

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 3598/2023

DATA ENTRADA: 14 de setembro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.658 de 2023

Ementa: Assegura o acesso ao Gratuito no Transporte de passageiros municipais para pessoas com câncer e doenças crônicas no Município de Caruaru/PE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, à Comissão de Saúde e Assistência Social e à Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que Assegura o acesso ao Gratuito no Transporte de passageiros municipais para pessoas com câncer e doenças crônicas no Município de Caruaru/PE. Projeto de lei nº 9.658, de autoria do **VEREADOR IZAAC DA SAÚDE**. O referido projeto de lei é composto por seis artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

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 e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O presente projeto tem por objetivo oferecer condições de locomoção em todo o município de Caruaru aos pacientes de câncer (neoplasia maligna) e doenças crônicas ou consideradas graves de baixa renda, possibilitando a estes, inclusive, uma melhor condição em seu tratamento. É natural que os pacientes de câncer e doenças crônicas ou consideradas graves possuem uma quantidade grande de consultas médicas e realização de tratamento, tais como quimioterapia, radioterapia e imunoterapia tendo de se deslocar por toda a cidade em busca desses tratamentos, ficando evidente a necessidade de se criar mecanismos que facilitem o seu deslocamento. A proposta visa estabelecer isonomia entre os*

portadores de câncer de baixa renda e as demais pessoas da sociedade, pois a isonomia consagrada na Constituição Federal objetiva igualar os cidadãos na medida de suas desigualdades, tratando desiguais de forma desigual, no escopo de promover a igualdade social. O câncer, como é sabido, é uma doença degenerativa de difícil tratamento e cura. Ela submete os seus portadores a prolongados tratamentos que acabam por debilitar a sua saúde. O benefício será devido àqueles que comprovarem a hipossuficiência, ou seja, àqueles que possuem renda per capita igual ou inferior a 02 (dois) salários mínimos. Na certeza de poder contar com o apoio para dar continuidade a um trabalho que tem como prioridade a excelência em atendimento, suprimindo as necessidades da população caruaruense, pelo grande alcance da proposição ora apresentada, requeremos e contamos com a imprescindível atenção por parte do Senhor Prefeito do Município, uma vez que o presente projeto de lei é de grande importância para os cidadãos visando saúde, mobilidade e bem estar”.

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 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 parlamentar 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – acesso gratuito de determinadas pessoas aos transportes públicos municipais – não repercuta na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, § 1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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.**

(...)

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.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei 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 referente à análise em andamento foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino e, sucintamente, busca ASSEGURAR A GRATUIDADE AO TRANSPORTE PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CARUARU/PE PARA PESSOAS COM CÂNCER E DOENÇAS CRÔNICAS, como é possível afirmar a partir da leitura dos seguintes artigos do projeto abaixo exposto:

Art. 1º Fica assegurada o acesso ao Serviço de Transporte Municipal destinado aos portadores de câncer, neoplasia maligna, bem como de doenças crônicas ou consideradas graves, para realização de tratamento médico no município de Caruaru, sendo essas pessoas isentas do pagamento das tarifas de locomoção.

Parágrafo único: São consideradas doenças graves e/ou crônicas, as constantes no inciso XIV do artigo 6º da Lei Federal 7713/1988, no artigo 151 da Lei Federal 8213/1991.

Art. 2º Este benefício se estende ao acompanhante do paciente, desde que seja comprovada a limitação de autonomia daquele, devendo essa afirmação estar contida no laudo médico.

Art. 3º O cadastro e a forma de acesso ao serviço em tela serão disciplinados por Decreto.

Art. 4º Para fazer jus ao benefício, o portador de câncer deverá comprovar renda per capita mensal igual ou inferior a 02(dois) salários mínimos.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei a contar de sua publicação.

A minuciosa análise sobre supracitado artigo 1º do projeto de lei demonstra que este pretende, basicamente, gerar isenção do pagamento de tarifas relacionadas ao Serviço de Transporte Municipal destinado ao tratamento médico no município de Caruaru/PE, estando a isenção direcionada para pessoas acometidas de câncer, neoplasia maligna e doenças crônicas ou graves. Tal disposição, ademais, em seu parágrafo único, determina que deverão ser consideradas doenças

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.

graves e/ou crônicas as que estiverem elencadas no inciso XIV do artigo 6º da Lei Federal nº 7713/1998 e no artigo 151 da Lei Federal nº 8213/1991.

Em complementação ao texto legal presente no artigo 1º do analisado projeto de lei, o artigo 2º deste determina que o benefício da isenção de tarifa no transporte também deve se estender ao acompanhante do paciente a ser transportado para o devido tratamento médico, havendo a necessidade, porém, de existir comprovada limitação de autonomia por meio de laudo médico. Logo em seguida, o artigo 3º versa sobre a necessidade de haver cadastro e da forma de acesso ao serviço serem disciplinados por Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Apesar de a isenção referir-se às pessoas com câncer, neoplasia maligna e doenças crônicas ou graves, conforme o que versa o artigo 4º do projeto de lei, tais pessoas necessariamente precisarão comprovar renda per capita mensal igual ou inferior a dois salários mínimos para terem direito à isenção tratada pelo projeto. Caso a renda per capita mensal do paciente transportado não esteja em conformidade com os ditames da lei, não haverá o que falar sobre isenção. Finalizando, o artigo 5º apenas determina que o Poder Executivo terá o encargo de regulamentar a lei.

O parlamentar, juntamente com sua propositura, demonstra relevante preocupação com as pessoas em tratamento de câncer, neoplasia grave, doenças crônicas e doenças consideradas graves. Entretanto, partindo para o ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não apresenta competência para tratar sobre o objeto proposto no projeto de lei em referência, observando-se que tal Projeto acabaria por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público, consequentemente alterando o equilíbrio financeiro do Poder Executivo.

Sucintamente, afirma-se que **há nítida interferência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo**, o que leva a indicar inobservância ao princípio da separação dos Poderes, visto que toda uma estrutura deveria ser mobilizada para proporcionar o adequado cumprimento do referido projeto.

O art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:**

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

(...)

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

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;

O entendimento anteriormente citado, fora a base legal utilizada, também encontra respaldo na jurisprudência das cortes superiores no mesmo sentido, eis o enxerto:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS. Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016.

Em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, especificamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.215, o Supremo Tribunal Federal deverá analisar a constitucionalidade da lei estadual nº 5.036/2021, vigente no estado de Rondônia. Entre as disposições da citada lei, há a determinação de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal para passageiros em tratamento de câncer que tenham renda familiar mensal inferior a dois salários mínimos. Ainda em tal Ação Direta de Inconstitucionalidade, a parte requerente denuncia a ingerência do Poder Legislativo sobre matéria de atribuição do Poder Executivo.

Destaca-se o artigo 1º da supramencionada lei a ter constitucionalidade julgada:

Lei n. 5.036/2021

Art. 1º Fica assegurado às **peçoas diagnosticadas com câncer e renda familiar mensal inferior a 2 (dois) salários mínimos, a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento.**

Deste modo, a Consultoria Jurídica Legislativa indica **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”



É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de outubro de 2023.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL