



Pirassununga, 19 de maio de 2026

Propositura: Veto Total nº 1/2026 aposto ao Projeto de Lei nº 36/2026 (Autógrafo de Lei nº 6620).

Autoria: Chefe do Poder Executivo

Assunto: Exigência de idoneidade moral para investidura em cargos e funções públicas, vedando o acesso a pessoas condenadas por crime de maus-tratos a animais.

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: VETO TOTAL. PROJETO DE LEI N.º 36/2026. EXIGÊNCIA DE IDONEIDADE MORAL PARA INVESTIDURA E EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS, FUNÇÕES PÚBLICAS E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA E DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DOS QUAIS O MUNICÍPIO PARTICIPA POR PESSOAS CONDENADAS POR CRIME DE MAUS TRATOS A ANIMAIS. ALEGAÇÃO DE EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DE CONSÓRCIOS E À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. SUPOSTA DÚVIDA QUANTO AO ALCANCE DA EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. COMPATIBILIDADE DO NÚCLEO NORMATIVO COM OS ARTS. 30, INCISO I, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E COM O REGIME JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PREVISTO NA LEI N.º 11.107/2005 E NO DECRETO N.º 6.017/2007. **INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO AUTÓGRAFO E INOBSERVÂNCIA DOS DEVERES DE MOTIVAÇÃO CONSEQUENCIALISTA PREVISTOS NOS ARTS. 20 A 22 DA LINDB. CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO PARA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO.**



Relatório

Trata-se de Veto total aposto ao Projeto de Lei nº 36/2026 que formaliza a decisão do Prefeito Municipal de Pirassununga de vetar integralmente o Projeto de Lei nº 36/2026.

A fundamentação do ato baseia-se em pareceres técnicos da Procuradoria do Município e da Chefia de Gabinete, constantes no Processo Administrativo nº 2539/2026, que apontam óbices de natureza constitucional e técnica. O texto registra que, embora a proposta vise a proteção animal, sua redação apresenta falhas que comprometem a viabilidade jurídica da norma.

O veto é de natureza total, incidindo sobre todos os artigos e dispositivos do Projeto de Lei nº 36/2026. O documento comunica à Câmara Municipal a decisão de não sanção da proposta em sua totalidade.

Em apertada síntese, o documento elenca as seguintes razões alegadas para oposição do veto em questão:

- **Extrapolação de Competência Legislativa:** O documento descreve que o projeto de lei pretende estender suas restrições a consórcios públicos e intermunicipais dos quais o Município faz parte. Observa-se a justificativa de que tais consórcios possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, regidas por legislação federal. Conclui-se no documento que o Município não detém competência para impor, de forma unilateral, requisitos de contratação interna a essas pessoas jurídicas autônomas.
- **Inconstitucionalidade Material:** O ato de veto fundamenta-se na violação da repartição constitucional de competências e do princípio da legalidade, uma vez que a norma municipal estaria invadindo a esfera de autonomia de outros entes federados e de cooperação interfederativa.
- **Insegurança Jurídica e Falta de Clareza:** Constata-se na fundamentação que o texto legal não delimita expressamente sua aplicação à Câmara Municipal. O documento registra que tal omissão gera dúvida interpretativa quanto ao alcance da norma no âmbito do Poder Legislativo, prejudicando a segurança jurídica.



- **Inexequibilidade e Nulidade:** A manifestação da Chefia de Gabinete, incorporada às razões do veto, indica que a sanção do projeto resultaria em uma norma inconstitucional e impossível de ser executada fielmente frente aos consórcios.
- **Análise de Iniciativa:** Registra-se que a Procuradoria Municipal não identificou vício de iniciativa, uma vez que a proposta não criava cargos ou despesas. Todavia, tal fato não foi suficiente para afastar o veto, que se concentrou nos vícios de competência e técnica legislativa supracitados.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Verifica-se, a partir do cotejo entre o Projeto de Lei n.º 36/2026, o Autógrafo n.º 6.620/2026, o Veto n.º 1/2026 e os pareceres constantes do Processo Administrativo n.º 2.539/2026, que as razões apresentadas para o veto não expõem, de forma juridicamente demonstrada, a alegada inconstitucionalidade material do texto aprovado, em especial quanto a três pontos centrais:

- a interpretação do termo “*Administração Pública Direta e Indireta*”,
- a extensão das obrigações à atuação dos consórcios públicos em relações contratuais de prestação de serviços públicos e
- a motivação da conclusão de “*inconstitucionalidade material*” à luz da Constituição Federal e da LINDB.

No que se refere ao alcance da expressão “*Administração Pública Direta e Indireta*”, observa-se que o art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que “*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*” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37).

A fórmula constitucional abrange, de forma expressa, a Administração de qualquer dos Poderes do Município, compreendendo órgãos do Executivo e do Legislativo que exerçam função administrativa e as entidades da Administração Indireta, sem distinção de Poder.



A Lei Orgânica do Município de Pirassununga reproduz essa matriz ao disciplinar a Administração Pública municipal e os princípios que a regem, sem excluir o Poder Legislativo do âmbito da Administração Direta quando atua em funções de gestão interna (PIRASSUNUNGA, Lei Orgânica do Município, arts. correlatos à organização da Administração).

Nesse contexto, a “*dúvida*” consignada nas razões de veto quanto à eventual não inclusão da Câmara Municipal na expressão “*Administração Pública Direta e Indireta do Município*” não encontra amparo em texto constitucional ou orgânico, configurando questão de clareza redacional que poderia, se entendido necessário, ser sanada por ajuste de texto, não se caracterizando, por si, como vício de inconstitucionalidade material do autógrafo.

O próprio texto constitucional e a Lei Orgânica do Município esclarecem que a norma em análise é aplicável tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo.

Quanto aos consórcios públicos, verifica-se que a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe que o consórcio público constitui pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos e pode assumir a forma de associação pública, com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou de pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, Lei n.º 11.107/2005, art. 1.º, art. 6.º).

O Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a lei, define consórcio público como pessoa jurídica formada por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive para realização de objetivos de interesse comum, e explicita que, quando constituído como associação pública, integra a Administração Indireta de todos os entes consorciados (BRASIL, Decreto n.º 6.017/2007, arts. 1.º e 2.º).

A partir desse regime, a doutrina especializada assinala que o **consórcio público, embora possua personalidade própria, se insere no âmbito da Administração Pública**, sujeitando-se a regras de direito público em matéria de licitações, contratos, controle de contas e responsabilidade, especialmente quando constituído como associação pública de natureza autárquica (consórcio público de direito público).

O Projeto de Lei n.º 36/2026 condiciona o ingresso, nomeação, posse, exercício ou contratação para cargos, empregos, funções públicas,



contratações temporárias e cargos em comissão “no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Pirassununga-SP, bem como no âmbito dos consórcios públicos e consórcios intermunicipais dos quais o Município faça parte” à comprovação de idoneidade moral, entendendo-se ausente tal requisito quando houver condenação transitada em julgado por crime de maus-tratos a animais, nos termos da legislação federal (BRASIL, Lei n.º 9.605/1998, art. 32; PL n.º 36/2026, arts. 1.º e 2.º).

O vínculo jurídico entre Município e consórcios é regulado pela Lei n.º 11.107/2005 e pelo Decreto n.º 6.017/2007, por meio de protocolos de intenções ratificados por lei e contratos de programa e de rateio, que definem direitos e obrigações dos entes consorciados (BRASIL, Lei n.º 11.107/2005, arts. 4.º a 10; Decreto n.º 6.017/2007, arts. 2.º e seguintes).

Nessa moldura, o Município não pode, unilateralmente, alterar o regime interno de pessoal do consórcio por meio de lei municipal simples; pode, porém, disciplinar as condições sob as quais celebra contratos, realiza repasses, participa de programas e consórcios e permite a atuação de agentes em serviços públicos por ele custeados, inclusive estabelecendo requisitos de idoneidade moral como condição para que recursos municipais sejam destinados a determinados vínculos contratuais.

A leitura das manifestações constantes do processo legislativo evidencia que o parecer jurídico da Câmara Municipal interpretou a referência a consórcios no PL n.º 36/2026 como extensão de padrões de integridade do Município às estruturas intergovernamentais em que participa, sugerindo, expressamente, que a efetivação dessa exigência observasse a natureza jurídica do consórcio e, se necessário, deliberação conjunta dos entes consorciados para plena eficácia, **o que permite enquadrar a norma como auto vinculação do Município nas suas relações com consórcios, e não como ingerência unilateral na organização interna dessas entidades.**

As razões de veto, por sua vez, caracterizam a simples menção aos consórcios no art. 1.º como extrapolação de competência material, partindo da premissa de que qualquer referência normativa municipal ao âmbito dos consórcios representaria disciplina direta de suas contratações internas.

À luz do regime dos consórcios públicos previsto na Lei n.º 11.107/2005 e no Decreto n.º 6.017/2007, *tal premissa não é a única interpretação possível*, já que a legislação federal admite a pactuação de cláusulas pelos entes consorciados e



a imposição recíproca de condições para cooperação federativa, inclusive em contratos de programa e de rateio, o que permite que o Município condicione sua própria atuação e seus repasses à observância de determinados requisitos de idoneidade, sem reestruturar unilateralmente o quadro interno de pessoal do consórcio (BRASIL, Lei n.º 11.107/2005; Decreto n.º 6.017/2007).

No tocante à competência legislativa e à iniciativa, constata-se que tanto a Análise de Prevenção Legislativa quanto o parecer jurídico da Câmara concluíram pela compatibilidade do projeto com o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, e com o art. 37, caput, que consagra a moralidade administrativa como princípio da Administração Pública (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 30, I, e 37, caput). O parecer legislativo também mencionou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite normas municipais de iniciativa parlamentar estabelecendo requisitos de idoneidade moral para provimento de cargos, como no precedente em que se reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que veda nomeação de condenados por violência doméstica, sob o fundamento de que tais leis concretizam o princípio da moralidade administrativa e não usurpam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não criem cargos nem reestruturem a Administração (STF, RE n.º 1.308.883, rel. Min. Edson Fachin)¹.

As razões de veto não afastam expressamente essas premissas nem apontam dispositivo constitucional específico violado pelo núcleo do projeto, limitando-se a invocar “*inconstitucionalidade material*” em formulação genérica.

A análise da motivação do veto, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, evidencia outra questão. A Lei n.º 13.655/2018 incluiu na LINDB os arts. 20, 21 e 22, que determinam, respectivamente, que decisões administrativas, de controle e judiciais não podem basear-se apenas em valores jurídicos abstratos, devendo considerar as consequências práticas, indicar expressamente as consequências jurídicas e administrativas da invalidação de atos e considerar os obstáculos e

¹ Disponível em < <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1308883.pdf> > , Acesso em 19/05/2026



dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo (BRASIL, Lei n.º 13.655/2018, que altera o Decreto-Lei n.º 4.657/1942, arts. 20 a 22).

No caso concreto, as razões do Veto n.º 1/2026 limitam-se a afirmar, em síntese, que haveria extrapolação da competência municipal em relação aos consórcios e incerteza quanto ao alcance da expressão “*Administração Direta e Indireta*”, sem indicar quais dispositivos constitucionais teriam sido violados, sem enfrentar os pareceres contidos no processo legislativo e sem explicitar as consequências práticas da invalidação da norma proposta, especialmente no que diz respeito à política de integridade e de proteção à fauna que se pretendia reforçar.

Do ponto de vista da técnica de motivação exigida pela Constituição Federal e pela LINDB, verifica-se que o veto não demonstra, de forma concreta, em que medida o texto do Autógrafo n.º 6.620/2026 contraria dispositivos determinados da Constituição da República, da Constituição do Estado de São Paulo ou da Lei Orgânica, nem avalia alternativas proporcionais, como a interpretação conforme ou a proposição de ajustes pontuais em nova iniciativa legislativa, que preservassem o núcleo de exigência de idoneidade moral em consonância com a jurisprudência constitucional sobre o tema (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37; Lei n.º 13.655/2018, arts. 20 a 22).

Também não são expostas, de forma desenvolvida, as consequências práticas da rejeição completa da política pública desenhada pelo projeto, que permanecerá sem disciplina específica, apesar de o próprio parecer da Procuradoria Municipal não ter apontado incompatibilidade material do núcleo da proposta em relação aos princípios da moralidade administrativa e da proteção à fauna.

Em síntese, a partir dos documentos constantes do processo legislativo, observa-se que o núcleo da proposição, que consiste na exigência de idoneidade moral em face de condenação criminal por maus-tratos a animais para o acesso e a manutenção de vínculos com a Administração Pública municipal, encontra respaldo no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e na competência municipal para legislar sobre interesse local.

A controvérsia jurídica identificada no processo restringe-se à forma de extensão desse requisito ao âmbito de consórcios públicos e à precisão da abrangência subjetiva da expressão “*Administração Pública Direta e Indireta*”; e as razões de veto não desenvolvem, com base em dispositivos concretos e na interpretação sistemática



do ordenamento, a conclusão de inconstitucionalidade material total do autógrafo, nem observam, de modo explícito, o dever de motivação consequencialista imposto pelos arts. 20 a 22 da LINDB.

Conclusão

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais para fins de deliberação sobre a manutenção ou derrubada do veto apostado ao projeto de lei.

É o parecer.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=XVFSBP845BZVU09S>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: XVFS-BP84-5BZV-U09S

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 36/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: XVFS-BP84-5BZV-U09S