

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 36-A/2023 CJLEG
PROTOCOLO: 2798/2023
DATA ENTRADA: 20 de Junho de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.616 de 2023

Ementa: *Dispõe sobre a criação do “Banco de dados de doação de sangue animal” no Município de Caruaru e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, Dispõe sobre a criação do “Banco de dados de doação de sangue animal” no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.616 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 presente Propositura visa instituir o “Banco de Dados de Doação de Sangue Animal” no município de Caruaru. Nos últimos anos, registra-se um importante crescimento da população de animais domésticos nos lares brasileiros. Com essa nova realidade, uma atenção maior vem sendo dedicada a esses animais, havendo um considerável*

desenvolvimento na área de Medicina Veterinária, o que garante maior cuidado e longevidade aos caninos e felinos. Dessa forma, em decorrência da maior sobrevivência desses animais, houve uma elevação significativa no número de diagnósticos de doenças oncológicas e infecciosas. Consequentemente, os casos de anemias, coagulopatias, hipoproteinemias e hemorragias, decorrentes ou não de traumas, vêm aumentando acompanhando toda esta evolução. O uso de sangue e seus componentes tem crescido em grande escala na Medicina Veterinária. Acompanhando a grande demanda, as exigências de transfusões de alta qualidade também cresceram. A prática de transfusão de sangue entre animais é bastante antiga, ocorrendo antes mesmo das transfusões em humanos. A primeira delas aconteceu no ano de 1665, em uma demonstração na Universidade de Oxford. Os animais, assim como as pessoas, sofrem com doenças ou acidentes. Muitas dessas eventualidades demandam uma transfusão de sangue e, para isso, é preciso que haja um cadastro de doadores. Essas situações são corriqueiras com nossos pets, mas grande parte deles não conseguem a ajuda necessária por conta da falta de estoque de sangue nas clínicas veterinárias. Diante desse quadro, há a necessidade de reservar uma maior importância ao tratamento e suporte utilizando a transfusão sanguínea em animais domésticos. Assim, este Projeto de Lei, com a criação de um “Banco de Dados de Doação de Sangue Animal”, visa a viabilizar a doação de sangue animal intermediada por tutores de animais saudáveis, a fim de que não falte sangue para aqueles que necessitarem. 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 seu autor, 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 o autor 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- serviço público - 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.

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e **de serviços públicos;**

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 municipal.

5. MÉRITO

Primordialmente, é louvável a iniciativa do ilustre parlamentar, visando um melhor funcionamento do sistema público em atendimento e assistência aos animais, visto que, diante da crescente na causa animal é também necessário que o município acompanhe isso. Sendo assim, o projeto de lei em análise cria um banco de dados de doação de sangue animal que será abastecido pelos tutores de animais aptos e saudáveis a doação, realizado de forma virtual mostrando critérios a serem seguidos pelo tutor em relação ao seu animal sobre a saúde do mesmo para chegar a aptidão de doador de sangue, e nisto, será emitido um certificado de doação para que os pets doadores tenham acesso a benefícios de clínicas conveniadas e para receber a transfusão de sangue que necessite.

Ademais, é necessário ter uma visão sensível em relação às minúcias do PL, pois haverá um **serviço público** entre o pet que necessita da doação do sangue, o doador cadastrado e as clínicas veterinárias conveniadas.

Diferente de outros casos em que só havia a divulgação/publicização¹ de informações públicas, o projeto de lei em questão cria um novo serviço, qual seja, **“banco de dados de doares de sangue animal”**.

A criação de um serviço de armazenamento de informações (banco de dados), que não se confunde com uma simples lista ou tabela Excel, pressupõe a estruturação do serviço público para o fim exigido, a responsabilidade pelas informações e sua veracidade, novos custos para o Poder Público e novas atribuições para órgãos do Executivo.

¹ Lei 6.514/2020 Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação no site oficial e portal da transparência da prefeitura, as informações sobre a aplicação de recursos destinados à realização de eventos relacionados ao Carnaval, Semana Santa, São João e demais shows, eventos e apresentações culturais apoiados ou Promovidos pelo Poder Público Municipal; Lei 6.158/2018 Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação no site oficial e portal da transparência da prefeitura, as informações sobre a aplicação de recursos derivados de multas de trânsito, no âmbito do Município de Caruaru – PE.

É indubitável que a proposição visa criar novas e inéditas atribuições, ao passo que o Poder Público deverá: *criar o bando de dados, registrar e guardar os dados clínicos dos animais, emitir certificados e fechar convênios/parcerias para fins de descontos em clínicas e etc*².

Conforme já explicado, não se trata de disponibilizar para consulta pública os dados que já existem, mas sim criar um serviço inédito no município, situação que esbarra, tanto na legislação estadual quanto na legislação local, conforme se observa:

A Constituição do Estado de Pernambuco é bastante explícita quanto a temática, eis o texto:

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. [\(Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.\)](#)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias de Estado, **de órgãos e de entidades da administração pública**.

Já a legislação local, seguindo o entendimento constitucional, também deixa claro que a competência para tratar de órgãos e estrutura do Poder Executivo é matéria de iniciativa exclusiva, segue o conteúdo 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;**

Os tribunais pátrios, quando chamados a determinar a constitucionalidade de tais normas, entendem pelo **patente vício de iniciativa**, culminando na **declaração de inconstitucionalidade**, eis os enxertos destacados:

² Vide Arts. 2 e 3 da proposição.

**TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 79725020228190000
202200700081**

Jurisprudência • Acórdão • Data de publicação: 08/09/2022

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI** Nº 3.513 DE 21 DE OUTUBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI, A QUAL ESTABELECE AOS HOSPITAIS, CLÍNICAS, PRÉDIOS E REPARTIÇÕES PÚBLICAS, O REGISTRO FOTOGRÁFICO DE SEUS PACIENTES, USUÁRIOS E CLIENTES DO REFERIDO MUNICÍPIO. NORMA ATACADA, DE **INICIATIVA** PARLAMENTAR, QUE INSTITUI NOVAS ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO **MUNICIPAL**. **VÍCIO DE INICIATIVA**. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **MUNICIPAL**. **LEI** IMPUGNADA QUE IMPÕE A CRIAÇÃO DE **BANCO DE DADOS**, A FISCALIZAÇÃO DE PACIENTES E A NECESSIDADE DE PROMOVER TREINAMENTO DE SERVIDORES AO PODER EXECUTIVO **MUNICIPAL**. OBRIGAÇÕES APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, II, ALÍNEA 2ª, 145, INCISO VI, ALÍNEA 2ª, E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 70084352475 RS

Jurisprudência • Acórdão • Data de publicação: 21/10/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. **LEI MUNICIPAL** DETERMINANDO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DE LOCALIZAÇÃO, POR MEIO DE GPS, DE MÁQUINAS E OUTROS VEÍCULOS CONTRATADOS PELO MUNICÍPIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. **VÍCIO DE INICIATIVA**. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de **Lei Municipal** originada da Câmara **Municipal** de Vereadores determinando a criação de serviço de controle, por meio de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços, uma vez que é de competência privativa do Prefeito **Municipal** a criação de **leis** que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 70068415397 RS

Jurisprudência • Acórdão • Data de publicação: 27/10/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL** N. 4.273/2015, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE INSTITUI O **BANCO** DE REGISTRO DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA **MUNICIPAL** DE SAÚDE. **VÍCIO DE INICIATIVA** CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por **vício de iniciativa, lei municipal** proposta pelo Poder Legislativo que, ao instituir **banco** de registro de doadores de sangue, cria atribuições à Secretaria **Municipal** de Saúde, porquanto são de **iniciativa** privativa do Chefe do Poder Executivo as **leis** que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea d, da Constituição Estadual). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito **municipal**, consagrado nos arts. 8º, 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016).

Ainda assim, é de suma importância citar a Lei de Responsabilidade, a Lei Complementar nº 101/2000, visto que, está intrinsecamente e totalmente ligada à matéria financeira. Deste modo, de acordo com a Lcp 101, é colocado que todo ato governamental em ação que aumentar, gerar, criar, causar e formar despesas deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ou seja, caso o projeto de lei em análise seja aprovado e o executivo tiver a obrigação de cumpri-lo, poderá o chefe do executivo infringir a Lcp 101 incorrendo assim em crime de responsabilidade, *in verbis*:

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

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Por fim, o PL 9.616 está em dissonância com a legislação municipal, não cabendo ao Poder Legislativo aduzi-lo, sendo o Poder Executivo o detentor da iniciativa da matéria constatada no projeto de lei em análise.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não entende pela necessidade de apresentação destas.

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 ***ilegalidade e inconstitucionalidade*** do presente Projeto de Lei, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 30 de Agosto de 2023.



Amelo

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933
Gestor Jurídico [Mat. 740]

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO
Estagiário CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO
OAB/PE 30.967
Consultora Jurídica Geral