide (PT/GO) em 02 de fevereiro de 2023, o Projeto de Lei nº 115/2023 objetiva vedar a nomeação de pessoas condenadas pelos delitos previstos na Lei Maria da Penha apenas aos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, prezando pelo princípio da legalidade e moralidade.

<sup>28</sup> Apresentado pelo Deputado Federal Josenildo (PDT/AP) em 06 de fevereiro de 2023, o Projeto de Lei nº 291/2023 pretende estender a vedação da nomeação para cargos públicos também para empresas particulares que atuam no setor público, ampliando o alcance das restrições.

<sup>29</sup> Proposto pelo Deputado Bebeto (PP/RJ) em 15 de fevereiro de 2023, o Projeto de Lei nº 539/2023 sugere a proibição automática para que indivíduos condenados por crimes de violência contra a mulher possam prestar concurso ou desempenhar função pública, adicionando o art. 43-A à Lei Maria da Penha.

<sup>30</sup> De autoria do Deputado Leo Prates (PDT/BA) e datado de 28 de fevereiro de 2023, o Projeto de Lei nº 691/2023 estabelece a vedação temporária de 8 anos, contados a partir da decisão transitada em julgado, para a nomeação e exercício de cargos públicos por indivíduos condenados por crimes de violência sexual perpetrados em ambiente virtual.

os agentes públicos mantenham um padrão de conduta compatível com os valores exigidos para o serviço público.

Com efeito, não há óbice constitucional para que a Administração Pública receba a inserção dessas restrições como efeitos da condenação penal. A alteração do artigo 92 do Código Penal é vista como oportuna, refletindo influências pragmáticas e necessárias para a estruturação da legislação.

A medida proposta serve como um critério importante para a seleção de servidores públicos, evitando a nomeação de indivíduos cujo histórico social é incompatível com os objetivos do serviço público. Essa prática já é consolidada com a exigência de certidão negativa de antecedentes criminais em diversos editais de concurso público no Brasil.

A violência contra a mulher, mesmo ocorrendo na esfera privada, tem implicações públicas significativas. Indivíduos condenados por tais crimes demonstram incapacidade de respeitar os direitos fundamentais e a dignidade humana, o que é incompatível com os valores exigidos para o serviço público. Portanto, a restrição proposta é proporcional ao impacto desses crimes e necessária para manter a integridade e a confiança nas instituições públicas.

**A fixação de um prazo para o retorno de ex-servidores condenados é uma medida que atende aos objetivos de proteção ao interesse público sem acarretar a imposição de sanção perpétua, conforme o artigo 5º, XLVII, "b" da Constituição Federal.** Os Projetos de Lei em questão estão, portanto, em harmonia com os princípios constitucionais da moralidade, legalidade e dignidade da pessoa humana. Esses princípios são fundamentais para assegurar que o serviço público seja composto por indivíduos que respeitem e promovam esses valores em todas as esferas de sua atuação.

Quanto à comparação com a Lei da Ficha Limpa, tem-se que a implementação de leis que disciplinam impedimentos ao exercício de funções públicas com base na moralidade administrativa não é uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) estabelece hipóteses de impedimento à candidatura para cargos públicos eletivos, fundamentando-se na proteção da moralidade e probidade administrativas. Da mesma forma, os PLs em análise visam impedir a nomeação

de indivíduos condenados por violência de gênero, promovendo a moralidade e a integridade no serviço público.

Os Projetos de Lei nº 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023 representam uma resposta necessária e proporcional aos desafios da violência de gênero no Brasil. Essas medidas estão alinhadas aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e dignidade da pessoa humana, sendo fundamentais para assegurar que o serviço público seja composto por indivíduos que respeitem e promovam esses valores em todas as esferas de sua atuação.

É neste mesmo sentido o Parecer elaborado pela Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), é uma manifestação sobre a Indicação nº 029/2023, que discute cinco projetos de lei da Câmara dos Deputados. Esses projetos de lei (PL nº 638/2022, PL nº 115/2023, PL nº 291/2023, PL nº 539/2023 e PL nº 691/2023) visam impedir a assunção de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por violência contra a mulher. O parecer foi redigido com base no estudo detalhado de cada um desses projetos, ressaltando a importância de se estabelecer critérios que impeçam a nomeação de pessoas com histórico de violência, especialmente no contexto de cargos públicos.

O parecer justifica a pertinência das propostas legislativas ao destacar a necessidade de proteção dos interesses públicos e a promoção de uma administração pública livre de influências negativas decorrentes do comportamento violento. Além disso, enfatiza a consonância das propostas com a exigência de certidões negativas de antecedentes criminais, já prevista em diversos editais de concursos públicos no Brasil. A análise também abrange a adequação constitucional das mudanças mencionadas e sugere a fixação de um prazo para o retorno de ex-servidores públicos condenados, evitando a imposição de sanções perpétuas, em conformidade com os princípios constitucionais.

O parecer da Comissão de Direito Administrativo é, portanto, uma voz a mais em consonância com o este Parecer, reforçando a necessidade e a importância dessas medidas para a proteção da administração pública e da sociedade.



## 6. APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES E A EXCLUSÃO DOS TERCEIRIZADOS

Os Projetos de Lei nº 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023, e 691/2023 tratados neste Parecer não fazem referência específica aos terceirizados. Os terceirizados, são contratados por empresas privadas que prestam serviços à Administração Pública, sendo assim regidos por contratos de prestação de serviços. As vedações propostas pelos PLs são direcionadas aos servidores e empregados públicos com vínculo direto com a Administração Pública, garantindo que esses indivíduos possuam a idoneidade moral necessária para ocupar tais funções.

. Esses projetos de lei visam exclusivamente vedar a nomeação e o exercício de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por crimes de violência contra a mulher no âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A exclusão dos terceirizados das vedações é justificada pela natureza dos vínculos empregatícios, que são estabelecidos entre as empresas terceirizadas e a Administração Pública. A gestão dos profissionais terceirizados é de responsabilidade das empresas contratadas, e não do Estado, limitando a aplicação direta das restrições previstas nos PLs a esses trabalhadores. Justamente cabe enfatizar que este Parecer se posiciona favoravelmente à não inclusão dos terceirizados já que a terceirização representa um vínculo empregatício distinto, regulado por legislações específicas que visam garantir direitos e deveres tanto para os trabalhadores quanto para as empresas contratantes. A vedação proposta nos projetos de lei analisados se aplica estritamente aos cargos e funções públicas, bem como à participação em concursos públicos, sendo, portanto, inadequada para ser estendida aos trabalhadores terceirizados.

Os terceirizados, por sua natureza contratual, não se enquadram na mesma categoria de vínculos empregatícios discutidos nos projetos de lei. A legislação brasileira já prevê mecanismos de proteção e regulação para a terceirização, que são fundamentais para a dinâmica do mercado de trabalho. A ampliação das vedações propostas aos terceirizados poderia resultar em insegurança jurídica e prejudicar a flexibilidade necessária para a gestão de mão-de-obra no setor privado. Portanto, o Parecer defende a manutenção das



especificidades legais que regem a terceirização, diferenciando-a claramente das disposições aplicáveis aos servidores e funcionários públicos.

Em suma, a não inclusão dos terceirizados nas vedações não compromete a eficácia e a importância das medidas propostas. As restrições visam assegurar que os cargos e funções na Administração Pública sejam ocupados por indivíduos que respeitem e promovam a integridade, moralidade e confiança nas instituições públicas, valores essenciais para um serviço público ético e justo.

## **7. FECHO**

Seja o Parecer enviado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às lideranças partidárias das respectivas Casas legislativas, ao Presidente do Conselho Federal da OAB, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, à Procuradoria da República, às demais autoridades que tenham interesse sobre o assunto, bem como aos demais interessados, para que tomem ciência das conclusões aqui apresentadas.

O presente Parecer visa contribuir para o aperfeiçoamento das normas que regulam a nomeação e a contratação de indivíduos condenados por crimes de violência contra a mulher, ressaltando a importância de se manter a moralidade e a integridade na administração pública, sem estender indevidamente as vedações aos trabalhadores terceirizados.

Importante ressaltar que os Projetos de Lei em exame não configuram a imposição de pena perpétua, pois a vedação para a assunção de cargos públicos é temporária e cessa após o integral cumprimento da pena ou a extinção da punibilidade, conforme o disposto no §2º do art. 92 do Código Penal, alterado pelo PL nº 638/2022. A fixação de um prazo para o retorno de ex-servidores condenados atende aos objetivos de proteção ao interesse público sem acarretar a imposição de sanção perpétua, em conformidade com o artigo 5º, XLVII "b" da Constituição Federal. Tal medida é necessária para garantir a integridade das funções públicas e a confiança da sociedade nas instituições públicas, promovendo um serviço público ético e justo.

Ademais, é fundamental esclarecer que as vedações propostas pelos PLs não se aplicam aos profissionais terceirizados. Esses projetos de lei visam exclusivamente vedar a

nomeação e o exercício de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por crimes de violência contra a mulher no âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os terceirizados, por sua vez, são contratados por empresas privadas que prestam serviços à Administração Pública e, portanto, estão fora do escopo das restrições previstas nos PLs.

Os Projetos de Lei aqui tratados representam uma resposta necessária e proporcional aos desafios da violência de gênero no Brasil. Essas medidas estão alinhadas aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e dignidade da pessoa humana, sendo fundamentais para assegurar que o serviço público seja composto por indivíduos que respeitem e promovam esses valores em todas as esferas de sua atuação.

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. Este parecer alinha-se ao entendimento já manifestado pela Comissão de Direito Administrativo, reforçando a necessidade e a importância dessas medidas para a proteção da administração pública e da sociedade.

É o Parecer.

Brasília, 19 de junho de 2024.



**NARA AYRES BRITTO**

Membra da Comissão de Direito Constitucional do IAB



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

**Parecer IAB/CDA/ /2023**

**Manifestação sobre a Indicação nº 029/2023**

**Interessado (a):** Comissão de Direito Administrativo do IAB

**Assunto:** Projetos de Lei nº 638/2022, nº 115/2023, nº 291/2023, nº 539/2023 e nº 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

**Autor da Indicação:** Ana Arruti

**Relatora:** Marcia Dinis

**Autora do Parecer:** Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

Senhor Presidente da Comissão de Direito Administrativo

Respeitável **Prof. Dr. Emerson Moura**,

Caros Membros da Comissão,

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO SOBRE INDICAÇÃO DA COMISSÃO DE CRIMINOLOGIA. CONCURSO PÚBLICO. EFEITOS INSTITUCIONAIS DA NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS CONDENADOS POR VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. PROPOSTA EM CONSONÂNCIA COM A EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE ANTECEDENTES CRIMINAIS, PREVISTA EM DIVERSOS EDITAIS PAÍS AFORA, POR DÉCADAS. PROPÓSITO DE EVIDENCIAR UM GRAVE PROBLEMA SOCIAL COM NOTÁVEL PROBABILIDADE DE INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSONÂNCIA COM O ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA RETORNO DE EX-SERVIDOR CONDENADO. PROIBIÇÃO DE SANÇÃO PERPÉTUA.

1. Não há óbice constitucional a que a Administração Pública “receba” tal inserção como um dos efeitos da condenação, em decorrência de eventual alteração do artigo 92 do Código Penal; e tal alteração se faz oportuna, do ponto de vista das consubstanciadas influências pragmatistas na sua estruturação;
2. Na prática, trata-se de um fator de análise de conduta e de critério de seleção do perfil de servidor público, evitando-se a nomeação daqueles cujo histórico social seria incompatível com os objetivos do serviço público e até tendentes a colocar em risco a prestação deste;
3. As propostas de mudanças legislativas somente lançam luzes para um problema social de elevada gravidade e de ampla notoriedade, mas, não inovam quanto ao requisito “certidão negativa de antecedentes criminais, no âmbito do serviço público, por se tratar de uma exigência de décadas, no Brasil, nos mais variados editais de concurso público;
4. A definição de um prazo de retorno de ex-servidor público aos quadros da Administração Pública afigura-se apta a atingir os objetivos pretendidos de proteção ao interesse público, sem acarretar, contudo, a imposição de sanção perpétua, observando-se assim o teor do artigo 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal.

## **1 – RELATÓRIO**

Trata-se de manifestação na Indicação nº 029/2023, que dispõe sobre cinco projetos de lei, a saber: PL nº 638/2022 (PL/AM), PL nº 115/2023 (PT/GO), PL nº 291/2023 (PDT/AP), PL nº 539/2023 (PP/RJ) e PL nº 691/2023 (PDT/BA), os quais, em meio às peculiaridades técnicas de



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

cada um, visam inserir no ordenamento jurídico dispositivo que proíba “a nomeação, para cargos e empregos públicos, de pessoas condenadas pelo crime de estupro e de pessoas condenadas com fundamento na Lei nº 11.340/06”.

Adotando-se os detalhamentos constantes no Parecer emitido pela Comissão de Criminologia, é o relatório.

## **2 - FUNDAMENTAÇÃO**

Em respeito à divisão regimental de atribuições e a bem da praticidade das circunstâncias, bem como considerando a elogiável tecnicidade do Parecer na Indicação nº 029/2023, emitido pela Relatora, a Dra. Márcia Dinis e afora os efeitos retributivos e preventivos do direito penal, o pronunciamento desta manifestação se aterá **aos aspectos inerentes à atuação da Administração Pública, notadamente nas funções típica e atípica (de organização estrutural), exercidas nos três poderes**. E o ponto de partida da pertinência temática com a seara administrativa pública consistirá num breve apanhado sobre as justificativas de cada um dos cinco projetos de lei ora referenciados, a saber:

**a) PL 638/2022** - fazendo menção ao artigo 20<sup>1</sup>, da lei nº 8.112/90, tem-se: “*Não há como negar que os fatores “disciplina” e “responsabilidade” estarão comprometidos no caso dos postulantes a cargos e empregos públicos que houverem perpetrado as condutas mencionadas em nossa proposição*”.

**b) PL 115/2023** - consta a “*importância da aplicação da Lei Maria da Penha pelo Sistema de Justiça, há necessidade ainda de agregar a essa lei formas ainda mais coercitivas e punitivas contra os agressores de mulheres, no afã de combater e extirpar esse tão grave problema*”.

**c) PL 291/2023** - tem-se: “*se não dermos um ponto final no crime de violência contra a mulher mas contribuímos para que extirpe essa prática da sociedade num todo*”.

---

<sup>1</sup>**Art. 20.** Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores:

II - disciplina;

[...]

V- responsabilidade.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

**d) PL 539/2023** - fazendo alusão à lei Maria da Penha, há a seguinte manifestação: “*com o intuito de aperfeiçoar a lei e impedir o ingresso no serviço público de agressores de mulheres*”.

**e) PL 691/2023** - consta: “*o objetivo de auxiliar na repressão a estes odiosos crimes*”.

Na prática, o objeto desses projetos tendem a lançar luzes sobre um problema social.

## **2. 1 Competências formal e material**

Quanto às competências formal e material para a produção legislativa aqui referenciada, restam configuradas, na medida em que a sua abordagem segue a previsão constitucional do artigo 37, da Constituição Federal, a considerar a arquitetura das competências do texto constitucional, naturalmente atentando-se para as peculiaridades elencadas nos parágrafos segundo, terceiro e quarto do seu artigo 24<sup>2</sup> sobre competência suplementar ou plena dos Estados, (in) existência de lei federal sobre normas gerais e suspensão da eficácia de lei estadual em caso de superveniência de lei federal sobre normas gerais no que lhe for contrário.

## **2.2 Relevância social considerada pela Administração Pública**

A administração pública brasileira, enquanto instituição e elemento de representação, sofreu diversas modulações ao longo do tempo, notadamente adaptando-se às mudanças histórico-sociais, e assim funcionando como reflexo de interpretações e pensamentos (doutrinários, legislativos e jurisprudenciais) dominantes os quais se fizeram determinantes na sua estruturação.

A propósito, pesquisas comprovam que o ano de 2022 foi mais um ano em que a violência contra as brasileiras se tornou crescente no país. É o que mostra a quarta edição da pesquisa Visível e Invisível: a Vitimização de mulheres no Brasil. Realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o levantamento permite estimar que cerca de 18,6 milhões de mulheres brasileiras foram vitimizadas em 2022, o equivale a um estádio de futebol com capacidade para 50

---

2§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

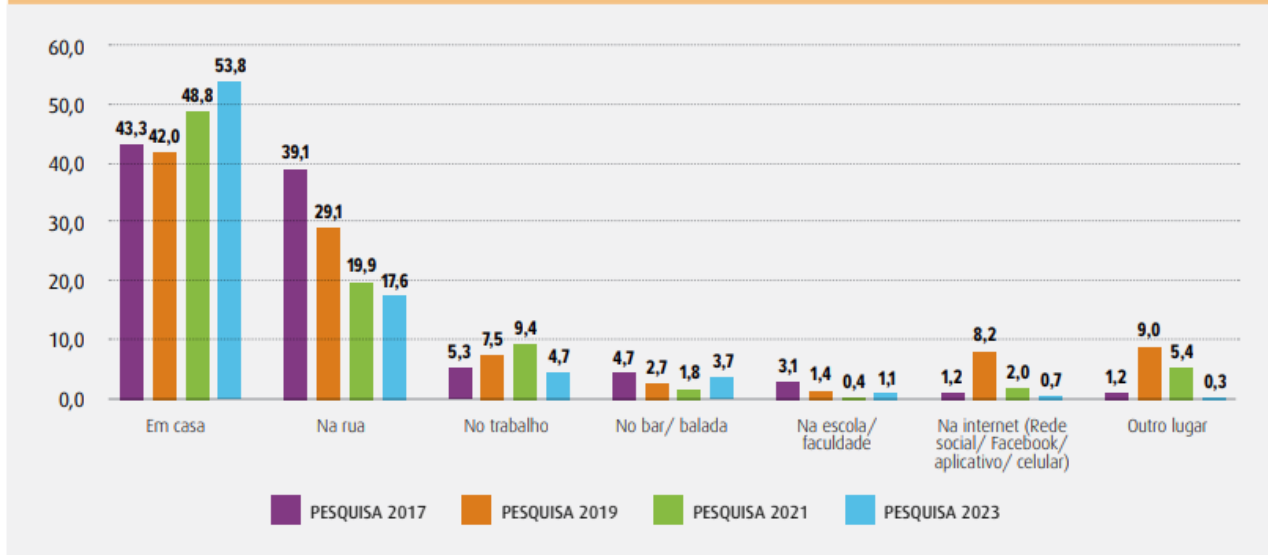


*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

mil pessoas, lotado todos os dias. Em média, as mulheres que foram vítimas de violência relataram ter sofrido quatro agressões ao longo do ano, mas entre as divorciadas a média foi de nove vezes<sup>3</sup>.

O percentual de casos em que a violência mais grave ocorreu na rua foi de 17,6%. Em 2017, a proporção foi de 39,1% dos episódios. Chama atenção também o percentual de mulheres que sofreram a violência mais grave no trabalho (4,7%) e no bar ou balada (3,7%). No entanto, mesmo se somados todos os espaços públicos apontados pelas entrevistadas, a residência permanece como o principal local onde ocorre a violência, como se observa no gráfico abaixo<sup>4</sup>:

**Gráfico 9: Local onde ocorreu a violência mais grave. Série histórica, 2017-2023.**



*Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Datafolha. Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, edições 1, 2, 3 e 4; 2017, 2019, 2021 e 2023. Só mulheres.*

Via de regra, a autonomia inerente a cada um dos poderes constituídos, com destaque, no caso, para a função organizacional para os quadros administrativos, indica que é dado à Administração Pública estabelecer os critérios de escolha para a estruturação do seu quadro, certamente sob os imperativos normativos aplicáveis.

Por outro lado, a pergunta que move o tipo de mudança legislativa ora em discussão é: quais os fatores levariam o legislador - este não na ideia dogmática de fazedor de normas como

3 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-03/mais-de-18-milhoes-de-mulheres-sofreram-violencia-em-2022>. Acesso em 20, set, 2023.

4 Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em 22, set, 2023.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

decorrência automática do poder, mas, de empirismo, de apelo social e de efeitos práticos - , a ampliar o leque de critérios, no caso, para a escolha dos quadros funcionais do Poder Público?

No centro do contextualismo pragmatista, está o conceito de investigação e, mais especificamente, o conceito de ‘comunidade de investigação’. A este conceito, o pragmatismo alia algumas de suas principais ideias contextualistas: a ênfase nos fatos (o método pragmatista, experimental em sua essência, se baseia, sobretudo, nos fatos inquestionáveis da experiência cotidiana e no que pode ser deduzido deles), a relevância da concretude, a importância do social. Eis que o arcabouço organizacional do serviço público passa por permanentes mutações em razão dos fatos da vida. Isto considerando que quando os fatos mudam, a experiência de quem os vivencia segue o mesmo curso, modificando-se também<sup>5</sup>.

A violência contra a mulher se tornou uma realidade comum e que notadamente gera riscos sociais; e conferindo maior realismo aos mencionados dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, não são raros vídeos circulando nas redes sociais mostrando agressões a mulheres em academias de musculação, por simples disputa de máquinas, bem como expressivos desgastes profissionais e até violência física em ambientes de trabalho, por simples discordância de opinião.

Do princípio da hierarquia, específico do direito administrativo, surgem consequências, como a unidade de direção, a vigilância dos superiores sobre os inferiores, a substituição do inferior pelo superior, a revisão dos atos dos subordinados, a aplicação de sanções, o dever de obediência, a resolução do conflito de atribuição. Todos esses institutos são informados pelo princípio da hierarquia administrativa, princípio presente em todos os degraus da pirâmide administrativa, do vértice à base, possibilitando à administração, como um todo homogêneo, compacto, harmônico, a concretização dos altos fins que tem em mira<sup>6</sup>

Num ambiente em que a hierarquia é um fator determinante e que a maioria dos cargos é ocupada por homens, e que as mulheres exercem menos cargos de chefia e menor remuneração<sup>7</sup>, consubstanciando-se uma dinâmica de segregação vertical<sup>8</sup>, a fixação de um filtro específico

---

5 POGREBINSCHI, Thamy, 1977- **Pragmatismo : teoria social e política** / Thamy Pogrebinski. – Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005 . p. 49.

6 CRETELLA JÚNIOR, J. (1968). **Princípios informativos do direito administrativo**. *Revista De Direito Administrativo*, 93, 1–10. <https://doi.org/10.12660/rda.v93.1968.31516>

7 **Observatório das Desigualdades**. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1548> . Acesso em 22, set, 2023.

8 Termo utilizado para definir a tendência de separação de homens e mulheres em determinadas profissões e em determinadas áreas ou setores do mundo do trabalho. VAZ, Daniela V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. *Economia e sociedade*, Campinas, v. 22., pp. 765-790. 2013.





*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

voltado para a violência contra a mulher decerto evitaria temeridades da natureza das ocorrências levantadas consoante o gráfico anteriormente esboçado.

### **2.3 Atual filtro de antecedentes criminais, na Administração Pública**

Não é novidade, no contexto de concursos públicos, no Brasil, a exigência de informação sobre antecedentes criminais do candidato como requisito para se tomar posse. Oportunamente, convém analisar trechos de alguns editais.

O edital do II concurso público para provimento de vagas e a formação de cadastro de reserva no cargo de procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, realizado no ano de 2022, no seu 3.9 previa : *“Ter conduta pública e particular irrepreensível; não haver sido demitido, em qualquer época, do serviço público, **nem registrar antecedentes criminais** incompatíveis com o ingresso na carreira do Ministério Público de Contas<sup>9</sup>”*.

A lei paulista nº 10. 261, de 28 de outubro de 1968 (com última atualização pela Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022), a qual dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado, é mencionada em diversos editais de concursos públicos daquele estado no tópico atinente às certidões negativas dos candidatos e prevê que as instruções especiais determinarão, em função da natureza do cargo, dentre as conduções para provimento, **a conduta do candidato**<sup>10</sup>.

Já o edital do e concurso público para provimento de cargos efetivos do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, publicado em 2022, tem, dentre os requisitos para a posse: [...] **c) apresentar certidão negativa em que não constem condenações criminais com trânsito em julgado; d) apresentar certidão negativa em que não constem condenações cíveis em improbidade administrativa com trânsito em julgado**<sup>11</sup>; [...].

---

9 Disponível em: [https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/TCE\\_RJ\\_22\\_PROCURADOR/arquivos/ED\\_1\\_TCE\\_RJ\\_PROCURADOR\\_22\\_ABERTURA.PDF](https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/TCE_RJ_22_PROCURADOR/arquivos/ED_1_TCE_RJ_PROCURADOR_22_ABERTURA.PDF). Acesso em 23, set, 2023.

<sup>10</sup>**Artigo 18** - As instruções especiais determinarão, em função da natureza do cargo:

II - as condições para provimento do cargo referentes a:

[...] 3 - conduta;

<sup>11</sup> <https://copeve.ufal.br/index.php?opcao=concurso&idConcurso=3519740>



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

Na mesma linha, o edital do concurso público de provas e títulos provimento dos cargos de Auditor Público Externo – Engenheiro Civil, Analista Jurídico, Analista de Sistema de Tecnologia da Informação, Técnico de Gestão, Auxiliar de Tecnologia da Informação e Auxiliar de Gestão, integrantes do quadro de pessoal efetivo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso<sup>12</sup> que assim dispôs:

- j) Certidões dos setores de distribuição dos foros criminais, da Justiça Federal, da Justiça Militar e da Justiça Estadual, dos lugares em que tenha residido nos últimos cinco anos, expedidas, no máximo, há seis meses;
- l) Folha de **antecedentes da Polícia Federal dos Estados** em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos;
- m) Folha de **antecedentes da Polícia Estadual dos Estados** em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos;
- [...] (sem realces no original).

## 2.4 A abordagem jurisprudencial

Na prática, trata-se de uma investigação social que não se resume a analisar a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado. Deve ser analisada a **conduta moral e social no decorrer de sua vida**, visando aferir o padrão de comportamento diante das normas exigidas ao candidato<sup>13</sup>.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acertadamente, firmou entendimento no sentido de se conceber esse perfil de investigação social pela Administração Pública, no entanto, sem se perder de vista o requisito da idoneidade moral, cabendo-lhe exigir para tanto o trânsito em julgado, em observância ao princípio da presunção de inocência. Dessa feita, a simples existência de inquéritos ou processos penais em curso não autorizaria a eliminação de candidatos em concursos públicos, o que pressupõe condenação por órgão colegiado ou definitiva.

Foi esse, pois, o posicionamento do RE 560.900/DF<sup>14</sup>, de repercussão geral, o qual gerou o Tema 0022, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, no Supremo Tribunal Federal, fundamentando que as teses propostas até o momento, segundo noticiado no Informativo 825/2016, amparam a impossibilidade de a Administração Pública eliminar candidato que ostente contra si

<sup>12</sup> Disponível em: <file:///C:/Users/kezia/Downloads/ANEXO%2003%20DA%20RESOLU%C3%87AO%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2042.pdf>. Acesso em 10, out, 2023.

<sup>13</sup> AgInt no RMS n. 61.881/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 14/9/2020, DJe de 21/9/2020.

<sup>14</sup> RE 560900, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

apenas a instauração de inquérito criminal, pesando observar que o único que havia sido instaurado contra o recorrente resultou arquivamento pela prescrição da pretensão punitiva.

Seguindo esse entendimento e já adotando em julgados posteriores, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça proferiu voto no RMS n. 48.726/SC, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins e na condição de relator para acórdão o Ministro Mauro Campbell Marques<sup>15</sup>.

Já no AgInt no RMS n. 61.881/SP, da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o posicionamento foi de que a investigação social não se resume a analisar a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado. Deve ser analisada a conduta moral e social no decorrer de sua vida, visando aferir o padrão de comportamento diante das normas exigidas ao candidato da carreira policial, em razão das peculiaridades do cargo que exigem a retidão, lisura e probidade do agente público<sup>16</sup>.

## **2. 5 Especificidades do Direito Administrativo em meio aos argumentos contrários aos Projetos de Lei**

Respeitando-se posicionamentos contrários, maiormente os lançados sob a ótica de outros ramos do Direito, o fato é que a prática de crimes contra as mulheres – relevante, pois, para a previsão legislativa ora proposta - não requer, necessariamente, uma relação direta, do ponto de vista da operabilidade funcional, com o exercício de cargo público, mas, está atrelada a um fator de relevância social que, indubitavelmente, tende a gerar vulnerabilidade para parcela significativa de atores do serviço público. E sendo estes - à luz do princípio da dignidade humana, a parte mais relevante para a funcionalidade da máquina institucional - , afigura-se deveras pertinente a restrição ocupacional ora proposta.

Essa dinâmica está muito mais no campo das possibilidades de escolha da Administração Pública do que do caráter ampliativo da pena suportada pelo agressor condenado por violência contra a mulher, visto que a sua finalidade não consiste na imediata tutela do bem jurídico, no caso, a dignidade e a integridade da mulher, haja vista esta função se consolidar com o afastamento do

---

<sup>15</sup> RMS n. 48.726/SC, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 6/11/2019.

<sup>16</sup> AgInt no RMS n. 61.881/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 14/9/2020, DJe de 21/9/2020



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

indivíduo da vida pública. Tal alteração legislativa não importaria em pena ou sanção ao servidor pela ilicitude cometida, mas, corresponderia a uma condição para exercício de cargo, tal como são as vedações ao nepotismo, inexistência de antecedentes criminais, qualificação profissional, entre outros.

O regime jurídico de direito administrativo se estrutura a partir dos princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, moralidade como princípio administrativo constitucional, orienta a regulação da disciplina infraconstitucional do direito administrativo. E, o acesso e exercício dos cargos públicos deve sempre obedecer aos princípios constitucionais, na busca da primazia do interesse público<sup>17</sup>.

Por outro lado, atentando-se para as devidas diferenciações conceituais e em consonância com elementos e institutos do direito penal, como a reabilitação<sup>18</sup> e a extinção da punibilidade<sup>19</sup> - fatores determinantes na emissão de certidões de antecedentes criminais em todo o país - convém se considerarem as ponderações realizadas pelo Ministro Gilmar Mendes, na condição de relator da ADI 2975/DF<sup>20</sup>, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional, por maioria, o artigo 137, parágrafo único<sup>21</sup>, da lei nº 8.112/1990 e determinou a comunicação do teor daquela decisão ao Congresso Nacional, para que delibere, se assim entender pertinente, sobre o

---

17 ADI 2875/STF – Voto divergente – Ministro Marco Aurélio Melo. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345550376&ext=.pdf>. Acesso em 06, nov, 2023.

18 Art. 93 - A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Parágrafo único - A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo.

19 Art. 107 - Extingue-se a punibilidade:

I - pela morte do agente;

II - pela anistia, graça ou indulto;

III - pela retroatividade de lei que não mais considera o fato como criminoso;

IV - pela prescrição, decadência ou preempção;

V - pela renúncia do direito de queixa ou pelo perdão aceito, nos crimes de ação privada;

VI - pela retratação do agente, nos casos em que a lei a admite;

VII - (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

VIII (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

IX - pelo perdão judicial, nos casos previstos em lei

20 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345550376&ext=.pdf>. Acesso em 06, nov, 2023.

21 Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

prazo de proibição de **retorno ao serviço público** nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da mencionada lei.

O dispositivo legal referenciado dispõe que a demissão ou destituição de cargo em comissão implicará a incompatibilidade do **ex-servidor para nova investidura em cargo público** federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, quando for motivada: (i) pelo uso do cargo “para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública” (art. 117, IX, Lei nº 8.112/1990); ou (ii) pela atuação, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas (art. 117, XI, Lei nº 8.112/1990).

O Ministro Relator asseverou: “*portanto, não resta dúvida de que o dispositivo atacado é inconstitucional por violação à proibição de imposição de **sanção perpétua***”. E completou: “*entende-se que a definição de um prazo relativamente determinado de retorno é igualmente apta a atingir os objetivos pretendidos de proteção ao interesse público, sem acarretar, contudo, a imposição de sanção perpétua*”.

Tal julgado recebeu um selo indicativo de compatibilidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS ° 8 da Organização das Nações Unidas – ONU, que prevê: “*trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos*<sup>22</sup>”.

Em resumo, não se trata do uso da máquina administrativa para tutela dos direitos das mulheres – posto ser insuficiente, inapropriado e notoriamente ineficaz. É, antes disto, um viés preventivo, diga-se, para o campo organizacional do poder público, e o caráter repressivo advém como consequência.

### **3. CONCLUSÃO**

Todas essas considerações indicam que a previsão legislativa que proíba “*a nomeação, para cargos e empregos públicos, de pessoas condenadas pelo crime de estupro e de pessoas condenadas com fundamento na Lei nº 11.340/06, conduzem às seguintes conclusões, especificamente quanto à Administração Pública:*

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20s%C3%A3o%20um%20apelo%20global%20%C3%A0,de%20paz%20e%20de%20prosperidade.>  
Acesso em 06, nov, 2023.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

a) Não há óbice constitucional a que a Administração Pública “receba” tal inserção como um dos efeitos da condenação, em decorrência de eventual alteração do artigo 92 do Código Penal<sup>23</sup> e tal alteração se faz oportuna, do ponto de vista das consubstanciadas influências pragmatistas na sua estruturação;

d) Na prática, trata-se de um fator de análise de conduta e de critério de seleção do perfil de servidor público, evitando-se a nomeação daqueles cujo histórico social seria incompatível com os objetivos do serviço público e até tendentes a colocar em risco a prestação deste;

e) as propostas de mudanças legislativas somente lançam luzes para um problema social de elevada gravidade e de ampla notoriedade, mas, não inovam quanto ao requisito “certidão negativa de antecedentes criminais”, no âmbito do serviço público, por se tratar de uma exigência de décadas, n Brasil, nos mais variados editais de concurso público;

f) a definição de um prazo de retorno de ex-servidor público aos quadros da Administração Pública afigura-se apta a atingir os objetivos pretendidos de proteção ao interesse público, sem acarretar, contudo, a imposição de sanção perpétua, observando-se assim o teor do artigo 5º, XLVII, da Constituição Federal<sup>24</sup>;

g) Por fim, os propósitos dos projetos de lei ora em debate estão em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento - ODS da Organização das Nações Unidas- ONU – elencados na sua agenda 2030, notadamente no quesito promoção do desenvolvimento social, especificamente

**23 Art. 92** - São também efeitos da condenação:

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

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

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

I – 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;

III - a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso.

Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença

**24 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: **XLVII** - não haverá penas: [...] **b)** de caráter perpétuo.



*Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB*  
*Comissão de Direito Administrativo*

com o Objetivo 16, cujo teor predica: “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis*”. E dentre os seus desdobramentos o ODS 16, tem-se: “**16.1** *Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares; [...] 16.6* *Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis*”.

É o parecer que se propõe.

De Maceió para o Rio de Janeiro, em 06 de novembro de 2023.

**Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros**

Advogada Parecerista em Direito Público  
Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas  
Aluna Externa do Mestrado em Direito Público da UERJ  
Especialista em Jurisdição Constitucional e Tutela Jurisdicional de Direitos pela Universidade de Pisa – Itália  
Secretária-Geral Adjunta da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB-Alagoas  
Assessora Especial do Tribunal de Contas de Alagoas  
Especialista em Gestão Pública pela UCDB  
CV: <http://lattes.cnpq.br/7096946371934802>