COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária nº 13/2022*
Autor: *Ver. Pollyanna Rocha*
Ementa: *"Institui o Programa de Fisioterapia e Terapia Ocupacional para Idosos no Município de Teresina".*
Relator: *Ver. Venâncio Cardoso*
Conclusão: *parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei*

I – RELATÓRIO:

A Vereadora acima especificada apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: "Institui o Programa de Fisioterapia e Terapia Ocupacional para Idosos no Município de Teresina".

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Identificador: 3100370039003400320030004000520042 Conferência em http://www.spionline.com.br/cmteresina/spi/autenticidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que pretende instituir programa municipal que contemple o atendimento de idosos em atividades de fisioterapia e terapia ocupacional.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II e no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea p, o seguinte:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***
> ***II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*** *(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)*
>
> *Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*
> ***I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:***
> ***p) a políticas públicas do Município;***

Cumpre destacar ainda que amparar pessoas idosas é dever do Poder Público. Nesse sentido, o disposto na Constituição Federal:

> ***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*:

> *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*

Identificador: 3100370039003400... Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***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.***
>
> *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;***

Com orientação semelhante, cabe expor os seguintes dispositivos legais constantes na LOM, os quais versam sobre o assunto:

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

Destarte, a par disso, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames constitucionais e legais, concretiza direito social.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre criação de política pública.

Com efeito, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

> ***Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:***
> *[...]*
> ***VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei;*** *(grifo nosso)*
>
> ***Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:***

Identificador: 3100370039003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> *[...]*
> *IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

Nessa linha de intelecção, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

> *(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)*

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra "A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio", Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar.* Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira *conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares.*

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.*

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

> ***O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos***

Identificador: 3100370039003A003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições*** *(TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.).*

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

> ***(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa***.

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:

> *'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder.*
> *Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.*

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Identificador: 3100370039003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

> *(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça.* ***Limites à iniciativa legislativa e o princípio da*** *reserva da administração. In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Logo, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

Ademais, verifica-se 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 STF, é taxativo. Nesse sentido, temos o ARE nº 878.911 (DJ de 11.10.2016), no qual o STF considerou válida lei municipal de autoria parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias das escolas públicas municipais. A lei cuidava dos critérios de instalação e funcionamento, bem como da quantidade mínima de câmeras por estabelecimento. A Corte salientou não ser possível interpretação ampliativa do art. 61, § 1º, da Constituição *para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.* Resgatando o posicionamento adotado na ADI nº 3.394, entendeu também que o simples fato de importar aumento de despesa não constituía razão para considerar inconstitucional a lei.

Como decisão mais recente adotando esse posicionamento, confira-se também os seguintes precedentes:

> ***AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão,***

Identificador: 31003700390034003200340032004000 Conferência em http://www.spionline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> *em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.(STF - RE: 1282228 RJ 0003329-54.2019.8.19.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 18/12/2020)*

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 4723 AC 9940463-91.2012.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)*

Em seu voto, na ADI 4723 AC, o Relator aduziu o seguinte:

> *"No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que o Assembleia Legislativa limitou-se a garantir direitos sociais constitucionalmente previstos. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à moradia e à educação, previstos no art. 6º da CRFB.*
> *Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.*
> *Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições. Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.*
> *A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.*
> *Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo. A atuação do legislador amapaense é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.*

Identificador: 310037003900340031003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***Ademais, não há impedimento para que o Poder Legislativo opte por editar lei autorizativa. Por essa razão, se é certo que a natureza autorizativa não supre o vício de iniciativa, inexistindo este, é irrelevante se é ou não autorizativa a norma editada.***
> ***Por essas razões, não havendo inconstitucionalidade na norma impugnada, julgo improcedente a presente ação direta."***

No caso em comento, o referido projeto não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, estabelece apenas objetivos a serem atingidos e critérios que deverão ser observados pelo Município na implantação da Programa de Fisioterapia e Terapia Ocupacional para Idosos, cabendo, assim, ao Executivo regulamentá-lo para que a proposição produza efeitos.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 07 de março de 2022.

Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

Pelas conclusões" do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. EDILBERTO BORGES
Presidente

Identificador: 31003700390034003200340054005200400 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro

Ver. ENZO SAMUEL
Membro