



PARECER JURÍDICO Nº 091/2023

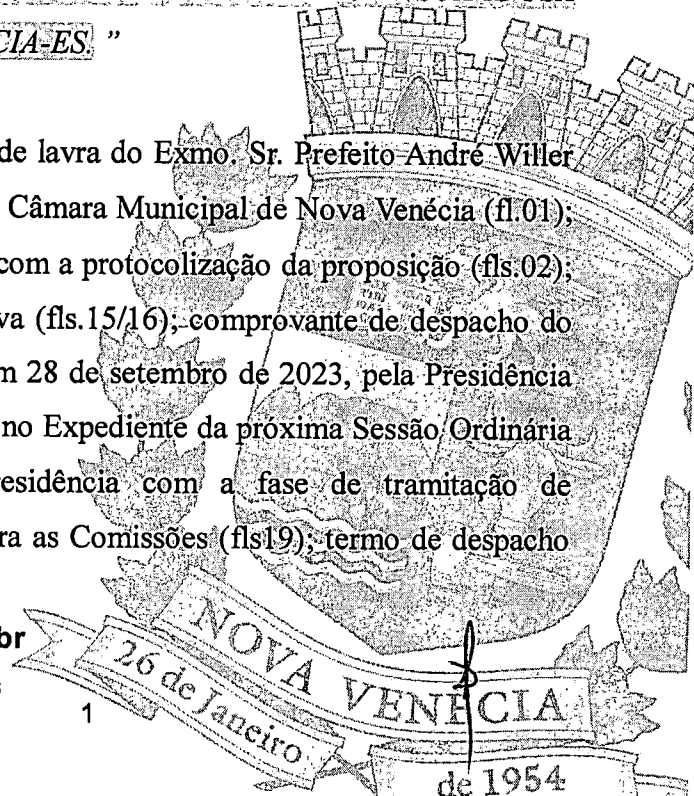
Referência: Projeto de Lei nº 81/2023
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 81/2023. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DA PESSOA IDOSA E CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DA PESSOA IDOSA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES. ANÁLISE. ART.73 DA LOM. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR. ILEGALIDADE ORGÂNICA. IMPOSSIBILIDADE

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Enéas Scardini Júnior requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 4381/2023 de autoria do Poder Executivo Municipal, que "**DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DA PESSOA IDOSA E CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DA PESSOA IDOSA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES.**"

Constam dos autos: Ofício nº 1029/2023/GPNV de lavra do Exmo. Sr. Prefeito André Willer Silva Fagundes, encaminhando o Projeto de Lei à Câmara Municipal de Nova Venécia (fl.01); comprovante de despacho do Setor de Protocolo com a protocolização da proposição (fls.02); Projeto de Lei n. 81/2023 (fls. 03/14); justificativa (fls.15/16); comprovante de despacho do protocolo (fls.17); termo de despacho exarado, em 28 de setembro de 2023, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.18); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.19); termo de despacho





exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.20); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.21); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.22).

O processo foi distribuído pelo Subprocurador Geral a esta parecerista em 11 de outubro de 2023 (fls229verso).

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **o presente parecer possui caráter meramente opinativo.**

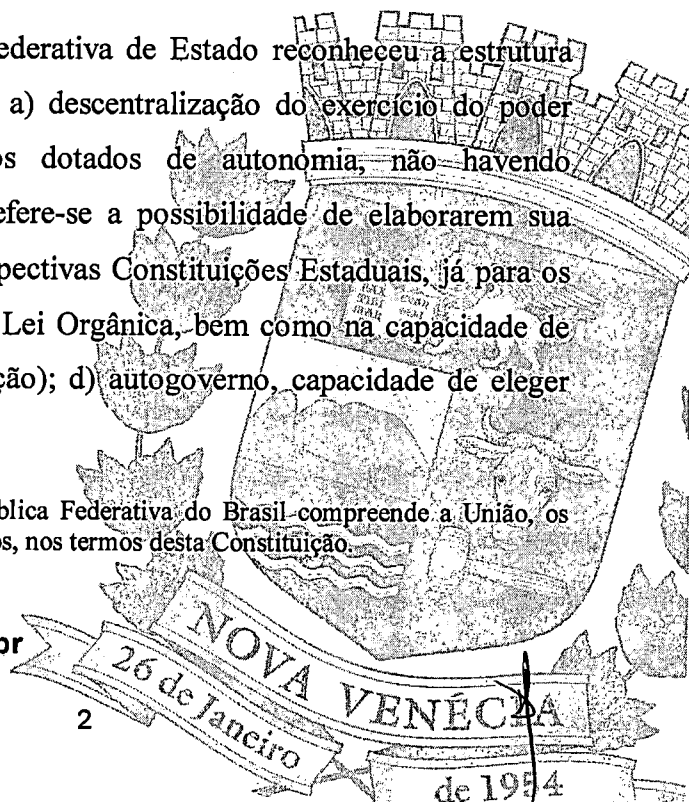
É o relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO:

A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

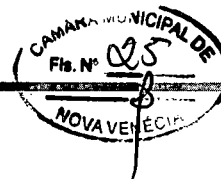
O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

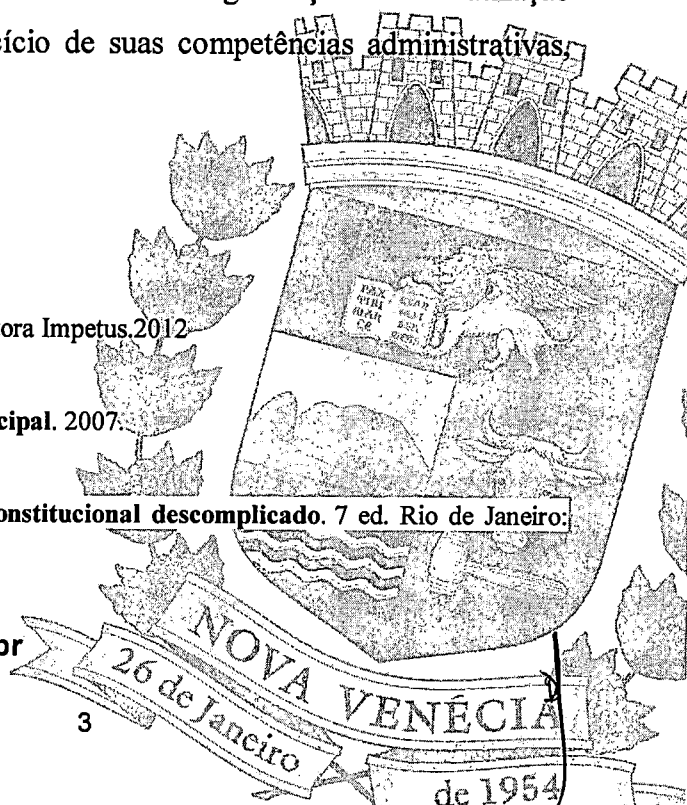
² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

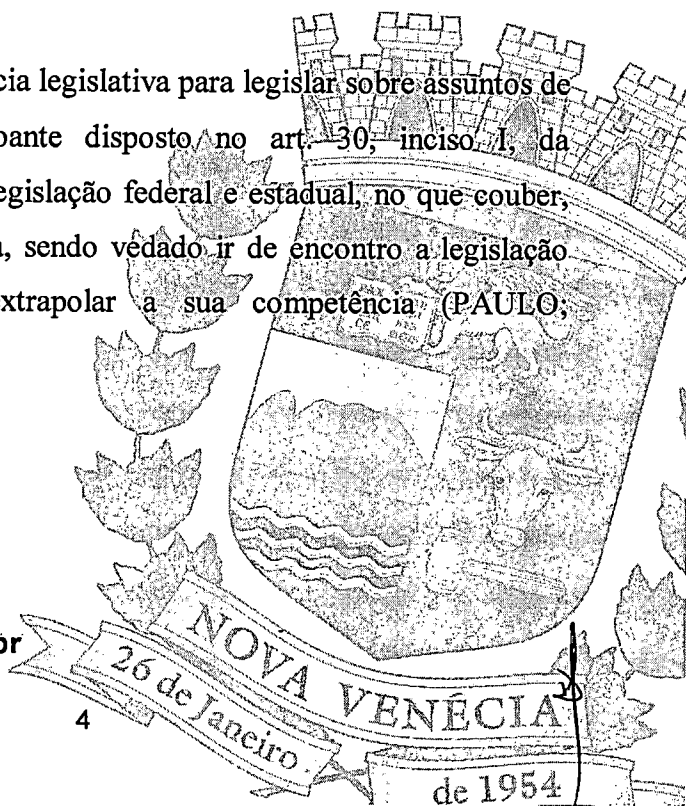
Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁷

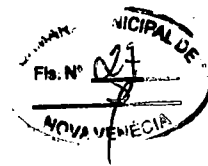
⁷ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

No tocante à competência do ente federativo para legislar acerca da matéria, verifica-se que o art. 230 da Constituição Federal estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado em amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

No mesmo sentido, a Constituição Federal (art. 201⁸), bem como a Lei Orgânica Municipal (art.188⁹) também dispõem sobre a obrigatoriedade em amparar e acolher a pessoa idosa no âmbito da comunidade.

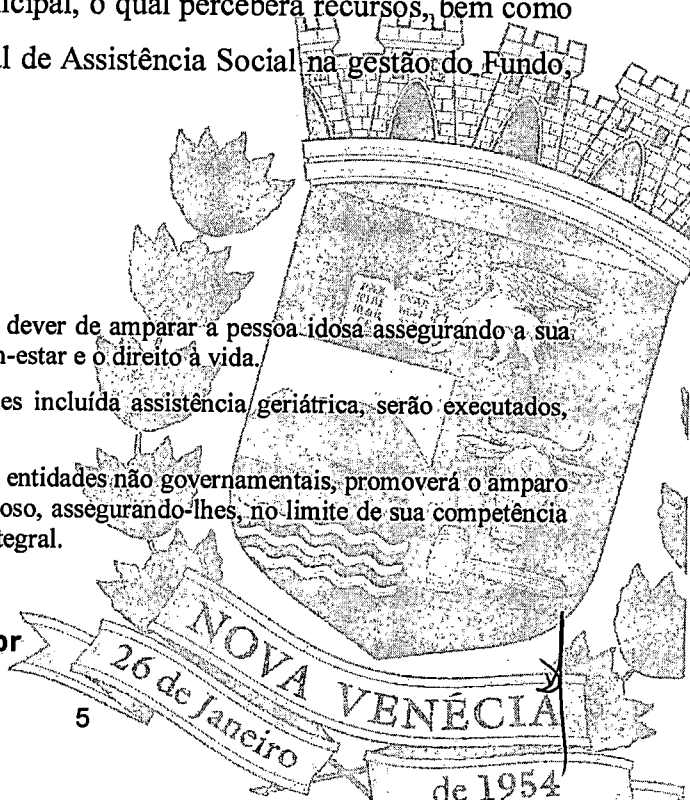
Nesta medida, no âmbito de sua competência legislativa, o Município possui o poder/dever em legislar sobre a matéria, haja vista o comando constitucional de que todos os entes, de forma colaborativa possuem o dever de amparo à pessoa idosa.

Quanto a competência para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que pelo art. 44, §1º da Lei Orgânica Municipal - LOM, esta é privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que em seu texto há a criação de fundo municipal, o qual perceberá recursos, bem como confere também atribuição à Secretaria Municipal de Assistência Social na gestão do Fundo, na forma do §1º do at.14 do PL nº 81/2023.

⁸ Art. 201 A família, a sociedade e o Poder Público tem o dever de amparar a pessoa idosa assegurando a sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida.

Parágrafo único - Os programas de amparo ao idoso, neles incluída assistência geriátrica, serão executados, preferencialmente, em seu lar.

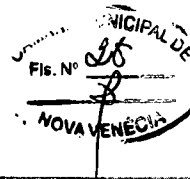
⁹ Art. 188 O Município juntamente com a União, o Estado e entidades não governamentais, promoverá o amparo à criança, ao adolescente, ao portador de deficiência e ao idoso, assegurando-lhes, no limite de sua competência o ensino fundamental, educação profissional e assistência integral.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Nesse sentido (MEIRELLES, 2007, p.732-733)¹⁰:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretárias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Desta feita, a iniciativa para a **deflagração do processo legislativo**, é **exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**, conforme art. 44, §1º, alínea “d” da Lei Orgânica Municipal. Portanto, fica evidenciado o atendimento dispositivo legal supracitado.

Isto posto, quanto aos requisitos formais, entende-se o Projeto de Lei nº 81/2023 cumpriu os requisitos de constitucionalidade e legalidade orgânica.

Quanto ao mérito da proposição, verifica-se que o art. 230 da Constituição Federal aborda acerca do amparo à pessoa idosa, senão 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.

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

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

A nível estadual, a Constituição do Estado do Espírito Santo versa sobre a matéria nos artigos 198 a 202, *in verbis*:

¹⁰ ¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Art. 198. O Poder Público promoverá o amparo à criança, ao adolescente, ao jovem, à pessoa com deficiência e ao idoso assegurando-lhes, no limite de sua competência, o tratamento determinado pela Constituição e pelas leis. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 67, de 27 de setembro de 2011.

Art. 201 A família, a sociedade e o Poder Público tem o dever de amparar a pessoa idosa assegurando a sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida.

Parágrafo único - Os programas de amparo ao idoso, neles incluída assistência geriátrica, serão executados, preferencialmente, em seu lar.

Art. 202 Cabe aos Poderes Públicos:

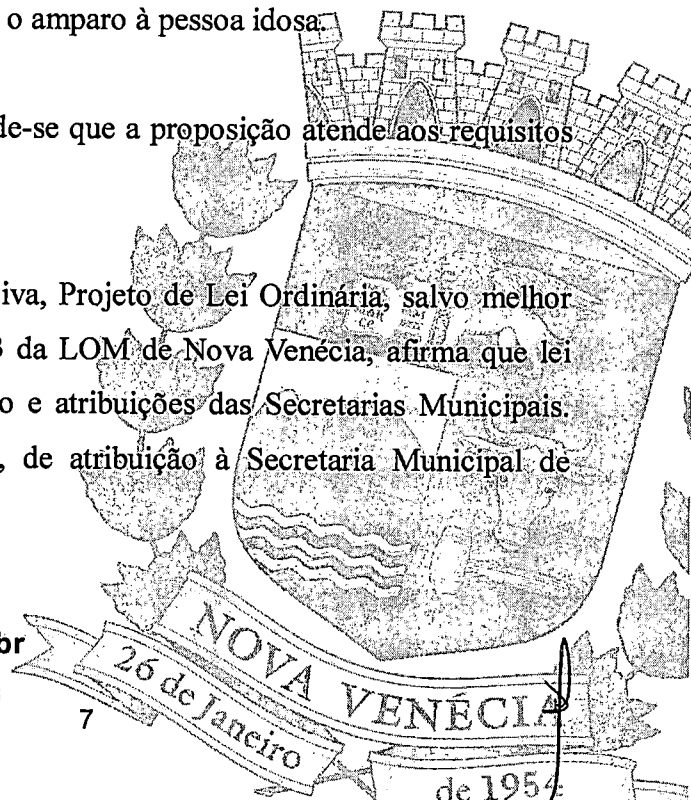
IV - apoiar e incentivar, técnica e financeiramente, nos termos da lei, as entidades beneficentes e de assistência social executoras de programas voltados para o bem-estar da criança, do adolescente, da pessoa com deficiência e do idoso; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de fevereiro de 2009.

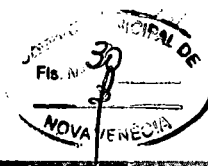
Já a nível municipal, a Lei Orgânica de Nova Venécia trata sobre a temática em seu artigo 188, a fim de disciplinar, em síntese, que o Município juntamente com a União, o Estado e entidades não governamentais, promoverão o amparo à pessoa idosa, assegurando-lhes, no limite de sua competência o ensino fundamental, educação profissional e assistência integral..

Desta feita, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas municipais, a instituição do Conselho Municipal da Pessoa Idosa, bem como a criação de seu respectivo Fundo possibilitará a sua efetivação, a qual visam o amparo à pessoa idosa.

Nesta medida, quanto ao aspecto material, entende-se que a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade e legalidade.

Quanto ao tipo da espécie de proposição legislativa, Projeto de Lei Ordinária, salvo melhor juízo, não é o adequado, haja vista que o art. 73 da LOM de Nova Venécia, afirma que lei complementar disporá sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais. Verifica-se que há previsão no PL nº 81/2023, de atribuição à Secretaria Municipal de





Assistência Social em gerir o Fundo Municipal de Apoio à Política do Idoso, na forma do §1º do art. 14 (fls.13).

Desta feita, entende-se que há **óbice na continuidade de tramitação, por ilegalidade orgânica.**

Contudo, caso não seja o entendimento dos d. edis, o que não se espera e não se recomenda, algumas sugestões de emendas serão realizadas a seguir, a fim de sanar alguns vícios no tocante à técnica legislativa, bem como de ilegalidade:

- a) Será preciso, no âmbito da técnica legislativa, inserir, previamente ao art. 1º, um **CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**, haja vista que há Capítulo II sem ter e inserido um Capítulo I;
- b) No art.13, inciso V, alínea “e”, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de retirar o requisito do estado civil das pessoas idosas, a fim de não criar obstáculos na capilaridade da política municipal de amparo;
- c) No art. 13, inciso VI, alínea, sugere-se a proposição de uma emenda supressiva, haja vista que não compete aos Municípios o oferecimento de serviços públicos no âmbito do Poder.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE** pela **ILEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei nº 81/2023.

É o parecer.

Nova Venécia, 18 de outubro de 2023.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

