



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 142/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 167/2022

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº
101/2022, DE AUTORIA DA
VEREADORA ELIENE SOARES DE
SOUSA, QUE DISPÕE SOBRE A
POLÍTICA MUNICIPAL DE
PREVENÇÃO E COMBATE ÀS
AMPUTAÇÕES EM PACIENTES
DIABÉTICOS E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 048/2022 – PGL/CMP, Projeto de Lei Ordinária nº 101/2022, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre a política municipal de prevenção e combate às amputações em pacientes diabéticos e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. O Projeto apresenta-se acompanhado de justificativa onde a Proponente diz que “o presente Projeto de Lei busca introduzir a Política de Prevenção e Combate às Amputações em Pacientes Diabéticos visando à diminuição dos terríveis males à saúde dos diabéticos, a partir da detecção prévia da enfermidade e do tratamento adequado dos pacientes em Parauapebas”.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

5. Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

6. Tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica, respectivamente nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, determinam que à Procuradoria Geral Legislativa é cometido o ofício de controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo.

7. Sob o ponto de vista da legalidade e constitucionalidade há a necessária observância dos aspectos formal e material, entendendo aquele como sendo o respeito à forma de produção da lei, englobando, inclusive, a técnica legislativa e, este como sendo a obediência de seu conteúdo à Lei e à Constituição.

2.1 – Da Competência Municipal

8. A matéria é de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal e arts. 8º, inciso I e 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas.

2.2 - Da competência de iniciativa formal

9. Por não configurar nenhuma das hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Executivo descritas no art. 53 da Lei Orgânica Municipal, a competência figura como comum, nos termos do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, que disciplina que a iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo nos casos de competência privativa, cabe a qualquer Vereador(a), ao(à) Prefeito(a) ou ao eleitorado, que a exercerá subscrevendo-se por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

2.3 – Do mérito do Projeto de Lei

10. *Prima facie*, registra-se que a matéria constante do Projeto de lei ora em análise já fora objeto de discussão, deliberação e aprovação em diversos municípios brasileiros, vindo, por meio de sanção do chefe do Executivo, à lume no mundo jurídico por meio de diversas leis ordinárias.

11. Compulsando o PL em análise, entendo que a Proponente buscar instituir por meio de instrumento normativo, *política pública* que visa a prevenção e combate às amputações em pacientes diabéticos, matéria esta que no meu entendimento passa ao largo das matérias de organização administrativa ou de qualquer programa de governo, a adequar-se como de competência privativa do Poder Executivo tratadas no art. 53 da LOM.

12. Não se pode perder de vista a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CF/88), mesmo diante da reorganização atual dos mesmos, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

13. Isso porque o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito somente à elaboração de emendas e substitutivos aos projetos de lei de

iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens¹ 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 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.

14. Quando se trata de políticas públicas, a doutrina diverge sobre se estas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, Maria Paula² afirma que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*.

15. Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um *programa*, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*³, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

16. A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

17. Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar *programas* para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados.

18. Nesse diapasão, no meu entender caminhou o Projeto, fixando tão somente as diretrizes (art. 2º) gerais da política de Prevenção e Combate às Amputações em Pacientes Diabéticos, sem, no entanto, incumbir novas atribuições a quaisquer órgãos em específico da administração pública, porquanto, pelo tema tratado saber-se-á destinar-se aos órgãos responsáveis pela saúde.

19. Destarte, segundo a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada), o que se veda,

¹ TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

³ SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.

rechaçando a interferência indevida de um poder sobre o outro, 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.

20. Por esta linha de argumentação, 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. A guisa de exemplo, imagine que atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

21. A possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraída do § 1º do art. 5º da CF/88, segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

22. De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos. Assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a *criar condições favoráveis ao exercício dos direitos*⁴.

23. Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a *obrigação* de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

24. Obviamente, o art. 5º, § 1º, não é a única fonte normativa dessa obrigação, podendo ser apontados, ainda, o inciso III, do art. 1º e o próprio art. 3º, que elenca os objetivos fundamentais da República, dentre os quais o de *promover o bem de todos* (art. 3º, IV).

25. Quanto ao aspecto formal, a competência para iniciar o processo legislativo, por exceção das competências privativas do Prefeito externadas nos arts. 53 e 71 da Lei Orgânica Municipal, cai na vala das competências comuns, cabendo tanto ao Legislativo quanto ao Executivo. Nesse passo, sem mácula o Projeto quanto ao processo de iniciativa. Ademais, até este ponto do Processo Legislativo, segue sua tramitação regular nos termos do que determina o Regimento Interno, e quanto a técnica legislativa a proposição atende minimamente aos comandos da Lei Complementar nº 95/98.

⁴ Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

26. Quanto ao aspecto material, vê-se que o Projeto de Lei está conforme as normas legais e regulamentares, guardando consonância com Carta Local e Nacional.

27. No mais verifico que o Projeto atende ao fim a que se propõe, tendo a justificativa traduzido muito bem a sua finalidade.

3) CONCLUSÃO

28. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei Ordinária nº 101/2022, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre a política municipal de prevenção e combate às amputações em pacientes diabéticos e dá outras providências.

29. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 28 de junho de 2022.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011