



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Requerentes: Vereadores Alceu Antonio Mazziero e José Agostino Salata

Origem: Poder Legislativo Municipal

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO N. 05, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022. VETO OPOSTO PELO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE.

1. Projeto de Lei do Legislativo que institui o serviço da farmácia veterinária popular. Parecer emitido pela Procuradoria Municipal. Alega-se inconstitucionalidade formal propriamente dita subjetiva; iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Subentende-se a indicação de veto total. Mensagem de veto do Gabinete do Prefeito. Veto parcial. Artigos 1º e 2º.
2. Precedentes judiciais informados pela Procuradoria Municipal e pelo Gabinete do Prefeito. ADIs Estaduais n. 2234848-73.2015.8.26.0000, 2120671-62.2016.8.26.0000 e 22616129-49.2019.8.26.0000. Confronto analítico. Análise das semelhanças e das distinções (*distinguishing*). Decisões mais antigas. Entendimentos superados. Assuntos diversos. Razões de decidir não aplicáveis.



Protocolo: 625
Data e hora: 26/04/22 15:44
Doc. Nº: 1/2022
Protocolado por:
Secretaria

Câmara Municipal de Dois Córregos
PARECER JURÍDICO

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

3. Supremo Tribunal Federal. Tema 917. Tese de repercussão geral: não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Precedentes jurisprudenciais do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADIs Estaduais n. 2269029-27.2020.8.26.0000, 2157069-66.2020.8.26.0000, 2299738-45.2020.8.26.0000, 2035965-73.2021.8.26.0000, 2297483-17.2020.8.26.0000, 2287878-47.2020.8.26.0000, 2007149-81.2021.8.26.0000, 2287863-78.2020.8.26.0000. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita e inequívoca (STF, ADI n. 724-6). O Poder Legislativo somente não pode iniciar processo legislativo que trate sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; sobre a criação de Ministérios, Secretarias e órgãos da administração; sobre matéria orçamentária; e sobre a direção superior da administração pública. No mais, pode e

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

deve legislar, sendo insignificante se criará novas despesas e se imporá obrigações ao Poder Executivo.

4. Separação dos Poderes: funções do Poder estatal. Função típica do Poder Legislativo: legislar, criar normas e regras. Função típica do Poder Executivo: executar as normas e regras criadas, colocando-as em prática, da maneira mais eficaz e eficiente ao interesse público. Doutrina clássica: Legislativo “provê *in genere*”, o Executivo *in specie*”. O Poder Legislativo determina o que deve ser feito na busca pelo bem-comum, por meio de normas e regras genéricas e abstratas, e o Poder Executivo, como fazê-lo concretamente, mediante um juízo de conveniência e oportunidade. Sendo assim, o Legislativo, como expressão máxima da representatividade popular, pode e, até mesmo, deve instituir as políticas públicas prioritárias e os programas públicos hábeis a implementá-las.
5. Em razão do exposto, são constitucionais o art. 1º, o parágrafo único do art. 2º e o art. 4º do Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022. Por outro lado, é inconstitucional o art. 2º, *caput*, porque ultrapassa a linha tênue que divide as disposições gerais das específicas. Ou seja, pode a Câmara Municipal criar o programa da farmácia veterinária popular, mas não lhe cabe dizer onde ou como deve ser instalada. E também é inconstitucional o art. 3º, pois não cabe ao Vereador dizer ao Prefeito se ele deve ou não celebrar convênios. Nos termos do art. 27, XII, da Lei Orgânica

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Municipal, a autorização é necessária apenas no caso de gerar encargos para o Município não previstos no orçamento. Essa autorização, todavia, de modo algum poderá ser prévia e ilimitada, primeiro porque é cogente a análise caso a caso e segundo porque isto iria contra o próprio processo legislativo e o princípio da legalidade.

6. Ato contínuo, compete aos membros da Comissão de Justiça e Redação analisarem o parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, as razões do veto oposto pelo Chefe do Poder Executivo e o parecer exarado pelo órgão jurídico da Casa. Após o cotejo analítico de todos os argumentos apresentados, a própria Comissão deverá ponderar suas razões e expô-las em seu parecer, orientando os demais membros da Câmara Municipal.
7. Por fim, destaca-se a competência da Comissão de Justiça e Redação no controle preventivo de constitucionalidade. Lembra-se, porém, que a finalidade do controle preventivo é impedir o erro grosseiro, a inconstitucionalidade manifesta, a qual não gera dúvidas ou divergências. Isto porque não pode o controle de constitucionalidade realizado previamente pelo Legislativo ser tão rígido, inflexível e rigoroso a ponto de inviabilizar este mesmo Legislativo de inovar no ordenamento. A inovação é necessária, porque os anseios e as necessidades do povo, a compreensão da realidade humana e social e a interpretação de normas e regras mudam com o passar do tempo, tal como muda a

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

própria sociedade. E o Poder Legislativo, enquanto representante político desta sociedade mutável, não pode ser tão austero, intransigente e ortodoxo a ponto de impedir que nova legislação reflita os anseios e as alterações sociais.

Trata-se de requerimento de emissão de parecer técnico-jurídico formulado pelos Vereadores Alceu Antonio Mazziero e José Agostino Salata, através do requerimento administrativo n. 01, de 30 de março de 2022, nos termos do art. 49-A do Regimento Interno da Câmara Municipal, tendo sido deferido pela Presidência da Câmara em primeiro de abril de 2022.

O objeto da consulta é o veto oposto pelo Chefe do Poder Executivo ao art. 1º e ao art. 2º, *caput* e parágrafo único, do Projeto de Lei do Legislativo n. 05, de 09 de fevereiro de 2022. A deliberação e aprovação da referida proposição ocorreu na 2ª Sessão Ordinária da 2ª Sessão Legislativa desta 18ª Legislatura, realizada no dia 03 de março de 2022, e o autógrafo legal foi encaminhado no dia seguinte.

A mensagem do veto foi protocolada na Câmara Municipal no dia 18 de março de 2022, portanto dentro o interstício temporal permitido, conforme previsto no art. 36, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, sob a justificativa de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Anexou-se, para tanto, parecer jurídico de lavra da Procuradoria Municipal.

É O RELATÓRIO.

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022

Página 5



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

O Projeto de Lei objeto do veto traz a seguinte ementa: “institui o serviço da farmácia veterinária popular no âmbito do Município de Dois Córregos-SP e dá outras providências”. E a redação das normas vetadas é a seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Dois Córregos, objetivando garantir o fornecimento gratuito, ou a preço subsidiado, dos medicamentos veterinários indispensáveis para a saúde dos animais em guarda ou tutela de pessoas de baixa renda, ONGs e Associações ou protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Município e com receituário assinado por profissional registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV).

Art. 2º A Farmácia Veterinária Popular Municipal, a ser criada pelo Município, poderá ser instalada em área pública, mediante o fornecimento gratuito de medicamentos, ou privada, que através de convênio com o Município, poderá comercializar diretamente ao consumidor, na forma de varejo e preços subsidiados, medicamentos para uso veterinário.

Parágrafo único. Entende-se por medicamentos de uso veterinário todos os preparos de fórmula química, farmacêutica, biológica ou mista, com propriedades definidas, destinados a prevenir, diagnosticar ou curar doenças dos animais ou que possam contribuir para manutenção da higiene animal.

De autoria do respeitável procurador jurídico do Município, Dr. Marcelo Araújo da Silva, a Procuradoria Municipal emitiu parecer em que arguiu a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa do art. 1º do referido Projeto de Lei. Por ilação lógica, entende-se consequentemente que o entendimento do procurador se estendeu à íntegra do projeto.

O Gabinete do Chefe do Poder Executivo, todavia, ao que parece com o intuito de algum modo integrar o parecer jurídico emitido, vetou parcialmente o

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022, censurando os artigos 1º e 2º. Remanesceram, pois, os artigos 3º e 4º do projeto, o que é incomum e, no nosso entendimento, *data venia*, completamente ineficaz ao que se pretendia com a lei.

Mesmo porque, nos termos do art. 7º da Lei Complementar Federal n. 95, de 26 de fevereiro de 1998¹, o primeiro artigo de um texto legal é que deverá indicar precisamente o objeto da lei e o respectivo âmbito de sua atuação. Não subsistindo o artigo que lhe defina a finalidade, questionável a própria existência da lei.

Ademais, é válido lembrar ainda que para a celebração de convênios pelo Poder Executivo somente será necessária a autorização legal da Câmara Municipal, quando resultar para o Município encargos não previstos na lei orçamentária. Praticamente nestes exatos termos, a redação do inciso XII do art. 27 da Lei Orgânica Municipal.

Quer dizer, para cada convênio há de ser analisado se haverá a geração ou não de encargos. E mais, se os possíveis encargos já constam ou não das leis orçamentárias. Mais à frente, aprofundaremos a questão. No entanto, já se pode

¹ Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 26 de abril de 2022.

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

vislumbrar que a autorização para convênios, então, não pode ser de modo genérico e irrestrito, como feito no sobredito art. 3º.

Realizada esta pequena digressão, volta-se às razões opostas pela Procuradoria Municipal. Alegou-se o vício de iniciativa por ofensa aos artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, e 84, da Constituição Federal, art. 47, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e art. 33, III, da Lei Orgânica Municipal. De modo geral, estes artigos tratam do princípio da separação dos Poderes, das hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e da reserva da administração.

O que alega a Procuradoria em parecer acatado e integrado pelo Chefe do Executivo Municipal é que o programa municipal da farmácia veterinária popular não poderia ser criado por Vereador. Entendeu-se que somente o Prefeito poderia fazê-lo, ocorrendo, assim, ingerência indevida e violação à separação dos Poderes.

Por conta do parecer, foram juntadas as seguintes decisões judiciais: ADI estadual n. 2234848-73.2015.8.26.0000, ADI estadual n. 2120671-62.2016.8.26.0000 e ADI estadual n. 22616129-49.2019.8.26.0000. Analisando detidamente as decisões mencionadas, discordo da sua correlação com o projeto de lei vetado. E antes de prosseguir, nunca é demais lembrar que é comum ao Direito a divergência de entendimento. Sendo assim, desde já manifesto eventuais desculpas àqueles que, porventura, pensam diferente, certo da máxima de que discordar não é desrespeitar.

Voltando às decisões citadas, além de veicularem matérias diversas, as duas primeiras são mais antigas, refletindo entendimentos já superados





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a última, conquanto julgada no ano de 2020, também traz temática distinta.

O professor Rodrigo Pereira Moreira, em excelente artigo científico publicado na revista eletrônica de direito processual da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ –, citando Daniel Mitidiero, afirma que a análise de precedentes jurisprudenciais “demanda a individualização dos pressupostos fáticos-jurídicos essenciais que dão vida aos casos e a busca por semelhanças ou distinções relevantes”².

Na análise de precedentes é necessário confrontar os fatos que ensejaram a manifestação do judiciário na decisão paradigma (aquela com a qual se pretende a comparação) com os fatos da situação concreta sujeita à análise. E da mesma forma, há de se confrontar as normas jurídicas aplicáveis em ambas as situações.

Somente após este confronto analítico, ter-se-á a identificação dos elementos de semelhança e de distinção (*distinguishing*), podendo-se afirmar haver ou não correlação da situação concreta em análise com o precedente jurisprudencial. E isto não é possível apenas citando a ementa de um acórdão. É necessário analisar a decisão, questioná-la: qual fato ensejou a manifestação do Judiciário? O que se alegou? Quais supostas normas foram infringidas? Quais se aplicam ao caso?

Tudo isso para que se possa criar uma identidade essencial entre a decisão do paradigma e do caso concreto, de modo que se identifique uma norma generalizável que possa ser aplicada em ambos os casos. Sem esta identidade essencial, sem esta correspondência não é possível dizer existir precedente jurisprudencial. E é

² MOREIRA, Rodrigo Pereira. Distinção (*distinguishing*) e confronto analítico no cabimento do recurso especial por divergência de precedentes. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, v. 22, ano 15, n. 01, p. 679 - 705, jan./abr., 2021. P. 691. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/54174/36336>. Acesso em: 18 de março de 2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

exatamente o que se tem aqui: não há similitude fática entre a situação a que aqui se analisa e os acórdãos juntados no parecer da Procuradoria Municipal e na mensagem do Chefe do Poder Executivo.

Mas para que fique mais claro ao entendimento, peço licença para abaixo apresentar quadros esquematizados e comparados.

| QUADRO COMPARATIVO 01 | |
|---|---|
| ADI estadual n. 2234848-73.2015.8.26.0000 | Veto do Executivo ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022 |
| Objeto: Lei n. 11.183, de 28 de setembro de 2015, do Município de Sorocaba. Ementa: "institui o hospital público veterinário, postos de saúde para atendimento de animais e farmácia veterinária popular e Sorocaba e dá outras providências". Iniciativa: Poder Legislativo. | Objeto: Projeto de Lei do Legislativo n. 05, de 09 de fevereiro de 2022. Ementa: "institui o serviço da farmácia veterinária popular no âmbito do Município de Dois Córregos-SP e dá outras providências". Iniciativa: Poder Legislativo. |
| Pressuposto fático: a Câmara Municipal instituiu a criação de um hospital público veterinário, de postos de atendimento veterinário, com todos os equipamentos | Pressuposto fático: a Câmara Municipal instituiu o programa municipal da farmácia veterinária popular. |



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

e procedimentos necessários, além de que no hospital e nos postos haja também de modo vinculado farmácias veterinárias populares.

Art. 1º Fica instituído o Serviço de Hospital Veterinário Público, Postos de Saúde para atendimento de animais e Farmácia Veterinária Popular, a ser criado pelo Poder Executivo neste Município, objetivando garantir o atendimento veterinário gratuito e demais procedimentos indispensáveis para a saúde dos animais.

Art. 2º Fica instituído o Serviço de Postos de Atendimento Veterinário gratuito a serem criados pelo Poder Executivo neste Município, enfatizando as áreas onde for constatado maior número de animais domésticos e população de baixa renda.

Art. 3º O atendimento gratuito no Hospital Público Veterinário e nos Postos de Atendimento Veterinário oferecerá todos os equipamentos e procedimentos necessários para o tratamento do animal, incluindo também vacinações, remédios, castração permanente, cirurgias, tratamento pós-cirúrgico, inclusive ortopédicos e oftalmológicos.

(...)

§ 2º O Hospital e os Postos de Atendimento Veterinário implantarão Farmácia Veterinária Popular destinada a fornecer remédios para

Art. 1º Fica instituído o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Dois Córregos, objetivando garantir o fornecimento gratuito, ou a preço subsidiado, dos medicamentos veterinários indispensáveis para a saúde dos animais em guarda ou tutela de pessoas de baixa renda, ONGs e Associações ou protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Município e com receituário assinado por profissional registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV).



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

| | |
|---|--|
| tratamento de animais de propriedade de pessoas de baixa renda e instituições e pessoas enquadradas no § 1º deste dispositivo. | |
| <p>Qual o contexto fático? O que se pretendia com a lei? E com o Projeto de Lei? Há identidade entre um e outro? E diferenças?</p> <p>Diante dos questionamentos acima, ao que se apresenta não há identidade nos casos. No primeiro, referente à lei julgada inconstitucional, trata-se de iniciativa de Vereador que determinou a criação no Município de Sorocaba de Hospital Veterinário e Postos de Atendimentos. E além do mais, nestes deverão funcionar farmácias veterinárias populares. No Projeto de Lei, por outro lado, o que se pretende é a instituição do programa farmácia veterinária popular, sem qualquer vínculo com hospital ou postos de atendimento.</p> <p>Como fica claro, a finalidade da lei do Município de Sorocaba é que o Poder Executivo crie o hospital e os postos de atendimentos, para a oferta gratuita de procedimentos, tratamentos e cirurgias. O intuito não é estabelecer um programa municipal, uma política pública, mas sim determinar o que o Executivo deve concretamente fazer na defesa e proteção de animais domésticos.</p> <p>A linha divisória entre estabelecer uma política pública, através de um programa municipal, e determinar como fazê-lo na gestão do Município é bem tênue e, por vezes, difícil de ser analisada, como veremos mais detidamente à frente. Entretanto, ainda que por ora não se possa afirmar sobre a constitucionalidade ou não do projeto de lei de iniciativa parlamentar da Câmara de Dois Córregos, pode-se dizer com segurança que o acórdão proferido na ADI estadual n. 2234848-</p> | |





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

73.2015.8.26.0000 não deve ser utilizado como precedente jurisprudencial neste caso.

As matérias são diversas. É diferente falar em instituição do programa da farmácia veterinária popular e da criação de hospital veterinário e postos de atendimento. E, logicamente, se o contexto fático é diverso, as razões de decidir de uma decisão não poderão ser utilizadas como base para a decisão de situação diversa. Quando se determina a criação de um hospital ou de postos de atendimento não há como defender estar-se diante de um programa municipal. Todavia, instituir tão somente a farmácia veterinária popular, sem dizer como fazê-lo, é passível de análise.

Ressalva-se também o fato de que o acórdão é de 2016. Como veremos logo, em jurisprudências citadas e comentadas, o entendimento do Órgão Especial do TJSP mudou, seguindo o entendimento igualmente alterado do Supremo Tribunal Federal. O que se tem agora é que o parlamento pode e, até mesmo deve, instituir políticas públicas. O que não deve é dizer como o Executivo deve implementá-las.

QUADRO COMPARATIVO 02

| | |
|--|--|
| ADI estadual n. 2120671-62.2016.8.26.0000 | Veto do Executivo ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022 |
| Objeto: Lei n. 3.919, de 24 de maio de 2016, do Município de Mirassol. | Objeto: Projeto de Lei do Legislativo n. 05, de 09 de fevereiro de 2022. |



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

| | |
|--|---|
| <p>Ementa: “autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio ou comodato com entidades de Proteção aos Animais do Município de Mirassol”.</p> <p>Iniciativa: Poder Legislativo.</p> | <p>Ementa: “institui o serviço da farmácia veterinária popular no âmbito do Município de Dois Córregos-SP e dá outras providências”.</p> <p>Iniciativa: Poder Legislativo.</p> |
| <p>Pressuposto fático: a Câmara Municipal autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com entidades de proteção animal do Município para a administração do abrigo público Municipal de proteção animal.</p> <p>Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênio ou comodato com entidades de Proteção aos Animais do Município de Mirassol, devidamente registradas e declaradas de utilidade pública municipal.</p> <p>Art. 2º O Presente Instrumento tem o objetivo de autorizar o Poder Executivo a firmar comodato de, no máximo, 30 (trinta) anos, referente Abrigo Público Municipal de Proteção Animal.</p> <p>Art. 3º A entidade ficará responsável pela manutenção do abrigo, zelando pelo bom uso e devolvendo ao Município no final do período de comodato.</p> | <p>Pressuposto fático: a Câmara Municipal institui o programa municipal da farmácia popular veterinária.</p> <p>Art. 1º Fica instituído o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Dois Córregos, objetivando garantir o fornecimento gratuito, ou a preço subsidiado, dos medicamentos veterinários indispensáveis para a saúde dos animais em guarda ou tutela de pessoas de baixa renda, ONGs e Associações ou protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Município e com receiptuário assinado por profissional registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV).</p> |

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Art. 4º o Abrigo não poderá ser comercializado ou sublocado à terceiros.

Art. 5º A entidade ficará responsável por recolher animais vítimas de maus tratos e abandonos no Município, também ficará responsável por elaborar projetos de castrações e controle populacional.

(...)

Qual o contexto fático? O que se pretendia com a lei? E com o Projeto de Lei? Há identidade entre um e outro? E diferenças?

Outra vez mais, pode-se afirmar que não há a menor identidade nos casos. A Lei de origem parlamentar do Município de Mirassol dispõe sobre o comodato do abrigo público Municipal de proteção animal. Logo, não tem a mínima relação com a finalidade do Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022 da Câmara de Dois Córregos.

A lei trata da destinação de próprio público à administração por particular. Embora não tenha sido abordado no acórdão, o instituto jurídico do comodato é típico das relações entre particulares. Talvez, não seja o mais adequado para a situação proposta na lei, mas sim a concessão ou permissão de uso de bem público. Mas de qualquer modo, a lei foi retirada do ordenamento jurídico do Município de Mirassol.

Nas razões de decidir, o Desembargador adotou a manifestação da Procuradoria-Geral, que assim se manifestou, às fls. 03 do acórdão: “É pacífica a jurisprudência que sublinha a inconstitucionalidade de leis – pouco importa sua iniciativa – que autorizem o Poder Executivo à celebração de convênio, acordos, ajustes, contratos e convenções, por se tratar de assunto de natureza tipicamente administrativa,

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

atinente à gestão ordinária dos negócios públicos que a Constituição não requisita o concurso do Poder Legislativo e que, por essa razão, significa abalo ao princípio da separação dos poderes”.

Por conseguinte, determinante para o acórdão foi a autorização para a celebração de convênio, acordos, contratos etc., quando não há esta necessidade. A própria Lei Orgânica do Município de Dois Córregos já é clara, e nisto reproduz norma idêntica da Constituição do Estado, que somente é necessária a autorização para os ajustes que gerem para o Município encargos não previstos nas leis orçamentárias.

Não há, portanto, nenhuma semelhança com o projeto de lei vetado. Quando muito, pode ensejar discussão somente sobre seu art. 3º, que provavelmente está comprometido em sua constitucionalidade, mas trataremos disso adiante. A decisão citada, então, não pode servir de precedente jurisprudencial para o caso em questão.

QUADRO COMPARATIVO 03

| | |
|--|--|
| ADI estadual n. 2261619-49.2019.8.26.0000 | Veto do Executivo ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022 |
| Objeto: Lei n. 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André. | Objeto: Projeto de Lei do Legislativo n. 05, de 09 de fevereiro de 2022. Ementa: “institui o serviço da farmácia veterinária popular no âmbito do |

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

| | |
|--|--|
| <p>Ementa: "autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André".</p> <p>Iniciativa: Poder Legislativo.</p> | <p>Município de Dois Córregos-SP e dá outras providências".</p> <p>Iniciativa: Poder Legislativo.</p> |
| <p>Pressuposto fático: a Câmara Municipal editou o Código de Proteção Animal do Município.</p> <p>Art. 1º Institui o "Código Municipal de Proteção aos animais", estabelecendo normas para a proteção dos animais no Município de Santo André, visando a compatibilizar o desenvolvimento sócio econômico com a preservação ambiental, bem como unificar a legislação existente no município.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 2º É competência da Secretaria Municipal de Saúde de Santo André, por meio da Gerência de Controle de Zoonoses, o controle da população dos animais domésticos, visando à prevenção das principais zoonoses de interesse em saúde pública, agressões e acidentes envolvendo esse tipo de animal.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 4º Todos os proprietários, possuidores ou cuidador principal de cães e gatos deverão,</p> | <p>Pressuposto fático: a Câmara Municipal institui o programa municipal da farmácia popular veterinária.</p> <p>Art. 1º Fica instituído o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Dois Córregos, objetivando garantir o fornecimento gratuito, ou a preço subsidiado, dos medicamentos veterinários indispensáveis para a saúde dos animais em guarda ou tutela de pessoas de baixa renda, ONGs e Associações ou protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Município e com receituário assinado por profissional registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV).</p> |





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

obrigatoriamente, cadastrar seus animais no Departamento de Vigilância à Saúde, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria de Meio Ambiente.

(...)

Art. 5º A identificação do animal será feita mediante critérios adotados pelo Departamento de Vigilância Sanitária à Saúde e Secretaria do Meio Ambiente.

(...)

Qual o contexto fático? O que se pretendia com a lei? E com o Projeto de Lei? Há identidade entre um e outro? E diferenças?

Instituir o “Código Municipal de Proteção aos Animais” não é o mesmo que criar o programa municipal da farmácia veterinária popular. Nos artigos acima transcritos da lei do Município de Santo André, fica evidente a quantidade de “tarefas” atribuídas a órgãos próprios do Poder Executivo. E nisto, basicamente, consiste a inconstitucionalidade da lei.

Nas razões apresentadas, tem-se o seguinte, às fls. 32 do acórdão: “Ao que se apura, a legislação questionada interfere na estrutura das Secretarias de Saúde e do Meio ambiente ao determinar a criação de um programa de proteção voltado aos animais, atribuindo uma série de obrigações a essas Secretarias, vinculadas ao Poder Executivo (...)”. O problema foi a quantidade de obrigações atribuídas a órgãos do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Em nenhum ponto do acórdão discutiu-se a possibilidade ou não do Vereador poder iniciar projeto de lei que trate sobre uma política pública, sobre um programa municipal, desde que não interfira na estrutura de Secretarias e órgãos. Sendo assim, também esta decisão não pode servir de precedente para a análise do projeto de lei. Não há correlação fática. Ao contrário, há pontos claros de distinção.

Por conta do parecer emitido pela Procuradoria Municipal, há também citação doutrinária, lições do jurista-referência em Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles. Então, aproveito a ocasião para também transcrever parte do excerto citado pela Procuradoria, integrando-a com a sequência das lições:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão *normativa* da Câmara e a função *executiva* do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...)

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora *leis*, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, e o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.³

Perfeita a lição: na separação dos Poderes, independentes e harmônicos, cabe ao Legislativo elaborar as normas e ao Executivo executá-las da melhor maneira possível; o Legislativo “provê *in genere*”, o Executivo *in specie*”; o Legislativo regula e normatiza a conduta dos cidadãos, o Executivo cobra e exige tais condutas no dia-a-dia; o Legislativo elenca as prioridades para o cumprimento dos objetivos da República, do Estado e do Município, o Executivo põe-nas em prática. Isto é, o Legislativo disciplina o que fazer para o alcance do bem comum e o Executivo como fazê-lo.

Ótimo, mas não nos basta a citação doutrina. É preciso analisá-la no âmago do projeto de lei em apreço. Quer dizer, é necessário verificar se no projeto vetado o Legislativo extrapolou os limites da separação de poderes ou não. É preciso perguntar e responder as seguintes indagações: a Câmara apenas disciplinou o que precisa ser feito ou a forma como deve ser feito? As normas são genéricas, abstratas ou são específicas, minuciosas?

Isto tudo porque a função primordial do Poder Legislativo é criar leis e a do Executivo é executá-las; tirá-las do papel e colocá-las em prática, da maneira

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. 2ª. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014. P. 631.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

mais eficaz e eficiente possível. Neste sentido, surgem algumas ilações lógicas à separação dos Poderes. Não pode nem um nem o outro acumular as duas funções.

Ora, se cabe ao legislador criar as normas atinentes a programas públicos, a prioridades políticas, à conduta dos cidadãos, a obrigações de fazer ou não fazer etc., e ao Executivo cabe a realização concreta dessas normas do modo como lhe aprouver, não pode o legislador dizer a forma como colocar em prática as normas que cria.

Razão pela qual, há restrições à iniciativa legislativa. Nos termos do art. 61, § 1º, e art. 84, II, da Constituição Federal de 1988, com conteúdo de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, a iniciativa de projetos de lei que tratem da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração; dos servidores públicos do ente federado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; da criação de Ministérios, Secretarias e órgãos da administração pública; e do exercício da direção superior do ente federado é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Isto porque todas as hipóteses acima discriminadas estão intrinsecamente ligadas aos atos concretos de gestão. Na Constituição do Estado de São Paulo de 1989, estas disposições estão contidas nos artigos 24, § 2º, e 47, II. E na Lei Orgânica Municipal, artigos 33 e 47.

A restrição à iniciativa legislativa é, todavia, uma exceção. Repita-se: exceção. Logo, não pode ser presumida nem tampouco contemplar interpretação ampliativa. Em nosso ordenamento jurídico pátrio, a máxima é que ao

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

legislador compete à criação de normas e regras. E essa atribuição deve ser restringida o mínimo possível, sob pena de afronta à separação dos Poderes.

Conquanto ainda hoje em inúmeras decisões judiciais vê-se o Poder Legislativo sendo tolhido em sua função típica constitucional, este entendimento não é novo. Desde os anos noventas, século passado, o Supremo Tribunal Federal já se posiciona a respeito:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita e inequívoca.⁴

Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo estadual. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil**, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.⁵

⁴ STF. ADI-MC n. 724-6 RS. Relator: Min. Celso de Melo. Data de julgamento: 07/05/1992. Plenário. P. 70 (processo). (Destacou-se.)

⁵ STF. ADI n. 3394-8 AM. Relator: Min. Eros Grau. Data de julgamento: 02/07/2007. Plenário. P. 5 (voto do relator. P. 105 (processo). (Destacou-se.)





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Logo, o alegado vício de iniciativa, tecnicamente inconstitucionalidade formal (ou nomodinâmica) propriamente dita subjetiva, não pode ser afirmada sem uma análise minuciosa do projeto de lei em discussão. O seu artigo primeiro está assim redigido:

Art. 1º Fica instituído o Serviço da Farmácia Veterinária Popular no âmbito do Município de Dois Córregos, objetivando garantir o fornecimento gratuito, ou a preço subsidiado, dos medicamentos veterinários indispensáveis para a saúde dos animais em guarda ou tutela de pessoas de baixa renda, ONGs e Associações ou protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Município e com receituário assinado por profissional registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV).

Em que pese a escolha pelo termo “serviço”, o artigo primeiro não estabelece um serviço propriamente. Isto porque não traça, neste dispositivo, nenhum fazer concreto. Ao contrário, apenas estabelece que o Município contemple a farmácia veterinária popular, que consistirá no fornecimento, gratuito ou a preços subsidiados, de medicamentos veterinários a pessoas de baixa renda, a associações e a cuidadores, mediante receituário emitido por profissional veterinário devidamente registrado em seu órgão profissional.

O legislador municipal identificou uma carência do Município e, por meio de um projeto de lei, estabeleceu uma política pública prioritária atinente à causa animal, uma causa notória e de grande destaque e repercussão nos dias atuais. Noutras palavras, com a aprovação desta proposição, entendeu a Câmara Municipal que o Município deve ter um programa hábil a possibilitar que pessoas de baixa renda, associações e cuidadores de animais devidamente cadastrados tenham acesso à





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

medicação indispensável para os cuidados básicos de animais que estejam sob os seus cuidados. É, talvez, um programa fundado na máxima atual de que “animal não é coisa”.

No que nos parece, então, o artigo primeiro não há de ser tido como inconstitucional. Mesmo porque, e é muito importante destacar isso, é o legislador quem pode, ou melhor, quem deve primordialmente estabelecer as políticas públicas a serem implementadas pelo ente federado. E o raciocínio é simples: é ele, legislador, que é o representante máximo do povo, que expressa a vontade e os anseios do povo, então é ele que deve estabelecer as prioridades deste mesmo povo. E no âmbito municipal não deve ser diferente. Cabe ao Vereador estabelecer as prioridades dos municípios e criar os programas municipais atinentes a estas prioridades.

Sobre o afirmado acima, peço licença para transcrever extensa, mas valiosíssima lição do professor João Trindade Cavalcante Filho, doutor em direito constitucional e consultor legislativo do Senado Federal:

De acordo com a interpretação que entendemos ser a mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A *contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

(...)

Percebe-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a *criação* de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*) – de uma atividade que já cabe ao Sistema já desempenhar⁶.

Além de reiterar o que já se afirmou anteriormente sobre a excepcionalidade das hipóteses de iniciativa reservada, o professor destaca que tais hipóteses não suprimem do Legislativo a prerrogativa de iniciar projetos de lei sobre políticas públicas. E mais, em exemplo prático, diferencia a criação de uma nova atribuição a órgão do Executivo, o que é vedado, da simples e mera regulamentação ou explicitação de atribuição que já lhe seja comum.

O fato de uma lei de iniciativa parlamentar ensejar atribuições a órgão do Executivo não é fundamento para que seja declarada inconstitucional de imediato. É primordial antes de tudo analisar se as atribuições porventura adjudicadas já não são inerentes e comuns ao órgão, porque, se forem, nada de novo e extraordinário se estará atribuindo.

E o professor prossegue apresentando um segundo argumento:

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais

⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. P. 65 e 66.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

(entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis *promotoras* desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam criar *condições favoráveis ao exercício dos direitos*.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a *obrigação* de formular políticas públicas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

Obviamente, o art. 5º, § 1º, não é a única fonte normativa dessa obrigação, podendo ser apontados, ainda, o inciso III do art. 1º e o próprio art. 3º, que elenca os objetivos fundamentais da República, dentre os quais o de *promover o bem de todos* (art. 3º, IV)⁷.

Interessante notar que o exímio constitucionalista afirma não só o poder de o legislador instituir políticas públicas, mas o seu dever. Isto porque os direitos sociais, que são implementados através de políticas públicas, integram os direitos e as garantias fundamentais e, ademais, estão presentes nos objetivos da

⁷ CAVALCANTE FILHO, ob. cit., p. 66 E 67.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

República. Assim, o legislador deve direcionar suas ações legislativas para a consecução imediata destes direitos.

E em último argumento, traçando a linha mestra de que ao Legislativo cabe, precipuamente, o estabelecimento de normas e características gerais das políticas públicas e ao Executivo, operacionalizá-las e concretizá-las:

Por fim, é possível apontar um terceiro argumento favorável à interpretação que admite a iniciativa legislativa de políticas públicas. Trata-se da prerrogativa geralmente atribuída ao Legislativo de formular tais políticas.

Se é verdade que as políticas públicas são também um conjunto de processos que *culmina na escolha racional e coletiva de prioridades*, então resta claro que essa atuação pode ser exercida, se não de forma exclusiva, pelo menos de forma concorrente, pelo Legislativo.

Com efeito, embora o contribuinte de 1988 não se tenha comprometido com uma visão de independência e harmonia dos órgãos da soberania à moda de Montesquieu (ou da leitura que tradicionalmente se faz d'O Espírito das Leis); e não obstante a atualidade mostre uma verdadeira reorganização das funções estatais para além do tradicional modelo tripartite, é inegável a importância do preceito do art. 2º como garantia do Estado de Direito e dos direitos fundamentais.

Na realidade, a própria formulação de *políticas* – em geral – é tarefa atrelada à função legislativa. Desde que se superou o paradigma liberal do Estado de Direito, em que a política era considerada um elemento fora do Direito, pela formulação do chamado Estado de Democrático (e Constitucional) de *Direito*, que se reconhece o exercício da função política por meio de um *entrelaçamento* entre Legislativo e Executivo.

Nuno Piçarra, ao comentar as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para as realizar*. Para exercer essa tarefa, exige-se um

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira conexão de *funções legislativas, regulamentares, planejadoras, administrativas e militares*.

Em um contexto como esse, cabe ao Legislativo formular as políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Obviamente, a dinâmica dessa interação é, como vimos, muito mais matizada, mas esse pode ser apontado como um esquema geral.

Nesse mesmo sentido, Maria Paula Dallari Bucci afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis*⁸.

E as decisões judiciais não diferem do afirmado acima. O Supremo Tribunal Federal já há mais tempo e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mais recentemente, entendem totalmente pertinente, adequado e, sobretudo, constitucional que as políticas públicas e os programas que as coloquem em prática tenham origem em projetos de lei de iniciativa parlamentar.

No ano de 2004, o Ministro Celso de Mello assim se posicionou em arguição de descumprimento de preceito fundamental:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL (...)

⁸ CAVALCANTE FILHO, *ob. cit.*, p. 67 E 68.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. (...) ⁹

E em 2012, a Primeira Turma da Corte foi ainda mais enfática, afirmando a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar instituidora de programa municipal denominado "rua da saúde", do Município do Rio de Janeiro:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem.

1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (...) ¹⁰

Inclusive, após esta decisão, o Supremo Tribunal Federal, por seu Plenário, em 29 de setembro de 2016, no Tema de n. 917, firmou a seguinte Tese de Repercussão Geral:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da

⁹ STF. ADPF-MC n. 45 DF. Relator: Min. Celso de Melo. Data de julgamento: 29/04/2004. Decisão monocrática. (Destacou-se.)

¹⁰ STF. Ag. Reg. no RE n. 290549 RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 28/02/2012. Primeira Turma. (Destacou-se.)



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).¹¹

O acórdão paradigma que ensejou a citada tese apresenta a seguinte ementa, após decisão unânime:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.¹²

Para melhor comparação da temática deste parecer e do acórdão citado que ensejou o Tema de n. 917, eis o inteiro teor da norma do município do Rio de Janeiro declarada constitucional:

Art. 1º Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

¹¹ STF. Tema. n. 917. Leading case: **Ag no RE com repercussão geral n. 878911 RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de julgamento: 29/ 09/2016. Data da publicação da tese: 30/09/2016. Plenário. (Destacou-se.)

¹² STF. **Ag no RE com repercussão geral n. 878911 RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de julgamento: 29/ 09/2016. Plenário. (Destacou-se.)



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens

Art. 3º As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.¹³

Observe-se que o Vereador determinou a instalação de câmaras de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais. Certamente, porque entendeu ser uma política pública prioritária, atinente a questões de segurança pública. E no caso, independentemente de trazer obrigações para o chefe do Poder Executivo (por meio da alocação de serviços próprios ou terceiros contratados), de gerar despesas não previstas no orçamento ou, ainda, de se tratar de prédio público municipal administrado por órgão do Poder Executivo, a lei foi declarada constitucional. Frise-se: constitucional.

E o Ministro Gilmar Mendes foi claro em suas colocações, citando, inclusive, jurisprudência pacífica do próprio Tribunal:

¹³ Ag no RE com repercussão geral n. 878911 RJ. Jurisprudência citada. P. 02 e 03 (acórdão).





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008 (...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer Jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.¹⁴

À semelhança do que entende o Supremo Tribunal Federal, mesmo porque agora em repercussão geral, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem apresentando, em julgados sobretudo a partir do ano de 2020, a tendência à pacificação do seu entendimento na forma como previsto no Tema n. 917. Na sequência, citar-se-ão algumas destas decisões. Umas, apenas a ementa; outras, o contexto fático e as razões de decidir, para que seja possível estabelecer a relação entre o objeto deste parecer e o precedente jurisprudencial.

Sendo assim, destacam-se as ementas das seguintes decisões:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de

¹⁴ Ag no RE com repercussão geral n. 878911 RJ. Jurisprudência citada. P. 04, 05 e 06 (acórdão).





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for possível a construção de sanitários públicos definitivos.

I. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa.

II. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que não invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nesse ponto.¹⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que “estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências”. 1. Alegação de criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). 2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Tema 917). 3. Alegação de ofensa ao

¹⁵ TJ-SP. ADI Estadual n. 2269029-27.2020.8.26.0000. Relator: Des. Moacir Peres. Data de julgamento: 06/10/2021. Órgão Especial. (Destacou-se.)



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

princípio da separação dos poderes. Rejeição. Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo.¹⁶

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.519, DE 23 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE UM BANCO DE MATERIAIS ORTOPÉDICOS NO MUNICÍPIO DE MAUÁ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI E XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE. 878.911/RJ – (...) ¹⁷

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.444, de 24 de novembro de 2020, do Município de Ilha Bela, de iniciativa parlamentar, que criou o programa 'Eventos Lixo Zero' para disciplinar a coleta e segregação de resíduos sólidos em eventos realizados naquela ilha, sendo promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo – Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes – VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação do lixo) – Não ocorrência – Matéria de competência concorrente entre União,

¹⁶ TJ-SP. ADI Estadual n. 2157069-66.2020.8.26.0000. Relator: Des. Ferreira Rodrigues. Data de julgamento: 10/03/2021. Órgão Especial. (Destacou-se.)

¹⁷ TJ-SP. ADI Estadual n. 2299738-45.2020.8.26.0000. Relator: Des. Francisco Casconi. Data de julgamento: 29/09/2021. Órgão Especial.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Estados e Municípios, de iniciativa não privativa do Poder Executivo (...)¹⁸

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente.¹⁹

Em outra decisão do TJSP, de relatoria do Desembargador Márcio Bartoli, estava sob a análise do Órgão Especial uma lei do Município de Mauá, em que um Vereador propôs a criação e instalação nos parques públicos municipais de área exclusiva para cães denominada "ParCão". A lei foi julgada constitucional:

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.632, de 15 de setembro de 2020, que "dispõe sobre a instalação do Projeto "ParCão", para a criação de áreas exclusivas para cães em parques públicos municipais na Cidade de Mauá".

¹⁸ TJ-SP. ADI Estadual n. 2035965-73.2021.8.26.0000. Relator: Des. Jacob Valente. Data de julgamento: 25/08/2021. Órgão Especial. (Destacou-se.)

¹⁹ TJ-SP. ADI Estadual n. 2297483-17.2020.8.26.0000. Relator: Des. Claudio Godoy. Data de julgamento: 11/08/2021. Órgão Especial.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

II. Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral.

III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município.²⁰

Em seu voto, reiterando a tese consolidada no STF de que as hipóteses de iniciativa legislativa reservada estão inseridas em rol taxativo, o relator resumiu de modo muito claro, preciso e perspicaz, que a interpretação ampliativa destas hipóteses resultaria no aviltamento do Poder Legislativo, no esvaziamento de sua função típica.

Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar, o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo.²¹

E é exatamente o que se percebe no dia-a-dia das Câmaras Municipais, notadamente as de pequenos Municípios. Basta uma simples pesquisa nos respectivos endereços eletrônicos, nos projetos de lei propostos, que verificar-se-á que

²⁰ TJ-SP. ADI Estadual n. 2287878-47.2020.8.26.0000. Relator: Des. Márcio Bartoli. Data de julgamento: 07/07/2021. Órgão Especial. (Destacou-se.)

²¹ ADI Estadual n. 2287878-47.2020.8.26.0000. Jurisprudência citada. P. 09 e 10 (acórdão). P. 67 e 68 (processo). (Destacou-se.)





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

a maioria deles foram propostos pelo Prefeito. E, ainda, das poucas iniciativas da Câmara Municipal, grande parte foi vetada e ou objeto de ação direta.

Infelizmente, não é incomum ouvir de Vereadores a afirmação de que não podem propor este ou aquele projeto porque iriam “onerar” o Executivo, gerar “despesas” para o Executivo, impor “obrigações” para o Executivo. Ora, se todas as leis deverão ser colocadas em prática e executadas pelo Chefe do Poder Executivo, seus auxiliares e órgãos sob a sua direção, por esta lógica, o Poder Legislativo, então, não pode fazer absolutamente nada. Quando muito, pode o Vereador nomear ruas, apresentar moções e conceder títulos de cidadania. Não que se desmereçam tais iniciativas, mas a questão é: o Vereador, representante do povo, foi eleito só para isto?

Sobre a ADI Estadual n. 2007149-81.2021.8.26.0000, não transcreverei a ementa, mas tão somente parte da fundamentação e é o que nos basta. Isto porque o relator, Desembargador Torres de Carvalho, citou trecho da manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça, em que se conseguiu sintetizar a máxima da separação dos poderes atinente ao processo legislativo:

Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter

**2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura**

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022

X



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica o direito a um atendimento médico, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.²²

O Subprocurador-geral de justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Júnior, foi preciso nas suas colocações: **“ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo”**. Esta é a pedra de toque para um Vereador propor um projeto de lei. Pode-se determinar qual política pública é prioritária, qual programa municipal deve ser implementado, o que o Prefeito deve ou não fazer, mas não se deve dizer como fazer, como implementar, como colocar em prática. Isto cabe ao gestor municipal, que foi eleito justamente para fazê-lo da maneira mais eficaz e eficiente possível.

²² TJ-SP. ADI Estadual n. 2007149-81.2021.8.26.0000. Relator: Des. Torres de Carvalho. Data de julgamento: 18/08/2021. Órgão Especial. Parecer da Procuradoria Geral de Justiça. Subprocurador-geral de justiça: Wallace Paiva Martins Júnior. P. 06 e 07 (parecer); 83 e 84 (processo).





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Na próxima decisão citada, além da ementa integral, transcrever-se-ão trechos da fundamentação. Pede-se vênias, mas a transcrição longa é imprescindível. O Desembargador Alex Zilenovski, relator da ação, proferiu um voto exímio, em que não só decidiu notavelmente a questão posta em Juízo, como também estabeleceu balizas essenciais, como verdadeira doutrina atinente à questão.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências”.

Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes.

A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente.

Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 – (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.²³

E em parte do voto do relator ainda colhemos as seguintes lições:

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 – Repercussão Geral, – que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo

²³ TJ-SP. ADI Estadual n. 2287863-78.2020.8.26.0000. Relator: Des. Alex Zilenovski. Data de julgamento: 04/08/2021. Órgão Especial.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.²⁴

Vislumbra-se, claramente, que a visão do C. STF - tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ..." - estampada no Tema 917 - é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.²⁵

Por tudo o que foi suscitado até aqui, afirma-se seguramente que a iniciativa legislativa reservada é medida excepcional e não comporta interpretação ampliada, sob pena de se esvaziar a função constitucional típica do Poder Legislativo. Cabe, de modo geral, aos parlamentares estabelecerem as políticas públicas prioritárias, os programas públicos, as normas de conduta etc. e tudo o mais que vise ao bem-estar comum do povo. E para isto, é imperioso criar regras e normas; ou seja, legislar.

Todavia, os textos legais devem ser genéricos e abstratos; não podem ser minuciosos, detalhistas, a ponto de determinar o modo pelo qual as normas e as regras serão executadas. Isto porque há um outro Poder legitimamente constituído

²⁴ ADI Estadual n. 2287863-78.2020.8.26.0000. Jurisprudência citada. P. 11 (acórdão) p. 74 (processo).

²⁵ ADI Estadual n. 2287863-78.2020.8.26.0000. Jurisprudência citada. P. 13 (acórdão) p. 76 (processo).





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

e eleito justamente para cumprir a função de bem executar o que for legalmente determinado. É a essência da separação dos poderes, de suas limitações e seu equilíbrio.

Sendo assim, o Poder Legislativo só não pode iniciar processo legislativo que trate sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; sobre a criação de Ministérios, Secretarias e órgãos da administração; sobre matéria orçamentária; e sobre a direção superior da administração pública. No mais, pode e deve legislar, sendo insignificante se criará novas despesas e se imporá obrigações ao Poder Executivo.

Quanto à última restrição, a de não intervir na direção superior da administração pública, só para que fique bem claro e não subsistam dúvidas, a regra de ouro a ser observada é a seguinte: ao Poder Legislativo cabe dizer o que deve ser feito, o que é prioritário e essencial, mas não como fazer, como executar, como realizar, porque isso já é função do Poder Executivo.

Neste ponto do estudo, no que se acredita já bem delineadas as premissas teóricas e doutrinárias, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e o posicionamento atual do Órgão Especial do TJSP, podemos nos voltar à análise concreta do Projeto de Lei n. 05 de 2022. Em relação ao seu artigo primeiro, por tudo o que foi exposto e defendido até aqui, reafirmamos a sua constitucionalidade. Necessário, porém, analisar os demais dispositivos.

O art. 2º tem a seguinte redação:

Art. 2º A Farmácia Veterinária Popular Municipal, a ser criada pelo Município, poderá ser instalada em área pública, mediante o fornecimento gratuito de

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

convênios e consórcios de que resultem para o Município encargos não previstos na lei orçamentária. A norma, inclusive, segue o art. 20, XIX²⁷, da Constituição do Estado.

O mencionado artigo terceiro está assim redigido:

Art. 3º Fica o Poder Público autorizado a celebrar convênios com instituições, empresas públicas e privadas ou realizar parcerias público-privadas - PPP, visando à instalação e implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos para uso veterinário.

Deste modo, tem-se que o art. 3º é inconstitucional, pois não cabe ao Vereador dizer ao Prefeito se ele deve ou não celebrar convênios. A decisão é do gestor, que o fará mediante um juízo de oportunidade e conveniência. A autorização é necessária apenas no caso de gerar encargos para o Município não previstos no orçamento. Entretanto, essa autorização de modo algum poderá ser prévia e ilimitada. Primeiro, por óbvio, porque é cogente a análise caso a caso. E segundo, porque isto iria contra o próprio processo legislativo e o princípio da legalidade.

O artigo quarto, o último do projeto, traz inserto apenas a cláusula de entrada em vigor e a observação de que a produção dos efeitos se dê apenas a partir do próximo exercício financeiro. Isto para que se permita ao Executivo o indispensável planejamento orçamentário. Em princípio, nenhuma mácula.

²⁷ SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:
(...)

XIX - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária;

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

EM CONCLUSÃO, da análise do Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022, tem-se o seguinte na opinião deste órgão jurídico: inconstitucionalidade do art. 2º, *caput*, e do art. 3º. As demais disposições são constitucionais, inclusive o art. 1º, que lhe define o objeto e a finalidade. Noutras palavras, é constitucional a Câmara Municipal estabelecer como política pública o programa municipal da farmácia veterinária popular, através de normas e regras genéricas e abstratas. Somente não pode disciplinar a maneira pela qual o Prefeito irá efetivá-la.

Assim sendo, o veto oposto ao projeto de lei não guarda correlação com o exposto e defendido aqui. Enquanto lá, alegou-se a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º e a constitucionalidade dos artigos 3º e 4º, aqui, diferentemente, defende-se a constitucionalidade do art. 1º e a inconstitucionalidade do art. 3º.

Agora, compete aos membros da Comissão de Justiça e Redação analisarem o parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, as razões do veto oposto pelo Chefe do Poder Executivo e este parecer exarado pelo órgão jurídico da Casa. Após o cotejo analítico de todos os argumentos apresentados, a própria Comissão deverá ponderar suas razões e expô-las em seu parecer, orientando os demais membros da Câmara Municipal.

Por fim, conquanto de modo muito breve e, até mesmo, superficial, é válido salientar apenas a função da Comissão de Justiça e Redação no controle de constitucionalidade. Controle o qual se constitui na análise e na verificação da adequação ou inadequação de qualquer ato jurídico comissivo (ou omissivo) à

2ª Sessão Legislativa
18ª Legislatura

Parecer jurídico: veto ao Projeto de Lei do Legislativo n. 05 de 2022



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

Constituição Federal²⁸. O objetivo primordial é impedir que atos jurídicos, dentre os quais as proposições legislativas, possam fazer parte do nosso ordenamento em desconformidade com a Constituição.

E a análise de constitucionalidade pode ser feita em dois momentos distintos: anterior à entrada em vigor e produção de efeitos do ato jurídico ou posterior. Neste caso, tem-se o controle repressivo; naquele, o controle preventivo. A Comissão de Justiça e Redação atua na prevenção, analisando se as propostas de emenda à Lei Orgânica, os projetos de lei, de decreto e de resolução apresentam alguma inconstitucionalidade inequívoca e manifesta.

O objetivo é evitar que norma ou regra absurda integre o ordenamento pátrio. Neste sentido, as observações da professora Anna Candida da Cunha, citando o constitucionalista português Jorge Miranda:

Bem por isso, vale a advertência de Jorge Miranda: o objeto do controle preventivo (ou da fiscalização preventiva, rótulo adotado pela Constituição de Portugal) é impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas indubitavelmente inconstitucionais; é evitar que um ato jurídico inconstitucional, fundamentalmente, uma norma inconstitucional, venha a ser promulgada e se torne válida e eficaz. É, fundamentalmente, um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias, grosseiras e inequívocas, que justifiquem a fiscalização *a priori*. E, para tanto, deve ser

²⁸ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 36, n. 142, p. 279-296, abr./jun., 1999. P. 280. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/491>. Acesso em: 11 de março de 2022.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

extremamente bem definido e necessariamente muito limitado quanto ao seu objeto e alcance.²⁹

Este controle de constitucionalidade tem por finalidade, então, impedir o erro grosseiro, a inconstitucionalidade gritante, a qual não gera a menor dúvida. E a justificativa é simples: não pode o controle de constitucionalidade realizado previamente pelo Legislativo ser tão rígido, inflexível e rigoroso a ponto de inviabilizar este mesmo Legislativo de inovar no ordenamento.

Quer dizer, se é o Legislativo quem reproduz através de normas e regras as mudanças sociais; se é o Legislativo a expressão máxima de representação política do povo; se é o Legislativo quem, por essência, estabelece as políticas públicas prioritárias; se é o Legislativo a interface entre a sociedade e as instituições e Poderes constituídos, não pode este mesmo Legislativo, em controle prévio de constitucionalidade, ser tão austero, intransigente e ortodoxo a ponto de impedir que nova legislação reflita anseios e alterações sociais.

Fosse assim, o ordenamento seria imutável e não se permitiriam mudanças de entendimento, de percepção e de compreensão da realidade humana e social. A atividade interpretativa seria estanque e, uma vez estabilizada e pacificada, não se permitiriam mais quaisquer divergências. Por isso, o controle prévio realizado no Legislativo deve ser responsável tanto para impedir a inconstitucionalidade grosseira e

²⁹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 36, n. 142, p. 279-296, abr./jun., 1999. P. 294. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/491>. Acesso em: 11 de março de 2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

absurda, quanto para deixar margem à possibilidade de inovação (e evolução, por que não?).

Com estas considerações, o parecer.

Dois Córregos, 26 de abril de 2022.

Davi Chrystian Mello Offerri
OAB/SP 349.239