



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 56/2023

Teresina (PI), 24 de março de 2023.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 70/2023

Autor: Vereador Edilberto Borges

Ementa: “Dispõe sobre o atendimento preferencial aos doadores de sangue, medula óssea e aos inscritos no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea — REDOME — no município de Teresina”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre o atendimento preferencial aos doadores de sangue, medula óssea e aos inscritos no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea — REDOME — no município de Teresina”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A
POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA
LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o intuito de estimular a doação de sangue, assegurando, aos doadores de sangue e de medula óssea, o atendimento preferencial e prioritário nos estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifei)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A par disso, é imperioso destacar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea "a", estes últimos extraídos da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente (grifos acrescidos):

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

- a) à saúde, à assistência pública, à proteção e garantia às pessoas portadoras de deficiência;*

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, verifica-se que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador; às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador; à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Sobre a temática abordada nos autos, cumpre anotar que a Lei nº 10.205, de 21 de março de 2001, instituidora da Política Nacional de Sangue, é norteada pela diretriz, segundo a qual, cabe ao poder público estimular a doação voluntária, não remunerada, do sangue como ato relevante de solidariedade humana e compromisso social, confira:

Art. 14. A Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

(...)

II - utilização exclusiva da doação voluntária, não remunerada, do sangue, cabendo ao poder público estimulá-la como ato relevante de solidariedade humana e compromisso social;

Art. 15. A Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados objetivará, entre outras coisas:

I - incentivo às campanhas educativas de estímulo à doação regular de sangue; (grifei)

In casu, não se há alegar que o projeto em tela viola o disposto no artigo 14, inciso III da Lei nº 10.205/01, que assim dispõe:

Art.14. A Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

(...)

III- proibição de remuneração ao doador pela doação de sangue;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Vê-se que o atendimento preferencial, a ser criado e assegurado pelo projeto em análise, aos doadores regulares de sangue, não ostenta caráter remuneratório; noutra viés, o que a medida legislativa visa é estimular a prática da doação de sangue como forma de promover a saúde e a própria vida.

A fim de reforçar o entendimento acima, impende mencionar o julgamento da ADI nº. 3512/ES, de Relatoria do Ministro EROS GRAU, julgada em 15/02/2006, na qual o Supremo Tribunal Federal- STF, em caso idêntico, decidiu pela constitucionalidade da matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737 2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1.É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário.2.Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.4.A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. 5.O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue.6.Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.7.Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3512/ES, rel. Min. EROS GRAU, pub. no DJ de 23.06.2006, p. 03, na RTJ, vol. 199-01, p. 209 e na LEXSTF, vol. 28, nº 332, 2006, p. 69-82)(grifei)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nessa trilha, é oportuno compilar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar hipótese semelhante a dos autos, assim ementado (grifos acrescidos):

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.796/2012 do Município de São José dos Campos que assegurou aos doadores de sangue residentes no Município, atendimento preferencial em estabelecimentos comerciais que enumera – Alegado vício de iniciativa e afronta aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade – incorrência - Política Nacional de Sangue criada Lei nº 10.205/01 que tem como objetivo incentivar as campanhas educativas de estímulo à doação regular de sangue, não sendo de iniciativa reservada - Atendimento preferencial assegurado aos munícipes, que não tem caráter remuneratório, sequer estabelece ônus ou gera despesas de qualquer espécie à Municipalidade– decreto de improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Em complemento, colaciona-se trecho deste outro julgado, também emanado Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar a ADI nº. 0094014-93.2011.8.26.0000, julgada em 24.08.2011, declarando a constitucionalidade da Lei Municipal n. 7.418, de 23 de março de 2010, do Município de Jundiaí, que "Institui a Campanha Permanente ' Doação de Medula Óssea - um pequeno gesto que faz toda a diferença':

De fato, tira-se do quadro dos autos que a lei em questão, imbuída de inegável caráter humanitário, busca na verdade estimular a doação de medula óssea no Município de Jundiaí, e para tanto, não cria órgãos, cargos públicos, ou onera de alguma forma a Municipalidade. Também não se observa na norma vergastada, nenhuma espécie de imposição de obrigação da Câmara Municipal local ao Poder Executivo, tudo a bem indicar a improcedência do alegado na inicial. Como bem observou a douta Procuradoria-Geral de Justiça em seu ponderado parecer, "malgrado o contido na inicial, a Câmara de Vereadores de Jundiaí não usurpou prerrogativa própria da função executiva, tampouco editou norma que crie deveres à administração pública ou gere aumento de despesa. Na verdade, a iniciativa em análise reveste-se de inegável caráter social, humanitário e solidário, porquanto visa a estimular a doação de medula óssea, medida que poderá salvar a vida de milhares de enfermos, os quais, para sobreviver, necessitam de transplantes, nem sempre possíveis devido à escassez de doadores e às dificuldades normais de encontrar doadores compatíveis, encontrando-se, assim, tal iniciativa perfeitamente afinada aos valores consagrados na Constituição, em



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

especial a vida e a solidariedade, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º, I). A gestão da campanha foi atribuída por lei aos bancos de sangue e/ou entidades correlatas do Município (art. 1º, § 1º) ou seja, essa lei não vincula o Poder Público, nem o obriga a criar órgão específico para esse fim, valendo acrescentar, demais, que em rápida pesquisa na internet (www.google.com.br), mediante as expressões de busca: Jundiaí, sangue e medula óssea, é possível identificar várias entidades privadas e beneficentes que se dedicam à coleta de sangue e medula óssea, a quem essa lei é de fato endereçada. Por outro lado, a lei em questão impõe o dever de orientar e alertar os doadores sobre a importância de manter os seus dados atualizados e, para fins de divulgação, o estabelecimento de parcerias entre órgãos públicos, ONGs, veículos de comunicação e empresas privadas, sem, contudo, adentrar na prática administrativa. Ou seja, o argumento posto na inicial de que essa lei invade a órbita de atribuições do Executivo não tem nenhuma consistência jurídica, visto que de sua aplicação não decorre necessariamente a necessidade da criação de órgãos e de cargos públicos apenas para esse fim; além de ser igualmente vazia de conteúdo a genérica alegação de aumento da despesa pública, usual nas ações desta natureza, mas sem nenhum vínculo com a realidade" (fls. 66/67).(...) Bem se vê, pois, que a lei atacada, nada mais fez do que incentivar a doação de medula óssea no Município de Jundiaí, criando campanha pública revestida de incontestável caráter humanitário e social visando alertar a população acerca da necessidade da existência de doadores, orientando-os acerca da importância de manter seus dados atualizados nos cadastros de bancos de sangue e/ou entidades correlatas do Município, sem com isso, onerar o ente público, razão pela qual não incidiu em qualquer vício de inconstitucionalidade. Demais disso, envolvendo a questão a vida e a solidariedade, como bem anotou a ilustrada Procuradoria-Geral de Justiça, é certo que a melhor solução deve mesmo ser prestigiar a iniciativa da Câmara Municipal de Jundiaí e, nesse diapasão, não há dúvida de que a Lei nº 7.419, de 23 de março de 2010, do Município de Jundiaí, bem se coaduna com o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de "construir uma sociedade livre, justa e solidária", conforme preceitua o artigo 3º, I, da Carta Magna. Assim, pelas razões expostas, o decreto de improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade impõe."

Dessas ideias, exsurge lícita a conclusão que não há, na espécie, violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porquanto o projeto de lei ora analisado coaduna-se com os objetivos e diretrizes preconizados pelo artigo 199, parágrafo 4º, da Constituição Federal e o dispositivo legal que o regulamentou, ou seja, a Lei nº 10.205/01. Igualmente, não se está afrontando o princípio da isonomia, consoante se observa pelos argumentos expendidos abaixo:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. (...) O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/aids, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. [RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, P, DJ de 24-11-2000.] = STA 175 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2010, P, DJE de 30-4-2010

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, buscando, através de normas adequadas e pertinentes, a realização de direitos fundamentais caros à existência humana digna, tais como, o direito à saúde e o direito à vida.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** favoravelmente à regular tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle e. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Co.
Assessoria Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2