



Porto Alegre, 3 de outubro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 23.244/2023.

I. O Poder Legislativo de Três Passos solicita orientação e análise quanto ao Projeto de Lei nº 125, de iniciativa do Poder Executivo, que visa dispor sobre a Política Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, reestrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, revoga as Leis 3873/2004, 4830/2013 e 4990/2014 e dá outras providências.

II. Preliminarmente, quanto aos tópicos indicados na ementa:

- a) Políticas Municipais para pessoas idosas;
- b) Reestruturação do Conselho de Direito das Pessoas Idosas;
- c) E do Fundo Municipal de Direito das Pessoas idosas;
- d) Revogação de Leis.

Deste modo verifica-se que o Projeto de Lei englobaria quatro grandes temas. Entretanto, da revisão dos dispositivos, destaca-se que ainda há criação de direitos como reserva de vagas em estacionamentos públicos e privados.

Apesar da Ementa e o art. 1º indicarem que se trata de reestruturação, nos termos dos dispositivos temos, de fato, a recriação do Conselho e do Fundo, visto que as leis que os criaram estão sendo revogadas.

No que concerne à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 1998, são necessários reparos, do que se destaca:

Quanto ao uso de SIGLAS e ABREVIACÕES DE LEIS observa-se que sempre que citadas pela primeira vez deverão constar com a informação completa, somente sendo abreviadas em um segundo momento, ainda, não há necessidade de referenciá-las como “lei municipal”, como nos termos do art. 12, visto que presumível. Assim, na ementa quando se menciona as leis a serem revogadas, deverão ser indicadas em sua completude. Ainda, quando no art. 10, menciona-se o SUAS, não deverá apenas mencionar sua sigla.

Quanto à alteração, revogação e consolidação de leis:



Observa-se que a consolidação de leis consiste na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria, em diploma legal único, revogando-se formalmente as que lhes são incorporadas, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. Este conceito está na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Pela técnica da consolidação, será possível extinguir dispositivos repetitivos, contraditórios, sobrepostos e desatualizados, dessa forma dirimindo dúvidas sem a alteração do conteúdo das leis consolidadas. Além disso, pela Consolidação é possível melhorar a linguagem legislativa, oferecendo maior clareza, precisão e ordem lógica aos conteúdos consolidados.

Deste modo, recomenda-se revisão dos termos da Lei em atenção ao art. 13 e seguintes da Lei Complementar nº 95, de 1998. Pois, nos moldes apresentados não se ateuve à consolidação, mas, sim, revogação e recriação de institutos e políticas. Portanto, tendo em vista que se pretende revogar a Lei nº 3.873, de 2004, inviável sua remeter a ela, nos termos do art. 12, do PL. Ou no caso do art. 28, do PL, quanto à Lei nº 4.830, de 2013.

Ultrapassados os pontos iniciais, passa-se à análise.

O Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

Além disso, é de competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República). Ademais, a proteção aos idosos tem suas bases firmadas no Estatuto do Idoso, Lei Federal nº 10.741/2003, neste sentido, tem aplicabilidade nacional e deve ser articulada e fiscalizada.

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o objeto do projeto de lei em análise refere-se a Conselho e gestão de recursos, é adequada a iniciativa do Poder Executivo.

Quanto às Políticas Municipais para Pessoas Idosas:

Cabe lembrar que políticas públicas não têm “muros”, ou seja, a partir do fato de um tema ser alçado à condição de ser tratado como política pública, ela passa a ser direcionado a todos as pessoas e instituições, com tratamento de prioridade, pelo governo, que passará a desenvolver programas e ações, dentro de um processo de decisão, com a participação da sociedade, a partir de premissas constitucionalmente previstas, voltadas para a afirmação dos princípios estabelecidos.



É indispensável, assim, que os objetivos do plano sejam factíveis e que as prioridades sejam identificadas claramente, por meio de um amplo debate local, para que não se constituam em meros discursos. Quando se anuncia um plano de ações governamentais, o que se define é um compromisso legal (porque constará em lei) político-programático, sujeito, inclusive, ao controle social e técnico de sua execução e dos resultados que serão gerados, tudo com ampla e absoluta transparência.

Quanto à reserva de vagas em estacionamentos públicos e privados:

No que concerne ao estacionamento prioritário para pessoas idosas e com deficiência já são direitos garantidos no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 2003) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015). O acesso ao direito dá-se pela emissão de cartão de credenciamento de estacionamento, que deve ser emitido no município de residência e tem validade em todo o território nacional. Assim, o Município deve dar concretude à direito já garantido em norma geral, regulamentando os parâmetros municipais tão somente.

Lembrando que a prioridade não se limita à porcentagem que pretende reservar, devendo ser atendida **independente da reserva de lugares**.

Ademais, quanto aos estabelecimentos privados, destaca-se que regular sobre estacionamentos privados não se encontra entre as atribuições municipais, nesse sentido já é consolidado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, destaca-se jurisprudência recente:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL QUE REGULAMENTA ESTACIONAMENTOS PRIVADOS. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INTERESSE LOCAL. SÚMULA 280/STF. 1. O acórdão recorrido consignou que o Município não detém competência para legislar sobre a matéria constante da Lei nº 12.140/2015, qual seja, funcionamento e responsabilidade civil de estacionamento privado, e, ao fazê-lo, não divergiu da orientação do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 2. O Tribunal de origem assentou que a matéria prevista no instrumento legislativo escapa ao interesse local do Município, razão pela qual dissentir do mencionado entendimento demandaria, necessariamente, a análise da legislação infraconstitucional local questionada, o que torna inviável o processamento do recurso extraordinário (Súmulas 280/STF). 3. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR ARE: 1218469 MG - MINAS GERAIS 0218272-33.2015.8.13.0701, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 20/12/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 13-02-2020)

Assim, inviável os termos dispostos no art. 11, do PL.



Quanto à (re)criação de Conselho:

A Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, assim estabelece:

Art. 6º **Os conselhos** nacional, estaduais, do Distrito Federal e **municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.** (grifou-se)

Outrossim, a Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), também confere competências aos Conselhos dos Direitos do Idoso, inclusive os Municipais:

Art. 7º **Os Conselhos** Nacional, Estaduais, do Distrito Federal **e Municipais do Idoso**, previstos na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, **zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei.** (grifou-se)

Os Conselhos de Direitos possuem uma natureza jurídica muito peculiar; embora, a rigor, não sejam órgãos públicos no sentido estrito da palavra, à semelhança como são as secretarias e autarquias, exercem o que se chama “controle social”. São instâncias sem personalidade jurídica própria, de assessoramento do Executivo, vinculadas a um órgão da estrutura administrativa daquele Poder para deliberação e fiscalização de determinadas políticas públicas e matérias de relevância nacional, estadual ou municipal.

De se destacar, outrossim, que os Conselhos de Direitos funcionam mediante o apoio técnico e financeiro do órgão público a que se vinculam. No âmbito dos Municípios, a criação dos Conselhos de Direitos decorre de exigência legal ou para auxiliar a Administração local na habilitação em sistemas, programas e projetos, para celebração de convênios e captação de recursos.

Diante disso, recomenda-se que seja criado em lei específica e seja regulamentado através de decreto, em suas particularidades.

Quanto aos membros do Conselho:

Os membros dos Conselhos como regra, não percebem remuneração por esta atividade, sendo considerada serviço público relevante. Porém, quando deste exercício são considerados agentes públicos, na medida em que tomam parte em importantes decisões sobre serviços, programas e projetos de interesse da coletividade.

Quanto à composição dos Conselhos de Direitos, como regra, vale o **princípio da paridade entre representantes do Poder Público (servidores) e da sociedade civil**, exceto



quando a norma que determina a sua instituição obrigatória não dispuser expressamente a respeito.

O PL observa o princípio da paridade.

Ademais, cabe a cada Conselho a elaboração de seu Regimento Interno, dispondo sobre sua organização, funcionamento, realização de reuniões, quórum, dentre outras questões próprias de suas atividades, cabendo ao PL apenas dispor sobre diretrizes gerais, assim, devem ser revistos os artigos do PL, visto que entram em detalhes que deverão ser dispostos em Regimento.

Conforme já ressaltado, mesmo não sendo servidores públicos, as despesas dos conselheiros, no estrito desempenho dessa atividade de conselheiro, são consideradas despesas públicas, devendo ser atendidas na forma da legislação local.

As despesas decorrentes da atuação dos Conselhos de Direitos nos Municípios devem ser custeadas pelo Executivo, de acordo com as leis orçamentárias.

Assim, quaisquer despesas decorrentes da criação de Conselhos na estrutura administrativa local deverão estar previstas no PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias. Desconhece-se a instrução do PL em observância às leis orçamentárias, assim, recomenda-se que os Vereadores verifiquem e se necessário possibilitem ao Poder Executivo sua instrução.

Quanto ao financiamento das Políticas para Pessoas Idosas, nos termos do PL, especificamente no que concerne à (re)criação de Fundo Especial:

À luz da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, destaca-se que a criação de fundo, nos termos proposto é inviável, visto que a EC 109 vedou criação de fundo (art. 167, XIV) quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública, o que se vislumbra no caso concreto e, inclusive, se dispõe no mesmo texto do PL, o próprio art. 26, informa o suporte em leis orçamentárias

III. Diante do que foi analisado, entende-se que o conteúdo que integra o Projeto de Lei e análise é da competência legiferante do Município, tendo atendido também a espécie legislativa e a iniciativa legislativa do Prefeito, estando viável à tramitação nestes aspectos.



Porém, traz conteúdo eivado de inconstitucionalidade no que respeita à criação de fundo municipal, vez que vedado no art. 167 da Constituição Federal, com alteração pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

Especificamente quanto ao Conselho Municipal e a Política Municipal (que pende de inclusão dos dispositivos), orienta-se que o Município elabore Projetos de Lei em apartado, dispondo sobre cada tema, observando as determinações da legislação vigente, uma vez que sua implementação depende fundamentalmente da instituição da Política Municipal, preliminarmente, sendo elaborado de forma participativa.

Destaca-se que no que interessa à Política Municipal, a viabilidade do texto projetado depende do estudo com relação à realidade fática do Município, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento e, se for este o caso, certificar-se de que foi elaborado o devido estudo de impacto orçamentário-financeiro, bem como da compatibilidade com as demais leis que impactam de forma transversal ou direta na temática, como leis orçamentárias, de assistência social, saúde, cultura, entre outras.

Por oportuno, destaca-se que para a criação de Política Municipal é necessário que se faça uma busca minuciosa na legislação local, a fim de verificar se há necessidade de revogação ou alteração de leis vigentes à luz da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998.

Ademais, deverá ser observado que quaisquer despesas decorrentes da criação de Conselhos na estrutura administrativa local, instrumentalização de políticas e estratégias públicas deverão estar previstas no PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

Para os ajustes, sugere-se diligenciar junto ao Poder Executivo para envio de Mensagem Retificativa ou substitutiva.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM

Evertton M. Paim

EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM