



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 381/25

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, projeto de lei de iniciativa parlamentar que veda, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, a nomeação para cargo, emprego ou função pública que envolva a manutenção ou cuidado de animais, de pessoa condenada por quaisquer dos crimes previstos na Seção I do Capítulo V da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Lei de Crimes Ambientais.

De início, é de se observar a diferença entre requisitos para o provimento de cargos públicos - matéria situada na iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.873-PI, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 20-09-2007, m.v., DJe 09-11-2007, RTJ 203/89) - e condições para o provimento de cargos públicos - que não se insere na aludida reserva, e está no domínio da iniciativa legislativa comum ou concorrente entre Poder Legislativo e Poder Executivo – porque não se refere ao acesso ao cargo público, mas, à aptidão para o seu exercício.

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESPUMOSO. LEI Nº 3.756/2017. **FICHA LIMPA** MUNICIPAL. NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM **COMISSÃO** E FUNÇÕES GRATIFICADAS. VÍCIO FORMAL E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 37, CF/88, E 19, CE/89. A moralidade administrativa, tratada em os arts. 37, CF/88, e 19, CE/89, corresponde a normatização de eficácia direta e aplicabilidade imediata, a dispensar, até, texto normativo regulamentar. Por isso, bem pode o legislador municipal, decalcando essencialmente banimento ao exercício de cargos eletivos, transpor tais restrições quanto a cargos comissionados, assim como funções gratificadas. Necessário, ademais, estabelecer diferença entre requisitos para os provimentos dos cargos (como, v.g., idade), de exclusividade do Chefe do respectivo Poder, com as condições para ocupação de cargos públicos, impregnadas estas de resguardo aos valores básicos constitucionais. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. IRRAZOABILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE. Afigura-se inteiramente irrazoável, bem como desproporcional, o banimento ao provimento comissionado e exercício de funções gratificadas, a simples condição de inscrição em dívida ativa. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA. DISTINÇÃO. INTERPRETAÇÃO CONFORME. Não se pode confundir gratificação de função com função gratificada, justificando-se restrições apenas quanto a esta, ensejando, com isso, interpretação conforme da norma local. Unânime.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074646969, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 23-10-2017)

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. ((Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 2101965-55.2021.8.26.0000, Tribunal de Justiça de São Paulo, Relatora: Luciana Bresciani Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-11-2021)

Vale destacar ainda decisão do STF no RE nº 1308883 parcialmente transcrita abaixo:

“(…) A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor acerca de legislação que verse sobre provimento de cargos públicos. Porém, diferentemente do que assentado pelo acórdão impugnado, não é disso que trata a lei municipal nº 5.849/2019, do Município de Valinhos. Na verdade, **ao vedar a nomeação de agentes públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do município, condenados nos termos da Lei federal nº 11.340/2006, a norma impugnada impõe regra geral de moralidade administrativa**, visando dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicação independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva. Destaco que quando do julgamento do RE 570.392, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe 18.02.2015, Tema 29 da Repercussão Geral, o Tribunal assentou a tese de que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei. Impende ressaltar, ante a inquestionável procedência de suas observações, o voto proferido pela Ministra Relatora naquela ocasião, em tudo aplicável ao caso em análise:

Se os princípios do art. 37, caput, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos. Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição. Tal interpretação deve ainda ser corroborada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da CRFB, segundo o qual os direitos e garantias previstos na Constituição têm aplicação imediata. Nesses termos, tratando-se o diploma impugnado na origem de matéria decorrente diretamente do texto constitucional, não subsiste o vício de iniciativa legislativa sustentado pelo Tribunal a quo. Assim, o acórdão recorrido revela-se em dissonância com a Constituição Federal e com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual dou provimento aos recursos extraordinários, assentando a constitucionalidade da Lei municipal nº 5.849/2019, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. Incabível a aplicação do disposto no art. 85, § 11, do CPC, em virtude de se tratar de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade”.

Nessa perspectiva parece que a vedação em questão diz respeito as condições para o provimento de cargos públicos matéria cuja iniciativa não é reservada aos Chefes de Poder. E em assim sendo, a imposição de uma vedação à nomeação para cargos específicos – aqueles relacionados ao cuidado e manejo de animais – para indivíduos condenados por crimes de maus-tratos a animais se fundamenta na ideia de proteger a moralidade administrativa e garantir a aptidão e a idoneidade dos servidores para o exercício de determinadas funções. A condenação por crimes dessa natureza demonstra uma insensibilidade e um desrespeito pelos animais que se mostram incompatíveis com a natureza das atividades a serem desempenhadas nos cargos em questão.

Nesse sentido, a iniciativa legislativa parece legítima ao buscar assegurar que pessoas com histórico de violência ou negligência contra animais não sejam designadas para funções que demandam

cuidado, proteção e bem-estar animal. A medida visa, portanto, a proteger os animais sob a tutela do município e a garantir a confiança pública na administração.

A previsão de que a vedação incide a partir do trânsito em julgado da condenação e perdura por 5 anos após o cumprimento integral da pena parece estabelecer um prazo razoável e proporcional para a restrição, considerando a gravidade dos crimes previstos na Lei de Crimes Ambientais e a especificidade das funções a que se destina a vedação.

A exigência de que entidades contratadas pelo município para atividades relacionadas ao cuidado ou manejo de animais demonstrem a inexistência de funcionários enquadrados na vedação também se mostra pertinente, visando a estender a proteção aos animais mesmo quando os serviços são prestados por terceiros. Aqui, contudo, a proposta tangencia tema que, em princípio, exigiria iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

A exigência imposta às contratadas pode ser interpretada como uma medida de controle da execução contratual e de garantia da idoneidade das pessoas que, embora não sejam servidores diretos, atuam em nome do município em atividades sensíveis como o cuidado de animais. Nesse sentido, a norma busca assegurar que a política pública de proteção animal seja implementada de forma consistente, mesmo por meio de terceiros.

Embora a gestão de contratos seja primordialmente uma função administrativa, a definição de critérios de idoneidade e moralidade para aqueles que interagem com a administração pública, ainda que indiretamente por meio de contratos, pode ser objeto de legislação de iniciativa parlamentar, especialmente quando visa a concretizar princípios constitucionais como a moralidade administrativa e a proteção de grupos vulneráveis (no caso, os animais).

A imposição de uma obrigação contratual com a previsão de sanções em caso de descumprimento, embora tangencie a gestão de contratos, está intrinsecamente ligada ao objetivo maior da lei, que é garantir que pessoas com histórico de maus-tratos a animais não atuem em atividades de cuidado animal, seja diretamente como servidores, seja indiretamente como funcionários de empresas contratadas.

Isso posto, não vislumbro inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 21/04/2025, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0889832** e o código CRC **2409BB5A**.