



**DIRETORIA JURÍDICA
DIVISÃO JURÍDICA LEGISLATIVA¹**

INFORME TÉCNICO Nº 05/2017

Assunto: Projetos legislativos que tangenciam matéria relacionada a “**iniciativa para criar ou modificar Programas e Políticas Públicas**”.

Ementa: Direito Constitucional. Art. 60, §1º, da Constituição Federal e Art. 37, da Lei Orgânica Municipal. Competência legislativa para iniciar proposições que criam ou modificam Programas e Políticas Públicas. Requisitos para proposições.

1. DESCRIÇÃO DO OBJETO

O presente estudo compreende as situações que dizem respeito a projetos legislativos apresentados no âmbito do Município e que de alguma forma pretendem criar, ou modificar, Programas e Políticas Públicas, em face das restrições atinentes a iniciativa parlamentar, estatuídas pela Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Joinville.

Utilizando como esteira a estrutura empregada para elaboração de pareceres por esta divisão jurídica, passaremos a analisar as circunstâncias mediante as quais é possível, dentro do desenho constitucional de divisão das competências legislativas, que o Poder Legislativo inicie proposições acerca do objeto deste estudo.

¹ A **Divisão Jurídica Legislativa** é órgão de natureza técnico-jurídica que tem como missão contribuir para a consecução das atividades fins do Parlamento. Por princípio, confere orientações imparciais, eminentemente técnicas e apaidárias para instrumentalizar as discussões realizadas no Parlamento pelos detentores de mandato político (art. 49, § 2º do Regimento Interno e anexo da Resolução nº 12/13 – descrição das atribuições dos cargos de consultores legislativos).



2. ANÁLISE DA VIABILIDADE DE PROPOSIÇÕES

2.1. FORMA E FORMALIDADES PARA A APRESENTAÇÃO DE PROPOSIÇÕES

Considerando-se os limites à competência acima mencionados, indica-se ainda que não existe óbice de natureza formal que exija das proposições forma especial para sua apresentação pelos parlamentares. Isso porque, a “Constituição do Município” relacionou determinadas matérias cuja disposição legislativa foi reservada à Lei Complementar (rol constante dos incisos do art. 33 da LOM) ou a Resoluções e Decretos Legislativos (art. 46, art. 47 e art. 48 da LOM). A presente matéria, entendemos, não se enquadra em nenhuma das referidas hipóteses.

Há que se observar, apenas, se as matérias que atraem a necessidade de leis complementares disciplinadas pelos respectivos dispositivos não se encontram contempladas nas hipóteses dos rols acima indicados.

Ademais, relativamente a proposições associadas a políticas públicas e cronogramas de desembolso que ordinariamente afetam disposições contidas no orçamento municipal, entendemos que se aplicam as restrições e limites já abordados pelo Informe Técnico nº 01/2017 (no que toca os tipos de documentos a serem apresentados juntamente com as proposições cujo trâmite tenha sido iniciado, como estimativas de impacto orçamentário-financeiro e outras).

2.3 INICIATIVA LEGISLATIVA

Como mencionado, a Lei Orgânica estabelece prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre certos assuntos, todos elencados em rol taxativo presente originalmente no Art. 61, §1º, da Constituição Federal e Art. 37 da própria Lei Orgânica do Município. Entendemos que, relativamente a esse requisito, há necessidade de observar-se, caso a caso, se as proposições estarão em desacordo com os referidos itens, que constituem barreiras à iniciativa parlamentar em proposições relativas à presente matéria – sobretudo em aspectos que exijam a participação de agentes fiscalizadores, comprometimento orçamentário, ou criação de novas atribuições para sua viabilização (ver restrições apontadas pelo Informe Técnico nº 01/2017, desta divisão jurídica).

Em um nível ideal, afirma Daniel Sarmiento que *os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área*².

² A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. Disponível em: <http://www.danielsarmiento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.



Em sentido diverso, sustentam Ives Gandra da Silva Martins³ e Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴ que o interesse preponderante do Poder Executivo o dota de melhor perspectiva acerca do como devem se delinear políticas novas e adaptar políticas em andamento, de modo que não se pode, última análise, subtrair do delicado arranjo de circunstâncias visíveis apenas ao gestor sua capacidade de, por óbvio, gerir.

O rol de julgados do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria pode ser sintetizado da seguinte forma:

- 1) STF, Pleno, ADI nº 1.391/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou o Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo); julgamento em 9.5.200217;
- 2) ADI nº 2.417/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa (declaração de inconstitucionalidade de lei que reestruturava órgãos da Secretaria de Educação); julgamento em 3.9.2003;
- 3) ADI-MC nº 2.799/RS, Relator Ministro Marco Aurélio (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa de Desenvolvimento Estadual do Cultivo e Aproveitamento da Cana-de-açúcar e seus derivados); julgamento em 1.4.2004;
- 4) ADI nº 3.254/ES, Relatora Ministra Ellen Gracie (declaração de inconstitucionalidade de lei que atribuía ao Detran a responsabilidade por autorizar o desmanche de carros usados); julgamento em 16.11.2005;
- 5) ADI nº 2.302/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou o Museu do Gaúcho); julgamento em 15.2.2006;
- 6) ADI nº 1.144/RS, Relator Ministro Eros Grau (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa Estadual de Iluminação Pública e um Conselho para administrá-lo); julgamento em 16.8.2006;
- 7) ADI nº 2.808/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que cria o Pólo Estadual de Música Erudita); julgamento em 24.8.2006;
- 8) ADI nº 3.178/AP, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que instituía o Programa de Saúde Itinerante); julgamento em 27.9.2006;
- 9) ADI nº 3.394/AM, Relator Ministro Eros Grau (declaração de constitucionalidade de lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade); julgamento em 2.4.2007;
- 10) ADI nº 1.275/SP, Relator Ministro Ricardo Lewandowski (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue); julgamento em 16.5.2007;

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.



11) ADI nº 2.857/ES, Relator Ministro Joaquim Barbosa (declaração de inconstitucionalidade de lei estadual que impunha à Secretaria de Fazenda a inclusão em serviços de proteção ao crédito dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes); julgamento em 30.8.2007;

12) ADI nº 2.329/AL, Relatora Ministra Cármen Lúcia (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou programa de leitura de revistas e jornais nas escolas); julgamento em 14.4.2010;

13) STF, Primeira Turma, Agravo Regimental (AgR) no Recurso Extraordinário (RE) nº 290.549/SP, Relator Ministro Dias Toffoli (declaração de constitucionalidade de lei que institui o programa Rua da Saúde); julgamento em 28.2.2012;

Dos treze casos, como se observa, apenas dois concluíram pela constitucionalidade da norma. Na esteira do que o brilhante estudo elaborado pela Consultoria Jurídica do Senado Federal⁵ concluiu acerca do tema, em casos onde a inovação legislativa apenas detalhou atribuições já existentes aos órgãos do Poder Executivo, uma vez que o Poder Legislativo não irá executar as políticas públicas, houve consideração pela Turma (AgR no RE nº 290.549/RJ) de que a iniciativa legislativa não seria inconstitucional.

Por outro lado, a larga maioria dos casos, julgados pelo Plenário da Corte, o entendimento foi diverso. No caso da ADI 3.394/AM, houve declaração parcial de inconstitucionalidade, mas foi afastado o vício de iniciativa estando vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

Contudo, o entendimento majoritariamente aceito, salvo nos casos excepcionais apontados, é de que não há grandes diferenças entre (i) casos que criam estruturas administrativas no Poder Executivo para desenvolver políticas públicas e (ii) casos em que se especificam atribuições já existentes à estrutura administrativa do Poder Executivo.

Por se tratar de entendimento estatisticamente dominante, e de não ter havido alterações recentes na discussão acerca da matéria, entendemos que não é possível a criação de novas políticas públicas pelo Poder Legislativo para os casos (i) e (ii) acima mencionados. Exceção se aplicaria, a nosso ver, para os casos em que a política pública já existe e, observadas as restrições indicadas pelo Informe Técnico nº01/2017, alguma modificação em sua estruturação legislativa é cabível – excluindo-se, portanto, a usurpação de instrumentos administrativos que estruturam, de forma infralegal, as políticas públicas existentes.

3. CONCLUSÃO

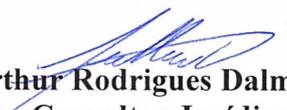
Tecidas todas estas considerações, recomenda-se que, ao discutir a admissibilidade jurídica de projetos legislativos que tangenciam matéria afeta a “criação

⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas. In: Textos para Discussão. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>.



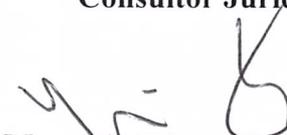
ou modificação de Programas e Políticas Públicas”, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação **rejeite** as proposições que não atendam aos critérios acima indicados, bem como os fundamentos de direito apresentados, tendo em vista a eventual materialização de vícios de ordem formal.

Joinville, em 20 de Outubro de 2017.


Arthur Rodrigues Dalmarco
Consultor Jurídico


Deborah Pierozzi Lobo
Consultora Jurídica


Denilson Rocha de Oliveira
Consultor Jurídico


Maurício Eduardo Roskamp
Chefe da Consultoria Jurídica Legislativa