PARECER JURÍDICO

Origem: Requerimento nº 29/2023, encaminhado pelos Vereadores Grasiela Cristina Giacobbo Nodari, Micheli Alves de Lima e Marcos de Oliveira, em 25 de agosto de 2023, solicitando a emissão de parecer jurídico quanto ao Projeto de Lei nº 036/2023, de autoria do Senhor Prefeito Municipal, que visa instituir o Programa de proteção especial de alta complexidade, na modalidade Família Acolhedora para pessoas idosas e adultos com deficiência denominado "Programa Acolhendo Vidas", e dá outras providências.

EMENTA: PROJETO DE LEI. COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE LEGISLATIVA. RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NO PROJETO DE LEI EM ANÁLISE. CORREÇÕES DE ERROS MATERIAIS E DE TÉCNICA LEGISLATIVA. LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998. CRIAÇÃO DE DESPESAS. RECOMENDAÇÃO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

I - DO RELATÓRIO:

Na data de **18/08/2023**, foi proposto pelo Senhor Prefeito Municipal, o Projeto de Lei nº 036/2023, que visa instituir o Programa de proteção especial de alta complexidade, na modalidade Família Acolhedora para pessoas idosas e adultos com deficiência denominado "Programa Acolhendo Vidas", e dá outras providências.

Com pedido de urgência urgentíssima, referido projeto de lei foi incluído na pauta da ordem do dia da sessão ordinária do dia **21/08/2023**, oportunidade em que teve seu pedido de urgência urgentíssima retirado, a pedido do Vereador Clairton Antonio Cauduro, tendo o referido requerimento sido aprovado por unanimidade de votos pelo Plenário, ocasião em que a mencionada proposição foi encaminhada para as Comissões Permanentes para a devida análise e emissão de pareceres.

Na data de **25/08/2023**, em reunião conjunta realizada entre as Comissões Permanentes, os Vereadores Grasiela Cristina Giacobbo Nodari, Micheli Alves de Lima e Marcos de Oliveira encaminharam o Requerimento nº 29/2023 a esta Procuradoria Jurídica, solicitando a emissão de parecer jurídico quanto ao mencionado projeto de lei.

Diante disso, esta Procuradoria Jurídica vem apresentar o parecer solicitado, nos termos da fundamentação a seguir exposta.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, cabe analisar a competência e legitimidade quanto à iniciativa legislativa da proposição em análise.

A Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 2º, define as competências do Município, dispondo que compete ao ente público municipal prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, podendo legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse social, conforme constam dos incisos I e VI do citado dispositivo legal, que transcreve-se:

> *Art. 2º. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *[...]*
> *VI - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse social;*

O artigo 3º da LOM prevê ainda que compete ao Município, de forma concorrente com a União e Estado, promover, inclusive, o serviço social, senão vejamos:

> *Art. 3º. Compete ainda ao Município, concorrentemente no que couber, com a União e o Estado, zelar pela segurança pública; promover a educação, a cultura e o serviço social; prover sobre a defesa da flora e fauna; prover os serviços de fomento agropecuário, conservação de estradas e caminhos; dispor sobre a prevenção e serviços de combate a incêndios.*

Cabe mencionar ainda que, considerando o teor da proposição em análise, o artigo 125, inciso IX, Lei Orgânica Municipal, estabelece que o Município de Santo Antônio do Sudoeste atuará na área de saúde, no sentido de manter a assistência permanente à gestante, à criança, ao idoso e ao deficiente, conforme cita-se:

> *Art. 125. O Município de Santo Antonio do Sudoeste atuará ainda na área de saúde, no sentido de:*
> *[...]*
> *IX - manter assistência permanente à gestante, à criança, ao idoso e ao deficiente;*

Além disso, de acordo com o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Ademais, quanto à iniciativa dos projetos de leis, estes caberão a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões da Câmara, ao Prefeito Municipal e à população, nos termos da lei, conforme dispõe o artigo 45, *caput*, Lei Orgânica Municipal:

> *Art. 45. A iniciativa dos projetos de lei caberá a qualquer Vereador, à Mesa, às Comissões da Câmara e ao Prefeito, bem como à população, conforme o disposto no art. 48.*

Portanto, tem-se que a proposição apresentada pelo Prefeito Municipal, autor da matéria, que objetiva instituir programa municipal que visa a proteção especial de pessoas idosas e adultos com deficiência, é ato que encontra-se dentro de sua competência legislativa, sendo legítima a iniciativa legal.

Quanto ao mérito, assim como já exposto, o objetivo central da proposição é instituir o Programa de proteção especial de alta complexidade, na modalidade Família Acolhedora para pessoas idosas e adultos com deficiência denominado "Programa Acolhendo Vidas", o qual constitui-se no acolhimento de pessoas idosas e adultos com deficiência, por famílias previamente cadastradas e habilitadas no serviço, que tenham tido direitos violados e/ou vínculos familiares rompidos ou fragilizados, ou ainda que estejam impossibilitadas de conviver com a família biológica, de acordo com as previsões dos artigos 2º e 3º do projeto de lei em análise.

Neste sentido, cabe ponderar que o direito à vida é garantia fundamental, insculpida no artigo 5º, *caput*, Constituição da República, sendo a saúde e a assistência aos desamparados, direitos sociais previstos no artigo 6º, *caput*, da respectiva Carta Magna.

A Lei Federal nº 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa, prevê nos artigos 46 e 47, inciso I, II e III, a política de atendimento à pessoa idosa, dispondo ainda sobre as linhas de ação da política de atendimento, dentre elas as políticas sociais básicas, previstas na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994; as políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem e; os serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão:

> *Art. 46. A política de atendimento à pessoa idosa 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;
III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

Já a Lei Federal nº 13.146/2015, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 39, prevê o direito à assistência social à pessoa com deficiência, inclusive, para a garantia de seguranças fundamentais no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco, por fragilização de vínculos e ameaça ou violação de direitos, conforme transcreve-se:

Art. 39. Os serviços, os programas, os projetos e os benefícios no âmbito da política pública de assistência social à pessoa com deficiência e sua família têm como objetivo a garantia da segurança de renda, da acolhida, da habilitação e da reabilitação, do desenvolvimento da autonomia e da convivência familiar e comunitária, para a promoção do acesso a direitos e da plena participação social.
§ 1º A assistência social à pessoa com deficiência, nos termos do caput deste artigo, deve envolver conjunto articulado de serviços do âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, ofertados pelo Suas, para a garantia de seguranças fundamentais no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco, por fragilização de vínculos e ameaça ou violação de direitos.

Desta maneira, o Poder Público Municipal visa instituir programa que buscará suprir as necessidades locais, para a proteção e cuidados a serem dispensados às pessoas idosas e com deficiências, que eventualmente encontrarem-se em situações de vulnerabilidade social e familiar e tiverem seus direitos e garantias violados no âmbito familiar, propiciando a estas pessoas uma moradia provisória digna, com um ambiente familiar que propicie a devida assistência e auxílio a este público alvo.

Os objetivos do Programa estão devidamente previstos, conforme consta do artigo 5º do PL em análise, recomendando, entretanto, que, com relação aos parágrafos (§§ 1º ao 4º) constantes do referido artigo 5º, seja apresentada emenda modificativa, a fim de substituir os parágrafos por incisos, por tratar-se de rol de objetivos, o quais devem ser discriminados e enumerados em uma ordem lógica por meio dos incisos, assim como estabelece o artigo 11, inciso III, alínea "d", Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona:

> *Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:*
> *[...]*
> *III - para a obtenção de ordem lógica:*
> *[...]*
> *d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.*

Cabe mencionar ainda que o projeto de lei em análise prevê a composição (art. 19, do PL) e as competências (art. 7º e art. 20, parágrafo único, do PL) da Equipe Técnica do Serviço, a qual, dentre as suas atribuições, ficará responsável por determinar o acolhimento da pessoa idosa ou com deficiência, realizar o cadastro e seleção das famílias inscritas para receberem o público alvo do programa, bem como realizar a capacitação, assistência e acompanhamento das famílias acolhedoras, antes, durante e após o acolhimento.

O projeto de lei em análise prevê também quanto à sua vinculação, à Secretaria Municipal de Assistência Social, relacionando os órgãos públicos parceiros,

que irão contribuir com a devida fiscalizarão e propiciarão o adequado funcionamento do programa, de acordo com o artigo 8º do PL.

O projeto de lei prevê ainda os documentos e requisitos necessários a serem cumpridos pelas famílias que possuam interesse em habilitar-se para, eventualmente, receberem os acolhidos em suas residências, de acordo com as previsões dos artigos 10 e 11 do PL, o que se mostra razoável, a fim de propiciar a proteção do público alvo e do regular funcionamento do programa, assim como estabelece a lei vigente.

O projeto de lei fixa ainda as responsabilidades das famílias acolhedoras, enquanto perdurar o acolhimento, segundo o rol do artigo 18.

Há também a previsão quanto aos recursos a serem utilizados para a instituição e manutenção do Programa (art. 23), bem como a garantia do recebimento pelas famílias acolhedoras, de benefício a ser custeado pelo Poder Público, a fim de retribuir a prestação do relevante serviço a ser prestado e objetivado pelo Programa, quanto ao cuidado das pessoas idosas e com deficiência, em situação de risco, de acordo com o artigo 24 e seguintes do PL.

Entretanto, há a necessidade de algumas correções e melhorias nas redações de alguns dispositivos legais, a fim de cumprir a técnica legislativa e proporcionar a adequada redação da proposição.

Desta maneira, sugere-se que seja apresentada emenda modificativa com relação ao *caput* do artigo 9º, do PL, o qual prevê que "*Art. 9º. As pessoas cadastradas no Programa receberão, com absoluta prioridade:*", embora entenda-se que as "pessoas cadastradas" mencionadas no referido artigo, refiram-se ao público alvo do programa, recomenda-se que o termo genérico "as pessoas cadastradas" seja substituído por *"as pessoas idosas e com deficiência cadastradas no Programa"*,

visando proporcionar mais clareza e precisão ao dispositivo legal, assim como estabelece o art. 11, Lei Complementar nº 95/1998.

Outro ponto do projeto de lei que pode gerar dúvidas, devido à sua redação, é o disposto no art. 10, que dispõe:

> *Art. 10. O chamamento ocorrerá através de EDITAL, sendo que a inscrição e seleção das famílias interessadas em participar do Programa de acolhimento será gratuita e realizada por meio do preenchimento de Ficha de Cadastro, com a apresentação dos seguintes documentos:*
> *I – Carteira de Identidade e CPF;*
> *II – Certidão de Nascimento ou Casamento;*
> *III – Comprovante de Residência;*
> *IV – Certidão Negativa de Antecedentes Criminais emitida pela Vara Criminal da Comarca de Santo Antônio do Sudoeste/PR e Polícia Civil.*
> *Parágrafo único. Não se incluirá no Programa familiar com vínculo de parentesco com pessoa em processo de acolhimento.*

Não fica inteiramente claro no referido artigo, se todos os membros da família, que residem na residência em que irá ser acolhida a pessoa idosa ou com deficiência, deverão apresentar o rol de documentos previstos no citado dispositivo legal, e nem se os membros familiares que, por ventura, vierem a residir na residência posteriormente ao cadastro, devam, igualmente, apresentar os documentos mínimos exigidos.

Desta forma, sugere-se que seja realizada emenda aditiva, visando incluir parágrafo no artigo 10, prevendo que todos os membros familiares, residentes da casa onde será acolhida a pessoa idosa ou com deficiência, deverão apresentar os documentos relacionados no *caput*, inclusive os eventuais membros que passem a residir na moradia, após o cadastro, inscrição e seleção da família, no âmbito do Programa.

Há também a necessidade de esclarecer, salvo melhor análise, quem será o órgão ou autoridade responsável por nomear o membro da família acolhedora para, eventualmente, ser o responsável por administrar o benefício recebido pela pessoa idosa ou com deficiência, conforme previsto no § 2º, do art. 15, do projeto de lei, que estabelece o seguinte:

> *Art. 15. [...]*
> *[...]*
> *§ 2º – Poderá ser nomeado membro da família acolhedora para ser responsável pelo benefício recebido pela pessoa idosa ou adulto com deficiência, que deverá ser utilizado em prol destes, prestando contas dos gastos, com os devidos comprovantes das despesas realizadas, sob pena de incorrer nas sanções criminais e civis cabíveis.*

Em que pese haver a previsão quanto à possibilidade de nomeação de membro da família acolhedora, que ficará responsável pelo benefício recebido pelo acolhido, não há previsão legal sobre o órgão ou autoridade responsável por definir e nomear o membro familiar, sugerindo, desta maneira, que seja esclarecido junto ao Poder Executivo Municipal tal circunstância e, posteriormente, que seja realizada emenda aditiva para incluir parágrafo, visando prever tal competência e a forma de nomeação.

O artigo 17 do PL em comento igualmente deve receber emenda modificativa, para corrigir erro material na sua pontuação, devendo o ponto final constante do *caput* do referido artigo, ser substituído por dois-pontos (:), eis que cita rol de incisos, consistente nas medidas a serem tomadas pela equipe do Programa Família Acolhedora, após o término do acolhimento.

Há também a necessidade de realizar emenda modificativa no § 3º, do artigo 23, do projeto de lei em comento, visando adequar a sua redação, para torna-la mais clara e objetiva, sugerindo que seja substituída a expressão *"§ 3º. A possibilidade de eventualmente o acolhedor residir em imóvel que o idoso ou adulto*

com deficiência tenha a posse, desde que a critério e avaliação da Equipe Técnica do Programa.”, para constar a seguinte redação: *“§ 3º. Haverá a possibilidade de eventualmente o acolhedor residir em imóvel que o idoso ou adulto com deficiência tenha a posse, desde que a critério e avaliação da Equipe Técnica do Programa.”*

Cabe sugerir ainda que seja apresentada emenda modificativa à redação do § 4º, do art. 29 do PL 036/2023, qual prevê que, excepcionalmente, poderá ser utilizado a integralidade do benefício e/ou aposentadoria do acolhido em seu proveito, a fim de igualmente proporcionar a clareza e objetividade que a técnica legislativa exige, substituindo a expressão *“§ 4º Excepcionalmente, poderá ser utilizado 100% do rendimento mensal em prol do acolhido, desde que, devidamente justificado, por escrito e autorizado pelo Diretor do Departamento de Assistência Social.”*, pela seguinte expressão: *“§ 4º Excepcionalmente, poderá ser utilizado 100% do benefício e/ou aposentadoria do acolhido, em prol do próprio acolhido, desde que devidamente justificado por escrito e autorizado pelo Diretor do Departamento de Assistência Social.”*

Recomenda-se ainda a apresentação de emenda supressiva, considerando que a redação contida no art. 31 do PL, encontra-se também expressa na redação do art. 32 da referida proposição, sendo, portanto, previsão em duplicidade, sugerindo-se, assim, que seja apresentada emenda supressiva para retirar do PL o art. 31, visando evitar flagrante tautologia.

Por fim, considerando que o programa a ser instituído, prevê despesas a serem custeadas pelo Poder Público Municipal, diante os benefícios financeiros a serem concedidos às famílias acolhedoras, conforme previsão do artigo 29 do projeto de lei em análise, o que irá criar despesas para o Poder Executivo Municipal, deverá atender-se ao disposto no artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se que o projeto de lei seja acompanhado da devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da ação governamental a ser implementada, bem como da

declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No mais, com exceções das recomendações retro especificadas, não verifica-se na proposição em análise, salvo melhor juízo, previsão que viole ou contrarie a lei, estando o Projeto de Lei nº 036/2023 em conformidade com os princípios, objetivos, diretrizes e disposições legais pertinentes, de acordo com a fundamentação aqui exposta.

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. 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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."* (STF - MS: 24584 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19-06-2008)

III - DA CONCLUSÃO:

Diante o exposto, esta Procuradoria Jurídica é de **parecer favorável com ressalvas** ao Projeto de Lei nº 036/2023, de autoria do Senhor Prefeito Municipal, recomendando que sejam elaboradas as alterações legislativas sugeridas

no tópico anterior, a fim de propiciar às redações a adequada técnica legislativa, bem como aprimorar as redações proporcionando mais clareza e precisão, conforme estabelece a Lei Complementar nº 95/1998, nos termos da fundamentação exposta.

Por fim, considerando que o programa a ser instituído, prevê despesas a serem custeadas pelo Poder Público Municipal, diante os benefícios financeiros a serem concedidos às famílias acolhedoras, conforme previsão do artigo 29 do Projeto de Lei nº 036/2023, o que irá criar despesas para o Poder Executivo Municipal, deverá atender-se ao disposto no artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se que o projeto de lei seja acompanhado da devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da ação governamental a ser implementada, bem como da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Cabe destacar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando os pareceres a serem exarados pelas Comissões Permanentes a serem ouvidas neste processo legislativo, e nem na apreciação e votação da matéria, a ser eventualmente realizada pelo Plenário desta Casa de Leis, de acordo com as normas previstas em seu Regimento Interno.

É o ***PARECER***. S.M.J.

Santo Antônio do Sudoeste-PR, 28 de agosto de 2023.

ANTONIO LUCAS TOMAZONI
Procurador Jurídico
OAB/PR 69.423