



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROTOCOLO 6114/2021
DATA DE ENTRADA 08 de novembro de 2021
PROPOSIÇÃO Projeto de Lei nº 9.172/2021
AUTORIA Vereador Irmão Ronaldo
EMENTA Cria o Apadrinhamento Afetivo de Idosos no Município de Caruaru e dá outras providência
CONCLUSÃO **DESFAVORÁVEL**

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre o Apadrinhamento Afetivo de Idosos no Município de Caruaru.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei ordinária, assim como sua viabilidade jurídica. Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima autora, entre outros argumentos, o objetivo da norma proposta:

“Acredita-se que em 2050 haverá cerca de dois bilhões de pessoas com 60 anos de idade ou mais no mundo, sendo o número de idosos superior ao de crianças abaixo de 15 anos, acontecimento inédito em nossa história. O envelhecer pode ser entendido como um processo natural, de redução gradativa da reserva funcional dos indivíduos – a senescência – o que, ocorrendo em condições normais, não costuma ocasionar qualquer problema. Porém, quando ocorrido em circunstâncias de sobrecarga como doenças, acidentes e estresse emocional, pode ocasionar uma condição patológica que requeira assistência – a senilidade. O prolongamento da expectativa de vida do ser humano gera de modo consequente, a imprescindibilidade de que novas e melhores medidas sejam tomadas, visando amparar este grupo. Para encarar os obstáculos do envelhecimento populacional, o Município de Caruaru precisa investir em ações empreendedoras e inovadoras, criando serviços e políticas públicas que realmente atendam aos interesses dos idosos. Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, em seu 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 seu bem-estar, garantindo-lhes o direito à vida. O artigo 2º da Lei Federal nº 10.741, de 2003, denominada Estatuto do Idoso, prevê que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades para preservação de sua saúde física, mental e de sua dignidade. O referido Projeto busca atender a um grande número de idosos que estão totalmente desprovidos de afeto familiar. São idosos abandonados em sua maioria, que ficam sob os cuidados das entidades assistenciais públicas ou privados do Município em tempo integral, sendo que muitos são doentes e carentes de afeto e atenção. Assim, no viés de ação afirmativa, o presente Projeto visa incentivar as pessoas a “adotar” um idoso nos finais de semana, feriados ou datas comemorativas, tirando-os, mesmo que por breves instantes, do ambiente de solidão para serem incluídos no convívio social, doando-lhes afeto, solidariedade e amor, além de cuidados com a saúde. Diante do exposto, pedimos aos



nobres colegas a aprovação do presente Anteprojeto de Lei, contribuindo valiosamente para a disseminação, a preservação e a garantia dos direitos das pessoas idosas.”

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 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 as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa. Ilustra-se:

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 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.**

Os Parlamentares podem, naturalmente, discordar do presente parecer jurídico, que, como dito, possui natureza opinativa, podendo adotar posicionamento diverso e fundamentado.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei ordinária 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 previstos no Regimento Interno, assim como na Lei Complementar nº 95/1998.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO



Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Analisando-se a Lei Orgânica do Município de Caruaru, verifica-se a adequada competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Lei Orgânica:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

I - legislar sobre assuntos de interesses locais;

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

Logo, em silogismo jurídico, depreende-se que a proteção dos idosos é uma causa não só de interesse municipal, mas obedece as disposições supremas da Constituição Federal, que dispõe:

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.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

Nesse contexto, trata-se a presente proposição de uma estratégia de promover a inclusão social de pessoas idosas na sociedade atual diante de seu intenso isolamento em instituições assistenciais e asilos, promovendo a saúde e o bem-estar da terceira idade na dinâmica social. Não só, tutear o direito dos idosos é obedecer as disposições constitucionais de que o Brasil é formado pela pluralidade de povos. Conforme ultimou a própria Magna Carta a respeito da pluralidade de pessoas que integram o Estado Brasileiro:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)



III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Neste íterim, cabe ressaltar que as pessoas da terceira idade possuem dignidade e cidadania para o pleno exercício de seus direitos e devem ser tratadas com igualdade e liberdade para seu pleno desenvolvimento e longevidade, tanto que os objetivos delineados pelo presente projeto de lei promove tal cidadania as pessoas idosas dentro da circunscrição municipal de Caruaru-PE a partir do momento em que se objetiva inseri-la no convívio social com várias outras pessoas e com o apadrinhamento veiculado.

Vale ressaltar também a importância do papel social do idoso na sociedade, pois desde as Civilizações da Antiguidade Oriental, como Grécia e Esparta, as pessoas idosas eram consideradas anciãs que desempenhavam importante papel de orientação e cidadania em razão das experiências que carregavam de vida. Logo, também se conclui que devido a experiência e histórico de vida, as pessoas idosas devem ter voz ativa e sua cidadania reconhecida para um país melhor e com mais avanços no Brasil.

Desta forma, encontra-se plenamente demonstrada a competência municipal para legislar sobre tema em análise.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

Em via de análise sobre quaisquer vícios, insta salientar que foram constatadas irregularidades no projeto de lei proposto no tocante a iniciativa, pois descabe ao Poder Legislativo a criação de programa que crie despesa e interfira na organização de Pessoas Jurídicas, bem como na Administração. Já ultimava o célebre Hely Lopes Meirelles:

“a 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).

Nessa toada, a jurisprudência pátria também prevê:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.848, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A



CRIAÇÃO DO 'PROGRAMA RUA DA CRIANÇA E DO LAZER' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa **que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública**". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". (TJ-SP - ADI: 20018665320168260000 SP 2001866-53.2016.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 11/05/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/05/2016).

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 9.172/2021, haja vista, o **projeto é de competência reservada ao Poder Executivo** quando cria política pública, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

7. CONCLUSÃO

Por fim, considerando que a proposição invade competência reservada ao Poder Executivo, esta Consultoria emite o presente parecer não vinculante e opinativo em sentido desfavorável à proposição sob análise, em virtude de sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de Novembro de 2021.

EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL

CLAYTON SILVA BARBOSA

Técnico Legislativo – Mat. 946-1

JOANA VITTÓRIA TORRES DO NASCIMENTO

Estagiária De Direito