



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 280/25

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que determina a obrigatoriedade de formação em curso superior na área de saúde para o responsável técnico de Instituições de Longa Permanência para Idosos no Município de Porto Alegre e dá outras providências.

Após apregoamento pela Mesa (0867292), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I e II, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber. A regulamentação das condições mínimas para o funcionamento de equipamentos de assistência social e saúde no âmbito municipal, como as Instituições de Longa Permanência para Idosos, insere-se na competência legislativa municipal por se tratar de matéria de evidente interesse local.

No que tange à iniciativa legislativa, a proposição foi apresentada por Parlamentar, sendo necessário verificar se a matéria está entre aquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria.

O Supremo Tribunal Federal tem adotado interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Conforme firmado no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral (RE 878.911/RJ), "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

Analisando o conteúdo da proposta, verifica-se que os artigos 1º, 2º e 3º estabelecem requisitos de qualificação profissional para o responsável técnico das ILPIs, prazos para adequação e

penalidades pelo descumprimento, matérias estas que se encontram na esfera de competência do Poder Legislativo Municipal, pois tratam de normas gerais aplicáveis a entidades privadas, sem interferência direta na organização administrativa do município.

Contudo, o artigo 4º do projeto atribui expressamente à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ou outro órgão competente a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento da lei. Essa previsão configura interferência na organização e no funcionamento da administração pública municipal, matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria.

Da mesma forma, o artigo 5º do projeto, ao determinar que "O Executivo Municipal, por meio da SMS ou outro órgão competente, regulamentará as condições e as exigências para o cumprimento desta Lei", viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e a competência privativa do Chefe do Executivo para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF).

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido da inconstitucionalidade de dispositivos que impõem ao Poder Executivo o dever de regulamentar lei. Na ADI 4728, o Tribunal Pleno firmou entendimento de que é incompatível com a Constituição Federal a existência de dispositivos normativos que estabeleçam obrigação ao Poder Executivo de regulamentar preceitos legais, por violação dos artigos 2º e 84, II, da Constituição[1].

Quanto ao mais (arts. 1º, 2º e 3º), verifica-se sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, especialmente com as normas de proteção à pessoa idosa. A Constituição Federal, em seu artigo 230, estabelece que "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".

A Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), em seu artigo 3º, § 1º, inciso VI, prevê a capacitação e educação continuada dos profissionais que atuam no atendimento ao idoso, e o artigo 48 estabelece que as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso.

Quanto à Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 502/2021 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que dispõe sobre o funcionamento de Instituições de Longa Permanência para Idosos, é importante notar que já estabelece em seus artigos 10 e 11 que "a Instituição de Longa Permanência para Idosos deve possuir um Responsável Técnico - RT pelo serviço, que responderá pela instituição junto à autoridade sanitária local" e que "o Responsável Técnico deve possuir formação de nível superior."

Nesse contexto, o projeto de lei em análise estabelece requisitos mais específicos ao determinar que esse profissional de nível superior deva ter formação específica na área da saúde, preferencialmente em medicina, enfermagem, fisioterapia, psicologia, terapia ocupacional ou correlatas, com especialização ou experiência comprovada em gerontologia ou cuidado com idosos. Essa especificação está dentro da competência suplementar do município e não contraria a norma federal, apenas a torna mais rigorosa no âmbito local, o que é admitido.

Quanto às penalidades previstas no artigo 3º do projeto, embora estejam alinhadas com o poder de polícia administrativo municipal, apresentam deficiência técnica ao não estabelecerem parâmetros concretos para a fixação do valor da multa, delegando essa definição integralmente ao órgão competente. O princípio da legalidade, especialmente em matéria de sanções administrativas, exige que a lei estabeleça, no mínimo, os parâmetros básicos para a fixação da penalidade pecuniária, como valores mínimos e máximos ou critérios objetivos para seu cálculo, não podendo transferir integralmente essa definição ao poder regulamentar.

Igualmente, o parágrafo único do artigo 3º, ao mencionar que "a multa prevista no inc. II poderá ser escalonada de acordo com o porte e capacidade da instituição", apresenta critérios genéricos, mas insuficientes para garantir a segurança jurídica e a proporcionalidade das sanções.

O prazo de 180 dias estabelecido no art. 2º para adequação das instituições já em funcionamento, com possibilidade de prorrogação por até 90 dias mediante justificativa, mostra-se razoável, respeitando o princípio da segurança jurídica e permitindo que as instituições se adaptem às novas exigências.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se pela conformidade jurídica parcial da proposição.

É o parecer.

[1] Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 28/03/2025, às 21:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0879008** e o código CRC **DDBAFBA1**.