



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° ____/2019.

Teresina (PI), 11 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária n° 265/2019

Autor: Vereador Dr. Lázaro

Ementa: "CRIA O PROGRAMA DE APADRINHAMENTO AFETIVO DE IDOSOS NO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

I – RELATÓRIO:

O indigitado Vereador apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: "**CRIA O PROGRAMA DE APADRINHAMENTO AFETIVO DE IDOSOS NO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**".

As razões da apresentação da proposta foram anexadas em justificativa escrita pelo proponente.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOMnº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou mensagem escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De início, impende assinalar que o projeto em análise cuida de matéria revestida de interesse local sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do artigo do art. 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e do art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Da análise da proposição em tela, impende observar que o projeto atende ao interesse local, porquanto o Município tem o dever de assegurar a integração social das pessoas idosas e sua ampla participação na comunidade; conforme se depreende do dispositivo da LOM e do Estatuto do Idoso, transcritos abaixo:

Art. 247. O Município, a sociedade e a família têm por dever amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar, garantindo-lhes o direito a melhores condições de vida.

Art. 46. A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas, previstas na Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, verifica-se que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º 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;

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;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes (grifos acrescidos):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).

Dessa maneira, depreende-se que são taxativas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo de formação das leis, não se podendo presumir tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelos constituintes federal e estadual.

In casu, impende assinalar que o projeto de lei está em consonância com a atual sistemática constitucional, haja vista que apenas estabelece objetivos gerais a serem regulamentadas pelo Poder Executivo, através de seu órgão competente, bem como não implica em criação de órgãos públicos.

Nesse passo, vale destacar que a proposição em apreço está em consonância com a Constituição Federal, consoante se observa a seguir:

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."

Ampliando essa proteção constitucional, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) estabeleceu disposições em consonância com a proposição em tela, *in verbis*:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

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.

A LOM também fez previsão parecida de modo a firmar que as políticas devem ser voltadas para valorização do idoso:

Art. 249. O Município, nos limites de sua competência, isoladamente ou em cooperação, manterá programas destinados à assistência à família, visando assegurar:

I - o livre exercício do planejamento familiar;

II - a orientação psicossocial às famílias de baixa renda;

III - a prevenção da violência, no âmbito da família e fora dele.

§ 1º Os programas de amparo ao idoso serão executados preferencialmente em seu lar.

§ 2º O Município implantará programas de valorização do idoso, com a colaboração e a participação dos clubes de serviços, escolas, associações de bairro, associações assistenciais e outros, visando:

A respeito desse tratamento diferenciado conferido às pessoas idosas, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade de disposições normativas que concederam, aos idosos, por exemplo, gratuidade em transporte coletivo ou desconto na compra de medicamentos, de acordo com os julgados seguintes:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE COLETIVO. GRATUIDADE PARA O IDOSO. MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO NA ORIGEM. DEVER DE FISCALIZAÇÃO E DE EXPEDIÇÃO DE NORMA PELO ESTADO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO CONFIGURADA. Eficácia plena e aplicabilidade imediata do art. 230, § 2º, da Constituição Federal, que assegurou a gratuidade nos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, reconhecida em precedente desta Corte (ADI 3.768/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 26.10.2007). Possibilidade de o Poder Judiciário determinar, em casos excepcionais, que o Poder Executivo adote medidas que viabilizem o exercício de direitos constitucionalmente assegurados. Ofensa ao princípio da separação de poderes não configurada. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.” (AI 707.810/RJ-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, Dje 6/6/12).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 3.768/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 26/10/07).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.542/01, do Estado do Rio de Janeiro, que obrigou farmácias e drogarias a conceder descontos a idosos na compra de medicamentos. Ausência do periculum in mora, tendo em vista que a irreparabilidade dos danos decorrentes da suspensão ou não dos efeitos da lei se dá, de forma irremediável, em prejuízo dos idosos, da sua saúde e da sua própria vida. Periculum in mora inverso. Relevância, ademais, do disposto no art. 230, caput da CF, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Precedentes: ADI nº 2.163/RJ e ADI nº 107-8/AM. Ausência de plausibilidade jurídica na alegação de ofensa ao § 7º do art. 150 da Constituição Federal, tendo em vista que esse dispositivo estabelece mecanismo de restituição do tributo eventualmente pago a maior, em decorrência da concessão do desconto ao



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

consumidor final. Precedente: ADI nº 1.851/AL. Matéria relativa à intervenção de Estado-membro no domínio econômico relegada ao exame do mérito da ação. Medida liminar indeferida.” (ADI 2435/RJ-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 31/10/03).

Diante da explanação acima, percebe-se que a proposição legislativa não destoaria da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, conclui-se que a proposição legislativa está em consonância com o ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, buscando, através de normas adequadas e pertinentes, a realização da proteção integral da pessoa idosa.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT