



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 95-A/2022 CJL

PROTOCOLO: 4495/2022

DATA ENTRADA: 09 de novembro de 2022

PROJETO DE LEI: nº 9.406 de 2022

**Ementa:** Dispõe sobre o Programa Casa de Acolhida para a Terceira Idade.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, dispõe sobre a criação do “Programa Casa de Acolhida para a Terceira Idade” e dá outras providências de autoria do Vereador JORGE QUINTINO.

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 mensagem de justificativa encaminhada em anexo: *“Em junho de 2018, o jornal da Universidade de São Paulo - USP, informou que a Organização Mundial de Saúde (OMS) divulgou dados sobre a população mundial, notadamente sobre o número de pessoas com idade superior a 60 anos, que chegaria a 2 bilhões de pessoas até 2050. Isso representaria um quinto da população mundial. Informa ainda o Jornal que já em 2016 o Brasil, tinha a quinta maior população idosa do mundo e que em 2030, o número de idosos ultrapassaria o total de crianças entre zero e 14 anos. Então, as cidades em 2030 terão mais pessoas idosas do que pessoas jovens. Todavia, em 1988, constituinte já garantiu direitos à pessoa idosa na Constituição Federal. Vejamos: Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Em 2003, por meio da Lei 10.741, se instituiu o Estatuto do Idoso, importante inovação no ordenamento jurídico, pois se regulamentou diversos direitos e enfim, o reconhecimento do direito ao envelhecimento de forma explícita. Observe-se: Art.8º. O envelhecimento é um direito*



*personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente. Pois bem, o Projeto de Lei que ora se apresenta é justamente a garantia e o respeito ao envelhecimento, mas também criar meios para que a pessoa idosa se sinta acolhida, por meio do Programa Casa de Acolhida para a Terceira Idade. O propósito principal é ter locais de referência, nos quais a pessoa idosa tenha convivência, mas não deixe de ter a sua vida, em sua casa e seus quereres. O diagnóstico realizado pode levar às pessoas idosas a prática de atividades que ajudem em sua socialização e desenvolvimento. A mesma Lei 10.741/2003, que instituiu o Estatuto do Idoso, também asseverou as obrigações do poder público em relação à pessoa idosa. Vejamos: **Art. 9º.** É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade. Assim sendo, certo de que os Pares desta Casa Legislativa estão consoantes com os propósitos deste Projeto de Lei, desde já peço apoio, aprovação nas comissões e em plenário.”*

**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. 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 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 e adequação da via eleita.

No tocante a competência, vê-se que o assunto em estudo trata de mudanças nos conselhos do município. Como se trata de interesse local, a Constituição Federal<sup>1</sup> é clara ao determinar que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local, atendendo assim a questão da competência constitucional.

#### 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, §1º do Regimento Interno, verbis:

**Art. 107** – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:  
(...)

**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)

**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.

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<sup>2</sup>.

---

1

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

2

## 5. MÉRITO

O projeto de lei nº 9.406/22 é de autoria do vereador Jorge Quintino, na qual a proposição possui a intenção de criar o “Programa Casa de Acolhida para a Terceira Idade.” Objetivando o devido acolhimento as pessoas da terceira idade, afim de garantir um envelhecimento saudável e com os devidos direitos garantidos, criando ações que garantam a boa convivência e o sossego para o público idoso, principalmente para aqueles que vivem sozinhos, sem companhia de parentes ou responsáveis. A Casa de Acolhimento busca manter a relação de respeito e cuidado, muitas das vezes em momento de fragilidade.

De fato, a Constituição Federal, em seu art. 230, expressamente dispõe acerca do dever do Estado, da família e da sociedade de colaborarem para o amparo aos idosos. Confira-se:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

A nossa Constituição Federal trata especificamente dos direitos garantidos aos idosos, importa destacar as medidas de proteção estabelecidas.

**Art. 43.** As medidas de proteção à pessoa idosa são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:(Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022) I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; III – em razão de sua condição pessoal

**Art. 45.** Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I – encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;

**Art. 43.** As medidas de proteção à pessoa idosa são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:(Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022) I – por



ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; III – em razão de sua condição pessoal.

Para fins didáticos, é necessário observar a **lei nº 10.741/2003** que trata da Lei de Proteção à Pessoa Idosa, onde toda pessoa deve proteger a dignidade da pessoa idosa e nenhuma pessoa idosa pode sofrer qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, sendo que qualquer descumprimento aos direitos da pessoa idosa será punido por lei.

Vale a pena salientar que a lei que garante os direitos humanos dos idosos estabelece que o respeito é essencial e extremamente importante dentro de qualquer relacionamento e, no universo da pessoa idosa, ser respeitado pode traduzir-se nas seguintes garantias:

I – Direito de envelhecer; II – Liberdade, respeito e dignidade; III – Alimentos; IV – Saúde; V – Educação, cultura, esporte e lazer; VI – Exercício da atividade profissional e aposentar-se com dignidade; VII – Moradia digna; VIII – Transporte; IX – Política de atendimento por ações governamentais e não governamentais; X – Atendimento preferencial; XI – Acesso à justiça.

Ao fim, diante dos argumentos apresentados, **existe óbice** legal para aprovação da lei nº 9.406/2022, de acordo com a **Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa Legislativa** no que diz os artigos expostos a seguir.

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

A presente iniciativa legislativa não 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, desse modo há de se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Lei nº 14.081, de 18-10-2017, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que 'institui o pacto municipal social de mobilização para a primeira infância' - Proteção à criança e ao adolescente - Inexistência de violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 37, 47, II e XVII, 144, 174, I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 6º da CE/89 -- Tema 917 da Repercussão Geral. **Sem intrometer concretamente na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo**, a Lei nº 14.081, de 18-10-2017, de autoria de vereador, **apenas estabelece princípios e diretrizes para a implementação no âmbito do município de políticas públicas voltadas para a primeira infância**. Cabe destacar que 'é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão', art. 227 da CF/88. Porque a lei municipal não tratou da **estrutura ou da atribuição dos órgãos da Prefeitura** de Ribeirão Preto, nem do regime jurídico dos servidores públicos, não há vício de iniciativa do Poder Legislativo. Princípio da causa de pedir aberta - Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial - Art. 4º, I e II da Lei nº 14.081, de 18-10-2017 - Violação aos arts. 22, I e 24, XV, ambos da CF/88 - Ocorrência - Competência da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de proteção à infância e à juventude. Cotejando o texto da lei municipal com os preceitos da CF/88 utilizados como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa privativa da União Federal, pelo Município de Ribeirão Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências. Ação procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225731-87.2017.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018)

Nesse sentido usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que cria despesa para a Administração Pública, e no presente caso, trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. No presente caso o projeto de lei atribui uma nova incumbência às secretarias municipais (cujas atribuição é de competência exclusiva do Prefeito). A atividade prevista para implementação do programa não possui natureza simples, pois vai além de atividades típica de eventos de natureza assistencial, de modo que é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de eventuais órgãos já existentes para atender a finalidade da norma.



Com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles: "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." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439)

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

## 7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade do objeto do projeto de lei nº 9.406 de 2022.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 18 de novembro de 2022.

**João Américo Rodrigues de Freitas**

Consultor Jurídico Executivo

De acordo.

**Dra Edilma Alves Cordeiro**

Consultora Jurídica Geral

**Micael José de Andrade**

Estagiário de direito da CJL