



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **4709/2021**

DATA ENTRADA: 20 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.091/2021

Ementa: Institui o “Programa de Fornecimento de Fraldas Geriátricas” no âmbito do Município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.091/2021**, de autoria do **Vereador Irmão Ronaldo**, que institui o “Programa de Fornecimento de Fraldas Geriátricas” no âmbito do Município de Caruaru.

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.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O Projeto visa instituir o fornecimento gratuito de fraldas geriátricas para os idosos acamados do Município de Caruaru em situação de hipossuficiência social e econômica, que não possuem condições financeiras para a compra de itens de higiene pessoal. A fralda geriátrica é um produto fundamental para a manutenção da higiene e para a garantia do bem-estar dos idosos acamados com problemas de saúde como mal de Alzheimer, ou após a ocorrência de um AVC, por exemplo. Trata-se de um item essencial que faz parte da higiene básica de muitas famílias do município de Caruaru que não possuem um orçamento mensal adequado para arcar com as despesas desse produto. Ademais, o direito de recebimento de fraldas geriátricas é relevante e está relacionado diretamente ao direito à saúde, de modo que a aplicação desta Norma evitaria o agravamento da situação moral e física dos idosos (...)”*

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 ser utilizada 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 as 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 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 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 o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. No caso em estudo, a assistência a idosos municipais não repercute na seara da União, sendo, por conta disso, matéria de competência desta pessoa jurídica.



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 de dois terços (2/3), nos termos do art. 115, §3º, alínea “b” do Regimento Interno, c/c o parágrafo único do art. 22 da LOM.

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

(...)

§2º - **Por maioria absoluta**, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, 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;

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

O projeto de lei institui o “Programa de Fornecimento de Fraldas Geriátricas” no âmbito do Município de Caruaru. Para tanto, o autor da proposição sugere que sejam utilizados recursos do “Fundo Municipal da Saúde” e que a Secretaria de Saúde fique responsável pelo fornecimento/entrega dos referidos materiais.

Sem imiscuir-se na relevância da proposição, o fato é que a matéria **não encontra sustentação na Constituição Estadual, visto que invade claramente a seara do Poder Executivo**. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública e na separação dos poderes.

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.**

Ao determinar a entrega de fraldas geriátricas, a idosos carentes, o autor aumenta os gastos públicos e altera a estrutura da Secretaria de Saúde, senão vejamos:

Art. 2º O Programa a que se refere o art. 1º consiste no **fornecimento de fraldas geriátricas de uso contínuo ou temporário para idosos** pelo Poder Público Municipal, por meio do **Fundo Municipal da Saúde**.

Art. 4º O beneficiário terá direito às fraldas geriátricas quando consideradas necessárias pelo Médico responsável, **limitado à quantidade máxima de 120 (cento e vinte) unidades de fraldas por mês**, que correspondem a 4 (quatro) unidades por dia para cada beneficiário.

Art. 6º As fraldas geriátricas serão entregues aos idosos nas **Unidades de Saúde da Família do Município de Caruaru**.

Como lido, a proposição envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida. Indubitável que acaba interferindo na esfera do Poder Executivo e acarretando novas despesas para o mesmo. De acordo com o disposto no Art.36, da Lei Orgânica Municipal, dispor sobre criação, estruturação e novas obrigações de órgãos e secretarias é **matéria privativa**, observe-se:

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI - Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 9/2003).

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. **Ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato,**



devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar.

A Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado, artigo 36 da Lei Orgânica do Município e art. 131 do R.I, *verbis ad verbum*:

Art. 61, § 1º, CF - São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual:

Art. 19, §1º - É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;



III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

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

Lei Orgânica do Município:

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI - Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Regimento Interno da Câmara Municipal:

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

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.



Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos! (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública instituir modalidades de cursos gratuitos destinados à sociedade, visto que tal ação implica em estruturação e atribuição de órgãos. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).”

Deste modo, resta claro que um programa municipal para fornecimento de fralda geriátrica é competência do Chefe do Poder Executivo. **Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade**, sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. **1. O acórdão recorrido encontra-se em**



consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 1022397 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 28-06-2018 PUBLIC 29-06-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE INSTITUI CURSO PRÉ-VESTIBULAR GRATUITO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, D, 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 3.949/2011, do Município de Viamão, ao criar atribuições às Secretarias de Educação e de Assistência Social, bem como ao estabelecer que o Curso Pré-Vestibular gratuito funcionará nos prédios escolares da rede pública municipal, durante a semana no período noturno e aos sábados durante o dia, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 3.949/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052729571, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/05/2013)

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. (TJ-SP - ADI: 20085338920158260000 SP 2008533-89.2015.8.26.0000, Relator: Luiz Ambra, Data de Julgamento: 29/04/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/05/2015)

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica Legislativa indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos novos e sem dotação ao erário público.



6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

7. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO

Tal como na manifestação referente à proposição de nº 8.753/2021 - Dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do município de Caruaru e dá outras providências – que recebeu parecer desfavorável, dando origem ao requerimento nº 2.418/2021, cujo anteprojeto anexo deu origem a **Lei Municipal nº 6.712, de 19 de Julho de 2021,**

Nos termos do Art. 172, parágrafo único c.c Art. 156, ambos do R.I, que o autor da proposição apresente **indicação** ao Poder Executivo para a tomada das providências previstas neste projeto de Lei.

Em sendo o caso, que seja o mesmo **enviado como anteprojeto** para fins de apresentação pelo Poder Competente.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 9.091/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 04 de Abril de 2022

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

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



RUANA KARINA DA SILVA
Estagiária de Direito – CJL

De acordo

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
Consultor Jurídico Geral