



PROCESSO Nº : 0335/2025.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 005/2025.
AUTOR : Vereador Max Fleury.

PARECER JURÍDICO nº 030/2025 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 005/2025, que **"Dispõe sobre a criação do Programa Farmácia Veterinária Popular no município de Araguaína, e dá outras providências."**, de autoria do Vereador MAX FLEURY.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)¹ desta Casa, sendo devidamente protocolada e encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer, conforme previsto no artigo 179, inciso III, do Regimento Interno².

É o relato do essencial. 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 nº 005/2024, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal³ e conforme as atribuições previstas nos artigos 155 e 156 do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 425/2024).

A priori, é necessário admitir que no procedimento prévio de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto sob três perspectivas elementares: **I)** A matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios; **II)** O respeito a rígida

¹ **Art. 157.** Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integralidade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

² **Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - envio à Procuradoria Jurídica;



observância das preferências quanto a iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; **III)** A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

Alberto de Magalhaes Franco Filho ensina que "(...) o controle prévio e realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo e antes do projeto de lei ingressar no ordenamento jurídico. Este controle será realizado em regra pelos poderes Legislativo e Executivo e excepcionalmente pelo Judiciário. O Legislativo fará o controle preventivo através das comissões (...), na forma que determinar o regimento interno da respectiva legislativa (...)"

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Parlamentar nesta Casa de Leis. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo³.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

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 Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto prevê, em suma, **a instituição do Programa Farmácia Veterinária Popular no município de Araguaína, com o objetivo de oferecer medicamentos veterinários de baixo custo ou gratuitos para animais domésticos de famílias de baixa renda, bem como para animais em situação de rua e resgatados por organizações de proteção animal.**

Em sua Justificativa, o Autor assim argumenta:

"O presente Projeto de Lei tem por finalidade instituir o Programa Farmácia Veterinária Popular em Araguaína, proporcionando acesso facilitado a medicamentos veterinários para famílias de baixa renda e entidades de proteção animal. O custo com tratamento de animais domésticos, especialmente para famílias com recursos

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021.





limitados, representa um desafio na manutenção da saúde animal. Além disso, animais em situação de rua e resgatados por ONGs e protetores independentes muitas vezes necessitam de cuidados urgentes e não dispõem de assistência.

Ao garantir medicamentos veterinários a baixo custo ou gratuitamente, o município contribui para a saúde pública, prevenindo a disseminação de zoonoses e promovendo o bem-estar animal. A regulamentação deste Programa permitirá, ainda, parcerias com farmácias veterinárias e outras entidades do setor, fortalecendo a rede de proteção animal.

O Programa Farmácia Veterinária Popular, portanto, representa um avanço para Araguaína, ao assegurar o cuidado e a dignidade para os animais e, ao mesmo tempo, contribuir para a saúde e a qualidade de vida da população."

Pois bem. No que tange à **análise jurídica** referente ao tema sob exame, verifica-se que o projeto está disciplinando matéria própria de gestão pública, em atos concretos de administração municipal, cuja iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo, a partir da análise de critérios de oportunidade e conveniência, avaliando a necessidade e o modo de concretização de providências na área da saúde animal.

A norma interfere na organização administrativa quando trata da forma que deve ser executado o programa em comento. Caracterizando interferência do Legislativo na organização administrativa.

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 e execução de serviços públicos, 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

Portanto, **ferre o Princípio da Separação dos Poderes**, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, dispondo de maneira executiva. Segundo Hely Lopes Meirelles:

"Em função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica bem diferenciada da do Executivo, **que é a de praticar atos concretos da administração**. (...) o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; A Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir concretamente nas atividades reservadas ao Executivo."

NO MAIS, em que pese o projeto de lei em análise preveja ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público, o faz **de forma genérica**, trazendo



apenas **diretrizes** para nortear a realização das referidas ações. O mesmo não especifica quais são os órgãos responsáveis, não cria novas atribuições a órgãos ou servidores (já que está sendo construída a Clínica Veterinária Municipal da cidade), mas orienta sobre quais ações poderão ser desenvolvidas pela Administração para a realização da política pública a ser implementada, ficando a cargo do Poder Executivo a regulamentação, a gestão e o planejamento, inclusive financeiro, de tais ações (respeitando-se, portanto, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, “e”, da CF/88).

Ademais, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamentos mais flexíveis no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

No que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, vejamos o que dispõe o artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”

Desta feita, é necessário observar que o artigo 113 do ADCT é de cumprimento obrigatório pelos entes públicos como já manifestado pelo C. Supremo Tribunal Federal⁶.

Além disso, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece no artigo 16, incisos I e II, o seguinte teor:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”

Aqui vale ainda registrar que o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal

⁶ STF. ADI 6074, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 21/12/2020.



nas alíneas “a” e “b”, do inciso I, prevê o seguinte:

“**Art. 21.** É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo”

Assim, apresenta-se **RESSALVA** quanto à necessidade de juntada dos documentos referentes ao Impacto Orçamentário e Financeiro nos autos do processo legislativo para a devida apreciação, bem como quanto ao vício de iniciativa relativo aos dispositivos que impõe atos concretos de gestão pública.

Por fim, mostra-se elogiável a iniciativa do Nobre Vereador, pois se trata de matéria de grande importância para a comunidade araguaíense. Assim, **recomenda-se** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: **REQUERIMENTO**, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

4. PROCESSO LEGISLATIVO E REGRAS REGIMENTAIS

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)⁷ desta Casa.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 58, da Lei Orgânica Municipal. É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das

⁷ **Art. 157.** Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integralidade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

⁸ Art. 45. O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum



Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 79, R. I.), **Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento** (art. 80, R.I.) e a de **Obras, Serviços e Servidores Públicos, Mobilidade Urbana e Meio Ambiente (art.81, R.I)**, para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

5. CONCLUSÃO

Por fim, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos jurídicos incidentes sobre a propositura em análise.

Assim, esta Procuradoria Jurídica manifesta **parecer favorável** ao devido prosseguimento nesta Casa de Leis do projeto em questão **DESDE QUE** sanadas as ressalvas apontadas no corpo deste projeto.

Caso não se entenda pela continuidade da propositura, esta Procuradoria RECOMENDA a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: REQUERIMENTO/INDICAÇÃO, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

Cabe explicitar que tal parecer **não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.**

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 10 dias do mês de março de 2025.

ALANA BEATRIZ SILVA COSTA

Procuradora-Chefe da Câmara Municipal
OAB/TO 9.237

