



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 139-A/2023 CJLEG
PROTOCOLO: 2798/2023
DATA ENTRADA: 20 de Junho de 2023.
PROJETO DE LEI nº 9.615 de 2023

Ementa: institui a campanha “ coração pet - doação de sangue animal”, no âmbito do município de Caruaru e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, institui a campanha “ coração pet - doação de sangue animal”, no âmbito do município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.615 de autoria do Vereador Fagner Fernandes.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: *“Inicialmente, se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, 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. 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 Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública. A doação de sangue é um ato de generosidade e solidariedade capaz de salvar vidas, e se aplica tanto para seres humanos quanto para animais. Assim como nós, os animais também podem passar por situações delicadas em que a transfusão de sangue torna-se medida decisiva. O sangue recolhido dos animais é destinado para outros pets*

vítimas de câncer; atropelamento, doenças transmitidas pelo carrapato, dentre outras. A transfusão é uma das esperanças para conseguirem sobreviver. No entanto, a doação de sangue animal ainda é uma prática relativamente desconhecida e conta com poucos adeptos. Obedecendo-se os critérios clínicos estabelecidos pela Medicina Veterinária, o animal doador de sangue pode colaborar com muitos outros que venham a precisar de sangue. É importante destacar que a tipagem de sangue é diferente, um exemplo é de que os cães não podem receber a transfusão de gatos, uma vez que os felinos possuem 3 tipos diferentes de sangue, e os caninos têm até 13 tipos sanguíneos. Deste modo, é necessário que haja bancos de sangue veterinários para a doação segura, bem como que se promova a conscientização dos tutores sobre a possibilidade e importância da doação de sangue animal. Para doar, os pets devem atender pré-requisitos que visam checar as boas condições do animal, além disso, devem ser verificados o limite de idade e peso – tudo isso para garantir a segurança do doador e do receptor do sangue. A Campanha “ALMA PET DOAÇÃO DE SANGUE ANIMAL”, abrange essas duas necessidades em suas diretrizes, tendo por principal finalidade o salvamento de vidas”. Assim, cabe ao Poder Legislativo Municipal instituir a presente Campanha, como forma de política pública a ser implementada para estimular a conscientização e instrumentalizar a doação segura de sangue animal. Dentro da premissa citamos a competência inerente e permissiva, no julgado: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertioga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários -Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão



Especial, ADI nº 0082191- 54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti, grifamos) Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível 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 - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-



06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos) Diante de todo o exposto, considerando a importância da medida ora proposta, conto com o apoio e o voto favorável dos meus nobres pares para a sua aprovação”.

É o relatório. Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, **que assegurará a legalidade dos atos** relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.



A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente,** pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional, cumprindo os requisitos da adequação.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço- data comemorativa por parte do Poder Público Municipal - não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §3º do



Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde **à metade mais um** dos Vereadores **presentes à reunião**, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

Primeiramente, se faz necessário a parabenização do parlamentar pela excelente e necessária propositura, visto que, a causa animal tem crescido e tem sido reconhecida em grande proporção. Nisto, assim como os humanos, os animais padecem de cuidados médicos a sua saúde, havendo a possibilidade de alguma intervenção e que ele necessite de transfusão de sangue, sendo assim, é ressaltada a importância dada pelo Vereador proponente aos animais.

Ademais, a propositura é baseada no artigo 30, I, da Constituição Federal, dispondo assim, do interesse do Poder Legislativo em legislar na matéria de interesse público municipal, sendo uma campanha instituída em uma cidade, de interesse da mesma. Ainda mais, essa é a interpretação dada ao artigo da Carta Magna em relação à aplicabilidade do artigo 30 aos municípios, visto que sua previsão em prática abrange a área em benefício dos munícipes, logo, o artigo disposto revela tal intenção do proponente, *in verbis*:

¹ Art. 138 – O projeto de lei, **após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação**, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Outrossim, é válido destacar que o PL em análise não traz apenas uma única temática na campanha coração de pet - doação de sangue animal, traz como aplicação da campanha não só a ampla divulgação, mas a instalação e manutenção de bancos de sangue veterinários, sendo a criação dos bancos em instalações, materiais, funcionários, manutenção das instalações, manutenção dos materiais coletados e etc.

In caso, observa-se que a proposição não somente visa estabelecer nova data comemorativa, mas também incluir um novo serviço público, qual seja, coleta e doação de sangue animal².

Como é bem sabido, a legislação local, atendendo a norma Constitucional, deixa bem claro o Poder competente para a iniciativa de alterar atribuições, ou criar novas, a órgãos, secretárias e demais estruturas do Executivo, eis o normativo:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;

Além do mais, o PL em análise ainda conta com criação de atribuição e responsabilidades ao Poder Executivo, tendo o mesmo que se adequar, em sua viabilidade técnica, para programar as campanhas e recepcionar as doações de sangue e, mais uma vez, confrontando os artigos citados anteriormente em relação aos serviços públicos que não podem ser criados e atribuídos pelo Poder Legislativo ao Executivo, e isso tem se encontrado no art. 3º da propositura analisada³.

Portanto, a criação de data comemorativa é matéria de competência concorrente, mas a inclusão de artigos com novas e inéditas atribuições a órgãos e secretárias desvirtua a proposição, merecendo, portanto emendas modificativas com fins de suprir a ilegalidade.

² Art. 2º São diretrizes da campanha a que se refere o art. 1º:

I - promoção da doação segura de sangue animal, **especialmente por meio da instalação e manutenção de bancos de sangue veterinários**;(g.n)

³ Art. 3º O órgão no âmbito do Poder Executivo se adequará, de acordo com sua viabilidade técnica, para programar as campanhas e recepcionar doações.



6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa observa, para fins de enquadramento, a necessidade de emenda modificativa ao inciso I do Art. 2º e ao Art. 3º.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio –STF)

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, desde que acompanhado de **emenda modificativa**.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de Setembro de 2023.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo-Especialista em Direito Público |
Mat. 740-1 - CJL
Gestor Jurídico



EDILMA ALVES CORDEIRO
OAB/PE 30.967
Consultora Jurídica Geral

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO
Estagiário CJL