



PROCESSO N.º : 2015003489  
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO  
ASSUNTO : Veta parcialmente o autografo de lei n. 271, de 17 de setembro de 2015.

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre Ofício Mensagem n. 555, de 13 de outubro de 2015, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei n. 271, de 17 de setembro de 2015, resolveu, com fundamento no § 1º o art. 23 da Constituição do Estado, sancioná-lo parcialmente, vetando, na nova redação dada pelo art. 1º à Lei n. 13.463, de 31 de maio de 1999, o inciso III do art. 4º e o art. 5º.

Conforme comprova a certidão de folha retro, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

De iniciativa parlamentar, a proposição legislativa que resultou no autógrafo de lei parcialmente vetado altera a Lei n. 13.463, de 31 de maio de 1999, que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso.

Os dispositivos vetados têm a seguinte redação:

"Art. 4º .....  
.....  
111- priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuem ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;

"Art. 5º Na implementação da Política Estadual do Idoso, compete aos respectivos órgãos e entidades públicas:  
I - nas áreas de cidadania e trabalho:  
.....



- e) estimular a criação e a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores públicos e privado, com antecedência mínima de dois anos do afastamento;
- f) criar mecanismos que favoreçam a geração de emprego e renda, implantando e apoiando oficinas que sejam destinadas ao desenvolvimento de atividades produtivas, laborativas e ocupacionais, estimulando o trabalho cooperativo nos espaços públicos disponíveis à comunidade;
- g) estimular a criação de alternativas de ocupação do idoso junto ao mercado de trabalho nas áreas urbana e rural;
- h) promover a divulgação da legislação previdenciária;
- i) garantir vagas para idosos nos cursos de qualificação e requalificação profissional;
- j) aproveitar conhecimentos e habilidades dos idosos, tornando-os agentes multiplicadores para gerar empregos e aumento da renda familiar.

II – nas áreas de planejamento e desenvolvimento:

- d) estimular iniciativas e projetos agropecuários, de artesanato e de indústria caseira para os idosos, criando mecanismos de apoio técnico e financeiro;
- e) garantir vagas em cursos de reciclagem e capacitação para agricultores idosos.

III – na área de saúde:

- q) fiscalizar a execução das normas ministeriais pertinentes aos serviços geriátricos hospitalares;
- r) realizar estudos para detectar o caráter epidemiológico de determinadas doenças do idoso, com vistas à prevenção, tratamento e reabilitação;
- s) capacitar os agentes de saúde comunitários com conteúdo sobre envelhecimento;
- t) estabelecer ação integrada com as organizações não governamentais para operacionalização da Política Estadual do Idoso, visando o bem estar físico, psíquico e social do idoso.

IV – na área de educação, em articulação com suas os órgãos e entidades congêneres municipais:

- e) adequar currículos metodológicos e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso, bem como capacitar o corpo docente;
- f) apoiar a abertura de universidades para a terceira idade, como meio de universalizar o acesso às diferentes formas de saber;
- g) estimular e oportunizar a participação dos idosos nos núcleos de alfabetização de adultos;
- h) proporcionar a abertura de escolas, especialmente as técnicas, para atividades com os idosos.

V – nas áreas de cultura, turismo, esporte e lazer:

- e) incentivar e criar programas de lazer, esporte e atividades físicas que proporcionem melhor qualidade de vida ao idoso e estimulem sua autonomia física e sua participação na comunidade;
- f) estimular o desenvolvimento do turismo para o idoso;
- g) promover o planejamento de atividades adequadas ao idoso.

VI – na área de comunicação social:

- a) .....
- b) divulgar programas na área da justiça e legislação concernente à pessoa idosa.

VII – na área de assistência social:

- a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação da família, da sociedade e das entidades governamentais e não governamentais;
- b) estimular a criação de incentivos e alternativas ao atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas lares, oficinas abrangidas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros similares;



- c) *promover simpósios, seminários e encontros específicos para idosos;*
- d) *planejar, coordenar, supervisionar, financiar e divulgar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre e para os idosos;*
- e) *apoiar instituições asilares, sem fins lucrativos, que atendam idosos em situação de risco ou abandono.*

*VIII – na área da justiça:*

- a) *promover e defender os direitos da pessoa idosa;*
- b) *zelar pela aplicação das normas de proteção ao idoso, determinando ações para evitar abusos e lesões a seus direitos;*
- c) *receber e adotar as providências necessárias em relação às denúncias de qualquer forma de negligência ou desrespeito aos direitos dos idosos;*
- d) *apoiar programas, projetos e outras iniciativas, como simpósios e seminários, voltados a formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos direitos dos idosos;*
- e) *manter banco de dados sobre a legislação, com vistas a subsidiar o Estado e os municípios na defesa da cidadania da população idosa;*
- f) *orientar os órgãos de segurança pública sobre as particularidades do atendimento aos idosos;*
- g) *garantir horário diferenciado para visitas de familiares idosos aos detentos.*

*IX – na área de segurança pública:*

- a) *incluir, nos currículos das Academias de Polícia Civil e Militar, conteúdos sobre os direitos e necessidades dos idosos;*
- b) *capacitar e orientar os servidores públicos da segurança e os militares para um atendimento adequado ao idoso;*
- c) *apoiar a criação, a reforma e a adequação de Delegacia Especializada de Atendimento ao Idoso;*
- d) *estimular e apoiar a implantação de sistema integrado de informações de violência contra o idoso, constituindo um banco de dados estadual.*

*X – nas áreas de ciência e tecnologia:*

- a) *estimular e apoiar a realização de pesquisas e estudos na área de ciência e tecnologia voltadas aos idosos;*
- b) *estimular a utilização de tecnologia adequada para evitar o surgimento e o agravamento de doenças, especialmente neurológicas, bem como para melhoria dos aspectos cognitivos.” (NR)*

O veto foi oposto sob o fundamento de que os dispositivos vetados são inconstitucionais, porquanto houve intromissão na esfera da autonomia do Executivo (CE, arts. 20, § 1º, II e 37, XVIII), ao interferir na organização e no exercício de competências tipicamente administrativas, e impor o cumprimento de obrigações que resultariam em aumento de despesa que correria à conta de dotações orçamentárias do próprio Executivo.

Entendemos que o veto deve ser rejeitado.

Diversamente das razões expostas no veto, entendemos que as diretrizes previstas nos dispositivos vetados não interferem na autonomia do Executivo.



Ora, é cediço que, em regra, o parlamentar não está impedido de iniciar projeto de lei dispendo sobre a instituição de políticas públicas sobre determinada matéria. O que deve ser observado, nestes casos, é se o parlamentar, a despeito de instituir uma política estadual, não adentra em matéria da competência exclusiva ou privativa da União (arts. 21 e 22 da CF), dos Municípios (art. 30 da CF), ou de outros Poderes ou do Ministério Público; e se cria uma despesa sem previsão nas leis orçamentárias.

Em outras palavras: as políticas públicas de autoria parlamentar devem limitar-se em fixar princípios e diretrizes sobre determinado assunto, observando as restrições impostas pelas sobreditas normas constitucionais e a devida adequação orçamentária das possíveis despesas.

Na presente hipótese, todos estes requisitos foram atendidos, pois o autógrafo de lei cuida apenas de tornar mais claras as disposições da Lei n. 13.463/99, ao reformular as políticas públicas programáticas aos idosos, não padecendo o mesmo, portanto, de qualquer inconstitucionalidade ou antijuridicidade. O autógrafo de lei afigura-se, desse modo, totalmente compatível com o sistema constitucional vigente.

Também não há que se argumentar que a geração de despesa, por si só, conduziria essa temática para o âmbito da iniciativa privativa do Governador do Estado.

É frequente o questionamento sobre a possibilidade do parlamentar apresentar uma proposição legislativa criando despesa. É também comum se deparar com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar despesas por meio de suas proposições legislativas. Mas será que esse posicionamento tem respaldo no sistema constitucional vigente?

Ao estudar as Constituições que o Brasil já teve, desde a primeira editada em 1824, constata-se que a restrição quanto à iniciativa parlamentar de proposições que impliquem em despesas iniciou-se na Constituição de 1937, no contexto do regime ditatorial da Era Vargas conhecido como Estado



Novo. O art. 64 da CF/37 preconizava que não eram admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras versando sobre matéria tributária ou que resultasse em aumento de despesa. Essa Constituição era bem rígida quanto ao poder parlamentar, pois dispunha que a nenhum membro de qualquer das Câmaras caberia a iniciativa de projetos de lei, a qual somente poderia ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal. Ou seja, o parlamentar, isoladamente, estava impedido de apresentar qualquer projeto de lei, o que somente poderia ocorrer se conseguisse o apoio de um quinto dos membros da sua respectiva Câmara.

Essa restrição em relação à iniciativa parlamentar foi abolida pela Constituição de 1946, sob a inspiração de um sentimento de redemocratização do país. No entanto, com o advento da ditadura militar, a Constituição de 1967 (art. 60, II) e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 65), reprisaram em seu texto a referida norma impeditiva da iniciativa parlamentar e voltaram a vincular os projetos de lei que criassem ou amentassem a despesa pública à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Com o advento da Constituição de 1988, deixou de existir a antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas. A única vedação que consta na CF/88 refere-se a impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar despesa em proposição de autoria reservada do Executivo (CF, art. 63, I). No sistema constitucional vigente, portanto, o parlamentar tem legitimidade para apresentar proposição legislativa criando despesa.

Há um princípio jurídico que ensina que não se deve criar vedações onde elas não existam. E, nesse ponto, a única vedação que existe na Constituição Federal refere-se ao poder de emenda parlamentar nas proposições de iniciativa reservada do Executivo, hipótese em que não se admite aumento de despesas. Contudo, essa vedação alcança, tão-somente, as emendas parlamentares e não deve ser estendida às proposições de iniciativa parlamentar.

É salutar mencionar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal refuta a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá

ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual, conforme restou consignado na ementa da ADI 3394:

*“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.” (destaquei)*

No julgamento desta ação direta, o Ministro Relator EROS GRAU proferiu o lapidar ensinamento:

*“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. A esse respeito pronunciou-se o Ministro OCTÁVIO GALLOTTI quando do julgamento da ADI n. 2071/MC:*

*‘A Assembléia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento.*

*[...]*

*A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo’.*



O Ministro MOREIRA ALVES sustentou ainda neste mesmo julgamento o seguinte:

*'se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento.'*

Com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido afirmar que o sistema constitucional vigente não veda a iniciativa parlamentar nas proposições legislativas que criem despesas, devendo-se ressaltar apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (CF, art. 165), além da vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa exclusiva do Executivo (CF, art. 63, I).

Registre, neste ponto, que o orçamento estadual vigente (Lei n. 18.766, de 08 de janeiro de 2015) já consigna dotação orçamentária específica para suportar despesas de caráter continuado decorrentes de proposições de iniciativa parlamentar aprovadas por esta Casa Legislativa. Refiro-me a dotação orçamentária 2015 2702 99 999 9999 9.002 (00 ) – ENCARGOS GERAIS DO ESTADO – RESERVA DE RECURSOS PARA COMPENSAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, do orçamento setorial da Secretaria de Gestão e Planejamento, para qual foi consignado o valor de R\$ 86.211.000,00 (oitenta e seis milhões e duzentos e onze mil reais).

A lei orçamentária anual vigente está em consonância com o art. 3º da Lei Complementar n. 112, de 18 de setembro de 2014, a qual regulamenta o art. 109, da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas. Este dispositivo legal estabelece que o projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas,

em rubrica própria sob a denominação "Reserva de Recursos para compensação de Proposições Legislativas de Iniciativa Parlamentar".

A reserva orçamentária constituída nos termos do art. 3º da LC n. 112/14 será considerada como compensação, durante o respectivo exercício financeiro, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributária ou orçamentária e que gerem despesas de caráter continuado, conforme critérios previstos pela Assembleia Legislativa, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas e compatíveis orçamentárias e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

O orçamento vigente prevê, assim, autorização específica para suportar a despesa resultante deste autógrafo de lei, a saber: a dotação orçamentária 2015 2702 99 999 9999 9.002 (00 ) – ENCARGOS GERAIS DO ESTADO – RESERVA DE RECURSOS PARA COMPENSAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, do orçamento setorial da Secretaria de Gestão e Planejamento, para qual foi consignado o valor de R\$ 86.211.000,00 (oitenta e seis milhões e duzentos e onze mil reais).

Com base em todos esses pressupostos, constata-se que **não é válida**, do ponto de vista constitucional, a afirmação de que os parlamentares não podem criar despesa por meio de suas proposições legislativas. O autógrafo de lei, portanto, não padece de qualquer inconstitucionalidade, afigurando-se, ante aos fundamentos expostos neste relatório, perfeitamente compatível com o sistema constitucional vigente.

Por tais razões, somos pela **rejeição do veto**. É o relatório.

SALA DAS SESSÕES, em 27 de Outubro de 2015.

Deputado ERNESTO ROLLER  
Relator