

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.179, DE 2014

Dispõe sobre a criação do programa de teleassistência ao idoso, e dá outras providências.

Autor: Deputado MARCO TEBALDI

Relatora: Deputada GORETE PEREIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.179, de 2014, de autoria do nobre Deputado Marco Tebaldi, tem o propósito de criar o programa de teleassistência ao idoso. Nas palavras do Autor, *“o intuito [do PL é o] de garantir um serviço básico aos idosos, que deverá ser um programa de Estado e um direito do cidadão brasileiro, e que não dependa de uma gestão municipal específica para garantir a manutenção desse serviço básico ao idoso.”*

O Autor informa que, com o crescimento da população idosa no país, é *“imprescindível a busca de soluções para a situação existente, dentre elas a problemática do idoso”*, uma vez que, segundo alega, *“embora possuindo família e com ela residindo, permanece em situação de desamparo no lar familiar em decorrência do cotidiano dos membros que constituem essa família.”*

Pontua, ainda, que *“[o] idoso, por não mais estar em condições de exercer ocupação profissional, acaba sendo excluído do meio social e ficando em seu lar sozinho e correndo grandes riscos de sofrer algum tipo de acidente, emergência médica, sequestro ou assalto”*.

Na sequência, aduz que referido programa foi implementado, exitosamente, no Município de Joinville/SC, na sua gestão de Prefeito, afirmando que, “[e]m três anos foram emitidos 5.615 sinais de alerta, que prontamente começou a dar resultados na qualidade de vida dos idosos”.

A proposição tramita em regime ordinário e foi distribuída para apreciação conclusiva, na forma do inciso II, do art. 24, do Regimento Interno desta Casa¹.

O PL foi distribuído, de início, à Comissão de Seguridade Social e Família, para exame de **mérito**, que se pronunciou, unanimemente, por sua aprovação, nos termos do substitutivo apresentado pela eminente Relatora Deputada Shéridan, que, ao ampliar o escopo do PL originário, objetiva assegurar serviço de comunicação de emergências ocorridas com a pessoa idosa e com a pessoa com deficiência.

Incumbe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto **aos aspectos técnicos** previstos no art. 54 mesmo diploma normativo² (*i.e.*, constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa).

Esgotado o prazo para emendas ao projeto não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa do Projeto de Lei de nº

¹ Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, o que lhes for aplicável, cabe:

(...)

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

(...)

² Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

7.179, de 2014, e de seu Substitutivo, em anexo. Passo, na sequência, à análise de cada um desses aspectos.

Quanto à **constitucionalidade**, o constituinte de 1988 não outorgou ao legislador infraconstitucional um cheque em branco para densificar as disposições constitucionais. Ao revés, impôs uma série de balizamentos, *formais* e *materiais*, que limitam a atividade legiferante, sob pena de, uma vez inobservados, amesquinharem a própria supremacia e efetividade da Lei Fundamental.

Examinada sob o viés *formal*, a constitucionalidade das proposições perpassa pela verificação de 3 (três) aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação dos projetos de lei, e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Em primeiro lugar, ambas as proposições versam sobre assistência social, que, ao lado da saúde e da previdência social, forma o tripé da seguridade social. Cuida-se, assim, de conteúdo inserido no rol de competências legislativas da União, a teor do art. 22, XXIII e art. 24, XIV, da Constituição.

Além disso, pensamos que a temática não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita sua apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*). Ante a relevância do ponto, convém melhor desenvolver o tema.

Com efeito, a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal preconiza que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo (cf., dentre outros, ADI nº 3.179, DJE de 10-9-2010; ADI nº 2.329, DJE de 25-6-2010; ADI nº 2.730, DJE de 28-5-2010; ADI nº 3.644, DJE de 12-6-2009; ADI nº 2.857, DJ de 30-11-2007; ADI nº 3.180, DJ de 15-6-2007; ADI nº 1.275, DJ de 8-6-2007; ADI nº 1.144, DJ de 8-9-2006).

Na espécie, o Substitutivo apresentado pela Deputada Shéridan – e aprovado à unanimidade pela Comissão de Seguridade Social e Família – não atribui competência a quaisquer órgãos públicos, **razão pela**

qual descabe cogitar de sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. A rigor, aludida proposição institui o serviço de teleassistência para atender pessoas idosas e pessoas com deficiência, dispondo que o Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos de serviço.

A questão, todavia, é mais espinhosa quando se examina a proposição principal. É que, ao contrário de seu substitutivo, o Projeto de Lei nº 7.179, de 201, busca conferir algumas atribuições a órgão da Administração Pública (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), além de prever que seja firmado convênio entre o Governo federal, estadual e municipal, a fim de estabelecer o Programa de Teleassistência.

Sem embargo disso, pensamos que é necessário rechaçar qualquer leitura maximalista das matérias sujeitas a restrições quanto à iniciativa legislativa, sob pena de amesquinhar as próprias condições de possibilidade da autoridade do Poder Legislativo. Explica-se.

As normas constantes do projeto de lei visam a instituir um serviço público de comunicação de emergências ocorridas com pessoas idosas. Esta iniciativa parlamentar encontra lastro, como dito acima, na competência da União para dispor sobre seguridade social (CRFB/88, art. 22, XXIII) e sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (CRFB/88, art. 24, XIV).

Além disso, ampara-se na autoridade do Congresso Nacional para dar concretude a diversos dispositivos do Capítulo VII (“Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso”) do Título VIII (“Da Ordem Social”), no que têm destaque, em especial, o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (CRFB/88, art. 130).

Há, ainda, um argumento metapositivo a respaldar a iniciativa parlamentar. Trata-se de reconhecer que, em um regime verdadeiramente democrático, é o Parlamento – casa dos representantes eleitos pelo povo – o *locus* por excelência para editar as regras gerais de conduta conformadoras da vida em sociedade e, de tempos em tempos, caso entenda necessário, rever as próprias normas editadas, nos limites traçados pela Constituição.

Daí por que, se o Congresso Nacional ostenta autoridade constitucional, à luz da dinâmica dos *checks and counterchecks*, para (re)formular políticas públicas para o povo brasileiro, é preciso franquear-lhe também a competência para organizar, minimamente, as instituições estatais existentes e necessárias à consecução de seus (novos) propósitos.

De fato, não faria qualquer sentido pintar em fortes tintas a proeminência e o protagonismo do Parlamento no regime democrático e, simultaneamente, subtrair-lhe os instrumentos de ação necessários à efetiva consecução dessa importância representativa. Justamente por isso, sobressai com nitidez a autoridade das Casas Legislativas para desenhar mecanismos e arranjos institucionais e formais capazes de operacionalizar a aplicação, in concreto, dos novos ditames materiais por elas editados.

Na espécie, a proposição em comento apenas fixa a atribuição ao ente governamental as condições de procedibilidade e de execução da política pública. No âmbito do Poder Executivo, a instituição que se encontra em melhores condições para assumir essa responsabilidade é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, na medida em que, de acordo com sua missão institucional, “*coordena o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*”, que deverá efetuar o cadastro dos idosos.

Mais: é o MDS quem gerencia “[a]s *políticas (...) desenvolvidas e implementadas em parceria com estados e municípios, com ações conjuntamente pactuadas e por meio de repasses fundo a fundo*”, de sorte que a proposição foi prudente o suficiente para apenas adaptar o arcabouço institucional brasileiro (e a partilha de atribuições até então existente) a uma nova política pública, cujas modificações não passariam de levianas promessas se não acompanhadas de instrumentos operacionais mínimos para dar-lhes eficácia.

Destarte, **também não vislumbramos qualquer inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 7.179, de 2014.**

Também se verifica a adequação da espécie normativa empregada na elaboração das proposições, de vez que o constituinte não gravou os assuntos (*i.e.*, assistência ao idoso e a pessoas com deficiência) sob a cláusula de reserva de lei complementar, circunstância que autoriza sua veiculação por lei ordinária.

Anota-se, ainda, a compatibilidade material do PL, bem como de seu substitutivo, com a Lei Fundamental de 1988. Com efeito, a Lei Fundamental de 1988 não entregou ao legislador um regime jurídico pré-definido e fechado a respeito das temáticas tratadas nas proposições, de maneira que, sob o prisma das dinâmicas interinstitucionais, ao legislador infraconstitucional foi franqueada ampla margem de conformação legislativa para desenhar modelos que maximizem esse dever de proteção ao idoso e a pessoas com deficiência.

No tocante à **juridicidade**, o instrumento normativo escolhido (*i.e.*, lei ordinária) pelas proposições se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas nele constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia, e inovarem no ordenamento jurídico.

Por fim, a **técnica legislativa** revela-se adequada com as diretrizes constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica do Projeto de Lei nº 7.179, de 2014, principal, bem como do substitutivo a ele apresentado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala da Comissão, em de maio de 2016.

Deputada GORETE PEREIRA
Relatora