



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2635/2019

DATA ENTRADA: 13 de agosto de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.271 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a vacinação de pessoas idosas em domicílio ou em entidade que lhes Prestem assistência no âmbito do Município de Caruaru e dá outras Providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a vacinação de pessoas idosas em domicílio ou em entidade que lhes prestem assistência no âmbito do Município de Caruaru e dá outras Providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência concorrente desta Casa Legislativa em legislar sobre matéria de proteção ao idoso.

Segundo justificativa anexa *“O presente Projeto de Lei visa atender a uma parcela da população de idosos que tenham dificuldade de deslocamento até as Unidades Básicas de Saúde devendo receber a domicílio os agentes de saúde a fim de serem vacinados, especialmente no período de campanha de vacinação agendada pelo órgãos(sic) público, e com isso evitar os transtornos gerados ao tentarem se locomover, por diversas razões de condicionamento físico. Diante do crescente índice do número da população de idosos no país, onde a cada dia nossa população fica cada vez mais velha. Constata-se através de pesquisas do Censo do IBGE, que é grande o número de idosos acima dos 60 anos. Pelas razões expostas o autor pede o apoio de todos os Vereadores para aprovação do presente Projeto de Lei.”*

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 dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

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.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões

Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, 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, INICIATIVA 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.

Observa-se que 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.

3.1 – Das Formalidades

A Constituição Federal foi bem específica na determinação das competências para iniciativa de projetos de lei, a doutrina as descreve como: exclusivas, privativas, concorrentes e comuns. A iniciativa exclusiva é própria do ente, proibindo delegações, as privativas podem ser delegadas, as concorrentes são delimitadas para os entes maiores e, por fim, a competência comum é para todos os entes, vide a título de exemplo de competência privativa, o teor do art. 22, da CF/88, *verbis*.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

(...)



Na esfera municipal, além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 36 da LOM e 131 do Regimento Interno desta Casa, regramentos de atenção irrestrita e necessários à formação de uma lei.

(...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto. (PONTES DE MIRANDA, F. C. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969. 2ª ed., t. III. São Paulo, Ed. RT, 1972.).

Ato contínuo, reforçando toda a estrutura de competência do Poder Executivo, tendo como base jurídica o “princípio da separação dos poderes”, a Constituição estadual também determina os assuntos que dependem da iniciativa do executivo.

Art. 19 (...)

§ 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**

O aludido princípio da separação dos poderes está interligado ao princípio da reserva de iniciativa ou, como adotado pela doutrina, **reserva de administração**. A ideia sustentada é que ninguém melhor que o administrador público para conhecer e adotar procedimentos necessários à boa condução do Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles com propriedade, analisa as atribuições afetas aos legislativos municipais:

“A atribuição típica e predominante da Câmara Municipal 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.” (g.n)

Assim, quando o edil oferece proposição que diretamente interfere na estrutura da administração pública, tal proposição não só é ilegal, com também padece de inconstitucionalidade.

Não se discute a boa intenção do legislador, o que é notório, mas o projeto invade a esfera de competência do executivo por dispor sobre funcionamento e estrutura do poder público, afastando a regra da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, concomitantemente.

Desse modo, resta evidente que a “*reserva de administração*” tem cunho Constitucional e é dever dos poderes públicos sua observância irrestrita. Nesse sentido inúmeros julgados cuja essência, *mutatis mutandis*, aplica-se ao presente Projeto de Lei.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que instituiu o "**Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertioga**". Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º: 47: II e XIV e 144 da Constituição Paulista. **Inconstitucionalidade configurada**. Ação procedente.

Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 6144/14, do Município de Ourinhos, de iniciativa do Poder Legislativo, a dispor sobre a “política municipal de assistência aos idosos”; **determinando ao Executivo o fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores, recenseamento de idosos do Município, criação de central de informações e atendimento e outras providências administrativas dessa ordem Diretrizes de caráter nitidamente administrativo, a forma de administrar a Comuna toca privativamente ao Chefe do Poder Executivo Não se achando obrigado a cumprir o que paralelamente, a respeito, haja por bem a Câmara Municipal determinar - Vício de iniciativa, lei vetada com rejeição do veto pela Câmara – ADIN procedente**, nos termos do parecer da Procuradoria Geral do Estado, para decretar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame.

Diante do exposto, a irregularidade contida na proposta é de ordem formal, padecendo o projeto de vício de iniciativa, pelos fundamentos supramencionados.

3.2– DA INEXISTÊNCIA DE INTERESSE LOCAL.

O Projeto de Lei busca assegurar aplicação de determinadas vacinas em domicílio para pessoas idosas (superior a 60 anos) em domicílio ou em entidade que lhes prestem assistência no âmbito, onde o serviço de vacinação prestado pelo órgão deverá ser realizado durante todo o ano, mas será aplicada prioritariamente no período de campanhas de vacinação fixado pelo Poder Público.

Como já salientado, indubitável a nobre iniciativa do legislador em querer contribuir com ações junto a pessoas idosas, contudo, a proposição não atende aos requisitos de constitucionalidade, impedindo assim o seu devido trâmite.

In caso, não se vislumbra interesse local que permita a suplementação da legislação Federal no tocante ao tema de amparo aos idosos. A presente proposição repete o que já se encontra devidamente legislado nos arts. 3º, parágrafo único, inciso VIII, art. 15, §1º, inciso IV e art. 79, incisos I e II da Lei Federal 10.741, de 1º de outubro de 2003, que Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, para assegurar o efetivo direito à saúde dos idosos:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

(...)

VIII - garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

(...)

IV - atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;

Art. 79. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados ao idoso, referentes à omissão ou ao oferecimento insatisfatório de:

I - acesso às ações e serviços de saúde;

II - atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;

Desta feita, a prestação legislativa terá caráter inócuo, pois como bem visto, a matéria está devidamente tratada na legislação federal, o que faz desaparecer o elementar interesse local, razão que impede o devido trâmite legislativo.

Destacamos que, em consulta a sites governamentais, há na Secretaria Municipal de Saúde o **SERVIÇO DE ATENÇÃO DOMICILIAR (SAD)** que tem como finalidade *“levar atendimento multiprofissional às casas de pessoas com necessidade de reabilitação motora, idosos, pacientes crônicos com agravamento agudo ou em situação pós-cirúrgica,*

evitando internações hospitalares desnecessárias e as filas dos serviços de urgência e emergência”.

Ao fim, a sugestão legislativa indicada é, com fulcro nos art. 31, 70 e 71 da Constituição Federal e no art. 29, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, que seja realizada a fiscalização operacional da matéria perante o Poder Executivo Municipal, mediante controle externo.

3.3– Do Caráter Opinativo e Não Vinculante do Parecer

Muito embora, alguns Municípios tenham adotado lei em caráter semelhante, gerando a presunção de legalidade destas, nos entes federativos em que o teor da presente propositura foi contestado judicialmente, seus objetos foram declarados inconstitucionais, sendo dever da Assessoria das Comissões Permanentes municiar os membros da Comissão de Legislação e Redação de Leis em seu pronunciamento quanto a rejeição e/ou aprovação dos projetos de lei analisados.

A ideia é demonstrar que quando tal matéria foi contestada judicialmente, a mesma foi reconhecida como inconstitucional, mesmo que em outros Municípios ou Estados as tenham publicado. Nesse contexto, é obrigação da Comissão de Legislação e Redação de Leis em realizar o controle de constitucionalidade prévio ao que lhe é apresentado, com fulcro no *caput* do art. 249, do Regimento Interno, e evitando o trâmite de proposições que contrariem as disposições das Constituições (Federal e Estadual), Leis Federais, Nacionais e Estaduais, a própria Lei Orgânica e o Regimento desta Casa.

Art. 249 – À Comissão de Legislação e Redação de Leis compete a apreciação de matérias atinentes a Constitucionalidade, Legalidade e Juridicidade de todas as proposições submetidas à apreciação do Poder Legislativo Municipal, especialmente:

(...)

Em virtude de a jurisdição ser una e indivisível, é dever da Comissão de Legislação e Redação de Leis, conforme previsto no artigo supramencionado, apreciar matérias atinentes à



constitucionalidade, legalidade e juridicidade de todas as proposições submetidas à apreciação do Poder Legislativo, como forma de evitar a adoção de leis manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico.

'Compete ao Prefeito dispor sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, em face de sua competência privativa para exercer a direção superior da administração municipal e praticar atos de administração (art. 47, II e XIV, da Constituição Estadual), nos quais se insere o serviço municipal de saúde.' "Nesse contexto, a função legislativa da Câmara dos Vereadores deve ser de caráter genérico e abstrato, sendo-lhe vedada a prática de atos concretos de competência do Prefeito." ADIn nº 0006258-12.2012.8.26.0000 - v.u. j . de 23.05.12 -Rei. Des. ELLIOT AKEL

Por fim, o parecer jurídico tem o fito de melhor fundamentar as decisões deliberativas dos membros das comissões permanentes, sendo dever desta Assessoria demonstrar a (in)constitucionalidade em caráter opinativo e não vinculante para posterior apreciação jurídica da Comissão de Legislação e Redação de Leis.

Portanto, o PL 8.271/2019 apresenta vícios quanto a constitucionalidade do seu conteúdo, pois não há competência, desta casa, para estruturar órgãos ou dispor sobre funcionamento do Poder Executivo, além da não demonstração do interesse local em suplementar a legislação federal.



4. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 8.271/2019, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo** e **não vinculante**.

Caruaru, 27 de Setembro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Taís de Lira Ramos

Estagiária de Direito