

PROCESSO Nº: 1907/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 060/2023.

AUTOR: Vereador Terciliano Gomes Araujo.

PARECER JURÍDICO Nº 180/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 060/2023, que **“Institui o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Araguaína e dá outras providências”**, de autoria do Nobre Vereador TERCILIANO GOMES.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional,

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; "
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**², que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**³ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁴, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁵.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁶.

² Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que "o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

³ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁴ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁵ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁶ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto de lei em análise visa, em suma, **instituir o SERVIÇO DA FARMÁCIA VETERINÁRIA POPULAR no âmbito do Município de Araguaína, objetivando garantir o fornecimento gratuito dos medicamentos veterinários e dos demais procedimentos indispensáveis a preços populares, visando à saúde dos animais (artigo 1º).**

Ou seja, o projeto em análise trata da **criação de um novo serviço público municipal**, prevendo todas as atribuições da Farmácia Popular, com previsão de fornecimento gratuito de medicamentos e procedimentos veterinários, bem como a possibilidade de comercialização a preços populares por meio de convênio entre o Município e particulares (art. 2º)

O artigo 3º do projeto prevê ainda que **“O atendimento gratuito da Farmácia Veterinária Popular Municipal oferecerá todos os equipamentos e procedimentos necessários para o tratamento do animal, incluindo também vacinações, remédios e castrações”**, porém, sem qualquer previsão de impacto orçamentário para as despesas públicas necessárias para a execução do serviço.

Acerca da competência legislativa municipal, a Constituição Federal assim dispõe:

“**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
(...)”

Art. 30. Compete aos **Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber”

Todavia, muito embora se trate de interesse local, não podemos deixar de observar que o presente projeto se revela verticalmente incompatível com a Constituição, pois disciplina matéria própria de **gestão pública**, em atos concretos de administração municipal, cuja iniciativa cabe ao Chefe do **Poder Executivo**.

Como se sabe, a CONSTITUIÇÃO FEDERAL, em seu artigo 61, § 1º, determinou que alguns temas legislativos só podem ser iniciados por determinados representantes, e tal situação é de observância obrigatória não âmbito dos Estados e Municípios, por força do Princípio da Simetria.



Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei possui **vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de ato de gestão administrativa cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, inciso II, alínea 'b', da CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre: (...)

b) organização administrativa, matéria orçamentária e **serviços públicos**;

[...]

Art. 65. (...).Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal.** (Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO (atualizada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2020) traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:

"**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

[...]

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

III – organização administrativa, matéria orçamentária e tributária, e de serviços públicos municipais;

IV – criação, extinção, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal"

(...)

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

XII – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

(...)

XXVIII – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais e demais assessores, a direção superior da Administração Pública Municipal;

XXIX – praticar os demais atos de Administração, nos limites da competência do Executivo;

(Grifou-se)

Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente)

Nº PROC.: 01907 - PL 060/2023 - AUTORIA: Ver. Terciliano Gomes
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 002056 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3D34EC5789E82B77D40E33EE77F4FDB2**



aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(…) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003)

“(…) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008)

Ocorre que a criação de uma “**Farmácia Veterinária Popular**” é um tema incluso na organização administrativa e criação de órgãos e serviços públicos municipais, levando a concluir que se trata, pois, de um tema afeto a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo tal processo legislativo ser deflagrado por membro do Poder Legislativo.

Sendo assim, o referido projeto estaria eivado de **vício de iniciativa**, violando, dessa forma, o princípio constitucional da Separação dos Poderes. A Câmara Municipal de Vereadores, ao regular matéria eminentemente administrativa, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, padecendo de mácula formal de inconstitucionalidade. Neste caso, portanto, caberia ao Prefeito Municipal a iniciativa de tal propositura.

Em que pese a louvável iniciativa estampada na presente propositura, o projeto incide em desobediência às normas constitucionais do processo legislativo, por pretender a realização de um ato concreto de gestão, por meio de um projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Cumpre-nos salientar que o princípio constitucional da **Reserva de Administração** visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Dessa forma, este postulado impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Em última análise, portanto, o princípio da reserva de administração privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo.



Referido projeto de lei, na prática, invade a esfera da **gestão administrativa** que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução serviços públicos e atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Nesse sentido, o STF já aduziu não caber ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

“Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo”. (STF, MC na ADI 2364).

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave **desrespeito ao postulado da separação de poderes**, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. [RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2º T, DJE de 13-2-2012.]

Assim sendo, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes.

Nº PROC.: 01907 - PL 060/2023 - AUTORIA: Ver. Terciliano Gomes
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 002056 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3D34EC5789E82B77D40E33EE77F4FDB2



Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta **vício de iniciativa**.

4. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria OPINA pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente projeto de lei, por apresentar vício de iniciativa, razão pela qual manifesta **parecer contrário** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 23 dias do mês de agosto de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁷

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁷ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

