



**Câmara Municipal de Florianópolis
Procuradoria-Geral da Câmara**



Parecer n. 31/PROC/PG

Referência: PL./17.623/2018

Proponente: GABRIEL MEURER

Assunto: “INSTITUI A POLÍTICA DE DADOS ABERTOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL”.

Ementa: Projeto de Lei Ordinária. Criação de Políticas Públicas. Preenchimento dos requisitos formais de procedibilidade. Preenchimento parcial dos materiais de admissibilidade. Iniciativa Parlamentar. Constitucionalidade.

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária que visa instituir a “Política de Dados Abertos do Poder Público Municipal” (p. 2-10). A Gerência de Consultoria Técnica e Parlamentar atestou que não tramita nesta Casa Legislativa matéria com tal finalidade (p. 13).

É a síntese do essencial.

II – Fundamentação Jurídica

Nos termos do §1º-A do art.127 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Florianópolis:

A Comissão de Constituição e Justiça submeterá os projetos à instrução técnica-legislativa e jurídica no que concerne à admissibilidade e ao estabelecido pelo art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal, devendo informar preliminarmente a existência ou não de projeto ou ato normativo sobre a mesma matéria e apontar sucintamente aspectos de constitucionalidade preventiva frente à Constituição do Estado de Santa Catarina. (grifo nosso)

O inciso V do art. 3º da Resolução n. 946 de 15 de dezembro de 2003, por sua vez, dispõe:

À Procuradoria Jurídica compete: (...) V – Prestar assessoria técnica-jurídica ao Presidente da Câmara, à Mesa, aos Presidentes das Comissões, quando solicitada, na elaboração e na análise de projetos, emendas e outras proposições legislativas. (grifo nosso).

Trata-se, como se percebe, de controle prévio ou preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo Municipal durante o processo de formação da norma jurídica, a fim de se impedir ou evitar a inserção de atos normativos que padeçam de vícios insanáveis.

II.1 – Requisitos Formais de Procedibilidade

O Projeto de Lei Ordinária não possui, aparentemente, vícios formais de procedibilidade, devendo, contudo, ser observado pelo órgão competente o disposto na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018.

II.2 – Requisitos Materiais de Admissibilidade

II.2.1 – Iniciativa parlamentar para a criação de políticas públicas

É preciso definir o que tradicionalmente se entende por políticas públicas, uma vez que, a nosso sentir, trata-se de conceito jurídico indeterminado:

Afirma-se 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. 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, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos. 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. 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 assegurados¹.

A iniciativa parlamentar para a criação de políticas públicas passa pela análise acurada da jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal, uma vez que o tema, apesar de não ser novo, é altamente divergente e oscilante. Valho-me, para tanto, do seguinte estudo:

Os julgados que tratam diretamente do tema são os seguintes (organizados em ordem cronológica crescente, com base na data de julgamento)¹⁶: 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

¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. 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>. Acesso em: 18 out. 2018.

(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; 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; (...) Mais recentemente, **houve dois casos em que o STF considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar**. O caso mais recente é o AgR no RE nº 290.549/RJ. Tratava-se de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde. Em decisão monocrática, o Ministro Dias Toffoli negou seguimento ao RE interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei. O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por quatro votos a um, negou provimento ao recurso. No voto do Relator, aborda-se expressamente o tema de que ora tratamos. Todavia, a motivação é bastante sucinta. Afirma-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 consigna 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**. Nota-se que a argumentação não aprofundou a análise do tema. Não se chegou a afirmar que a criação de políticas públicas é possível porque não criou uma nova atribuição para órgão, mas apenas detalhou uma função já existente. É possível inferir esse raciocínio a partir do voto do Relator – não sem certo esforço mental – mas isso realmente não está dito. Ademais, esse julgamento, isoladamente, não é tão representativo quanto os outros já citados, por dois motivos.

Primeiramente, porque foi prolatado por Turma, e não pelo Plenário do STF. E, em segundo lugar, a decisão foi tomada em sede de agravo regimental, caso que se adota o conhecido sistema de julgamento por listas, o que dificulta o debate e a análise minuciosa do RE. Aliás, o Ministro Marco Aurélio votou contra a maioria (isto é, posicionou-se pelo provimento do agravo), justamente por considerar que a matéria merecia melhor análise, pois a lista [de casos julgados em conjunto] é grande. Entretanto, **a existência de outro julgado, em sentido semelhante, pode indicar que o citado RE não foi um caso isolado na jurisprudência do Tribunal. Trata-se da ADI nº 3.394/AM, que teve como Relator o Ministro Eros Grau. Nesse julgamento, o Pleno declarou constitucional lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade. Afastou-se, no voto do Relator, a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Nesse caso, datado de 2008, a Corte, por oito votos a dois, declarou a constitucionalidade da norma, na parte que nos interessa² (grifo nosso).**

Dentro desse contexto, entendemos que **“não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”** (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

No caso em apreço, o Vereador proponente não sugeriu a alteração da estrutura ou da atribuição de um órgão do Poder Executivo Municipal, tendo apenas proposto a criação de um programa, o que a nosso ver não viola a prerrogativa constitucional que lhe é outorgada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica do Município de Florianópolis.

III – Conclusão

² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. 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>. Acesso em: 18 out. 2018.

Ante o exposto, **OPINO**:

a) pelo preenchimento dos requisitos formais de procedibilidade, em razão do que estabelece a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c a Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018;

b) pelo preenchimento dos requisitos materiais de admissibilidade, por compatibilidade com os dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

É o parecer.

Florianópolis, 19 de outubro de 2018.


Bruno Bartelle Basso
Procurador-Geral da Câmara Municipal de Florianópolis



ESTADO DE SANTA CATARINA
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL - PGCM

CÓPIA

PROJETO DE LEI N. 17.623/18

AUTOR : Vereador Gabriel Meurer

OBJETO : Institui a Política Municipal de “dados abertos do poder publico municipal”.

Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça,

O projeto está regimentalmente instruído podendo merecer nossa análise.

O presente Projeto de Lei meritoriamente será submetido aos princípios da **Constitucionalidade, Legalidade, Moralidade, Segurança Jurídica, Impessoalidade, Eficiência, Transparência, Interesse Público, Razoabilidade, Oportunidade** e dos regramentos de **Regimentalidade**.

Diferentemente do Congresso Nacional e suas duas Casas, e das Assembleias legislativas, o Poder Legislativo Municipal (as Câmaras) tem sua capacidade legiferante extremamente limitada e reduzida, em razão das normas constitucionais e da divisão de poderes e suas competências.

É o Senhor Vereador agente capaz em propor Projetos de Lei, conforme preceitua o Artigo 55 da L.O.M.

O Projeto de Lei em apreço tende a criar um “espírito” de incentivo uma cultura, um interesse coletivo por acompanhar a vida administrativa dos poderes constituídos.

Considero a proposta de eficiente lastro social, econômico e de interesse da coletividade, com incidente positividade sobre a organização administrativa, política e social.

Sendo uma previsão de política pública temos que se trata de uma orientação genérica e sem imposições objetivas, pois que é um conceito a ser buscado pelos agentes políticos.

Alerto, contudo, que, por ser uma “política de conduta” não tem esta proposta a capacidade impositiva, uma vez de que os atos de governos são diretrizes dos chefes de cada poder e que “políticas públicas”, são elementos que devem nortear os agentes, sem qualquer obrigação.

As “políticas” previstas para o nosso município estão descritas na LOM nos artigos 99 e seguintes.

É o Parecer

Procuradoria Geral, em 17 de outubro de 2018.

ANTÔNIO CHRAIM

Procurador Relator

OAB/SC 5245

