



Parecer jurídico número 102/2025

Ementa: Projeto de Lei – “*Proibição de condenado por crimes contra a fauna ocuparem cargos*” – **1) Processo Legislativo** :1.1) **Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública - 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** - 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema **2) Mérito**: Projeto de Lei que densifica a **Moralidade Administrativa**, Proteção ao **Meio Ambiente** e a **Isonomia** em **sentido Material** – Diálogos Institucionais – **Debate Público** - **Construção coletiva** das decisões públicas fundamentais – **3) CONCLUSÃO**: Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 44-L/25, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Diego Gouveia da Costa e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º É vedado, no âmbito da administração pública direta e indireta dos Poderes Executivo e Legislativo da Estância Turística de São Roque, o exercício de cargo, emprego ou função pública, bem como a prestação de serviços ou a participação em procedimentos licitatórios, a pessoa condenada por crime de maus-tratos contra animais. Parágrafo único. A vedação prevista no caput aplica-se após o trânsito em julgado da respectiva sentença penal condenatória.

Art. 2º O Poder Executivo poderá editar os atos regulamentares necessários à aplicação desta lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ponto que os autos físicos contendo o PL 44/2025 me foram entregues em mãos na data de hoje pela douta Diretora Geral desta Casa de Leis, Paula Pignonato, para análise jurídica acerca da constitucionalidade e legalidade da proposta legislativa em questão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Inicialmente, deve-se rememorar que enquanto forma de **distribuição do poder político** entre as **distintas unidades SUBNACIONAIS** dotadas de **competência** política e administrativa, o Federalismo tem como suas marcas características a existência de um maior grau de autonomia entre os diversos entes que o compõe.

E no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de "suplementar a legislação federal no que couber" (art.30 incisos I e II da C.F.R.B.).

Com efeito, isso configura (e caracteriza) a competência legislativa concorrente complementar deferida pela C.F.R.B. à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios.

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, notadamente, requisitos para que determinada pessoa seja considerada APTA a ingressar no serviço público, o que se afirma em homenagem a específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

II. 2 – DA INICIATIVA

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção** à sociedade e a população São Roquense, por intermédio da criação de critérios mais rígidos para se avaliar a APTIDÃO de qualquer pessoa para estar em determinado cargo público, constitui-se como derivação do múnus Parlamentar.

Nota-se, no ponto, que as restrições ao ingresso nos cargos públicos em questão não se referem ao acesso ao cargo público em si considerado, mas, sim à aptidão para o exercício de QUALQUER cargo no âmbito desta edilidade.

Trata-se, a rigor, de medida que, assim, apenas dá concretude ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Outrossim, estabelecimento de restrições gerais ao acesso aos cargos públicos não é privativa atividade administrativa (ou executiva), mas, função de Estado enquanto Ente Federativo dotado de Poder e Autonomia Política e Legislativa, justamente porque o conteúdo da proposta legislativa em tela densifica uma opção política, entendida como uma escolha pública fundamental sobre QUAIS os melhores rumos devem ser tomados no ponto.

Logo, a iniciativa parlamentar neste sentido não viola o princípio da separação de poderes, não se enxergando do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

II.3 DO PROCESSO LEGISLATIVO

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* porque ela NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das *ORDINÁRIAS*, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

IV. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção ao cidadão São Roquense e a tutela do Meio Ambiente, melhorando a moralidade administrativa ao evitar que pessoas humanas condenadas criminalmente por maus tratos contra animais, sejam consideradas aptas ao serviço público municipal.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica a proteção ao Meio Ambiente e também a Moralidade Administrativa.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas por TODOS os atores do modelo constitucional vigente (Estado, Sociedade Civil e população), posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe o dever de que todos funcionem como atores ativos em prol da proteção do Meio Ambiente, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção institucional ao Meio Ambiente e a Moralidade Administrativa são corolários da própria Isonomia em sentido material porque, por ele, se reconhece um direito diferenciado, ampliado e assim mais amplo a bens jurídicos que merecem especial relevância por parte do Poder Constituinte, do que o Meio Ambiente e a Moralidade são meras explicitações.

Vale dizer: Enxergam-se, da leitura da Carta Constitucional, 02(dois) *discrímens* apto a atrair a formalização de normas jurídicas que protejam, de modo mais amplo, tanto o Meio

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ambiente quanto a Moralidade Administrativa porque o Poder Constituinte especiais capítulos a esses vetores próprios sobre os quais se assenta o Estado Constitucional de Direito.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui insculpida pelo legislador municipal valora e **fortalece os valores partilhados** pela comunidade política, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que **apenas valores e premissas fundamentais a caracterização do Estado Constitucional** por nós conhecido venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis a outros princípios e valores que não contem com a mesma preocupação por parte do Poder Constituinte.

Dessa feita, deve-se fazer constar que a norma aqui construída direciona-se a toda população, tratando-se em verdade de relevante ***avanço legislativo***.

Além disso, o projeto de lei conta com o beneplácito da jurisprudência do TJ/SP sobre o tema, colacionando-se aqui alguns julgados sobre o tema, sendo este o ***1º(primeiro)***;

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar- Lei Municipal nº 7.898/2021 - Promulgada após rejeição do veto total - Lei questionada que veda a nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) no âmbito do Município de Guarulhos. Alegação de vício de iniciativa, por entender que a matéria é de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, §2º, itens 1 e 4 da Constituição Bandeirante Diferença entre os requisitos para provimento de cargos públicos, cuja iniciativa legislativa está reservada ao chefe do Poder Executivo, e as condições para o provimento de cargos públicos, de iniciativa comum ou concorrente, que é a hipótese dos autos. A vedação à nomeação de condenados pela Lei Maria da Penha a cargos em comissão estabelece parâmetros éticos para a ocupação dos cargos públicos. Norma geral de moralidade administrativa, cuja concretude sequer depende de lei Concessão de eficácia ao art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art.111 da Constituição Estadual Jurisprudência do E. STF julgando constitucional norma semelhante à ora impugnada Existência de razoabilidade na vedação imposta Ação julgada improcedente." (ADI nº2101965-55.2021.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 17.11.2021, v.u.)

Junta-se ainda um 2º(segundo) precedente sobre o tema, litteris;

2. Exame dos dispositivos impugnados, no contexto normativo em foco, conduz à inafastável ilação de que não contrastam materialmente om diretrizes da Carta Paulista, notadamente artigos 51e 111-A. 3. Tais premissas envolvendo a forma de admissão de servidores inegavelmente prestigia princípios norteadores da própria Administração Pública e, ultima ratio, pilares do Estado Democrático de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Direito, como a moralidade, a impessoalidade, a isonomia e até mesmo a eficiência (art. 37, caput, Constituição da República).

4. Nota-se que não foi arguida pelo requerente a inconstitucionalidade formal da norma. Todavia, em atenção à causa de pedir aberta, característica desta actio, cumpre observar que não se observa qualquer vício de iniciativa no presente caso, pois o que se extrai do documento de fls. 162/163, é que a proposta que resultou na Emenda de Revisão à Lei Orgânica do Município de Monte Alegre do Sul nº 01, de 5 de junho de 2012, foi de autoria do Senhor Carlos Aberto Aparecido de Aguiar, à época Prefeito Municipal, situação que difere de recente caso julgado por entendimento majoritário - deste Colendo Órgão Especial (Adin nº 2268897-38.2018.8.26.0000, Relator Designado Des. Evaristo dos Santos, j. 11/10/19), em que a proposta legislativa partiu do Legislativo. 5. Vencida esta questão, inegável, na espécie, a intenção moralizadora do legislador municipal, porque visa evitar que a função pública seja exercida por pessoas que ostentem condenações criminais transitadas em julgado, representações julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, e outras sanções indicativas do comprometimento da observância da probidade, a denotar incompatibilidade com novas funções públicas. 6. Assim, proponho seja julgada improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade." (ADI nº 2178956-43.2019.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 12.02.2020, v.u.)

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, **direitos humanos** inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetas à caracterização da idoneidade necessária para a assunção de cargo público nesta edilidade e longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a **pessoa humana**, ao **Meio Ambiente** e a **Moralidade Administrativa**.

² A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: BINENBOJM,; CYRINO, A. R. . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Quanto ao conteúdo material da proposta legislativa em questão, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção à a pessoa humana, ao Meio Ambiente e a Moralidade Administrativa.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Meio Ambiente**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de simples exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 22/04/2025.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261