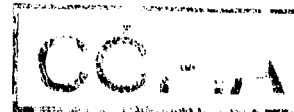


Câmara Municipal de Florianópolis
Procuradoria-Geral da Câmara



Parecer n. 30/PROC/PG

Referência: PL./17.640/2018

Proponente: MAYCON CASSIMIRO OLIVEIRA

Assunto: “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA ‘MEU BAIRRO BEM CUIDADO’ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

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

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária que visa criar o programa “Meu Bairro Bem Cuidado” (p. 2-5).

A Gerência de Consultoria Técnica e Parlamentar atestou que a existência de outra Lei que regulamentaria em parte a matéria aqui apresentada, bem como a necessidade de lei complementar para regulamentar o tema proposto (p. 6).

O Procurador Antônio Chraim opinou pelo arquivamento do Projeto de Lei, por entender que ele deveria ter sido apresentado por meio de Projeto de Lei Complementar (p. 9).

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

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.

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 instituiu 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.

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.

II.2.2 – Projeto de Lei ordinária para a criação de políticas públicas

Não vislumbro a necessidade de projeto de lei complementar para a criação de políticas públicas. Leis complementares, na realidade, são *“leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional”*³. Em outras palavras: são aquelas que contemplam *“uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em conseqüência, repele normações heterogêneas, aprovada mediante um quorum próprio de maioria absoluta”*⁴.

Assim, *“no caso das leis complementares propriamente ditas, o constituinte atribui de forma expressa certas matérias à regulação por essa espécie normativa (elemento material), exigindo sua aprovação por quorum de deliberação superior às das leis ordinárias (elemento formal)”*⁵.

É, portanto, a Constituição Federal quem define as matérias próprias de lei complementar. *“Criando um tertium genus, o constituinte o fez tendo um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. Se assim agiu, não pretendeu deixar ao arbítrio do legislador o decidir sobre o que deve ou o que não deve contar com essa estabilidade particular”*⁶. A toda evidência, não se pode exigir lei complementar onde não haja previsão constitucional para tanto.

A Lei Orgânica do Município de Florianópolis assim dispõe:

Art. 61 As leis complementares serão aprovadas e alteradas pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara. § 1º Excetuam-se da regra de votação prevista no caput deste artigo as leis complementares que disponham sobre o Plano Diretor e suas respectivas alterações, as quais, em ambos os casos, serão aprovadas pelo voto de dois terços dos membros da Câmara. § 2º Além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica, **serão**

³ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 314.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Lei Complementar: teoria e comentários*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos. Instituto Brasileiro do Direito Constitucional, 1999, p. 47-48.

⁵ LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e outros Problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 3.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 249.

complementares as leis que dispuserem sobre: I - Código Tributário do Município; II - Plano Diretor do Município; III - Plano de Transportes Urbanos; IV - Lei de Parcelamento do Solo; V - Código de Obras e Edificações; VI - Código de Posturas; VII - Regime de cargos e empregos públicos, e as diretrizes para a elaboração do Plano de Carreira; VIII - Atribuições do Vice-Prefeito e Secretários ou diretores equivalentes; IX - Guarda Municipal, sua instituição e organização; X - Organização e reformulação do sistema municipal de ensino; XI - Plebiscito e referendo (grifo nosso).

Note-se que não se impede legislar sobre matérias afetas a esse rol, mas, tão somente, sobre as leis constantes nele. Este Projeto de Lei não dispõe sobre a modificação do Código de Posturas em si, mas apenas sobre a promoção de determinadas atividades no bairro.

A eventual repercussão indireta de um Projeto de Lei em uma matéria constante em um Código, seja ele de que qualquer natureza, não pode impedir a sua normal tramitação pela via ordinária. *Mutatis mutandis*, a questão já foi tratada, inclusive, na esfera judicial, tendo o magistrado *a quo* assim se posicionado acerca da matéria:

Com a devida vênia, ao contrário do entendimento versado pelos impetrantes, a interpretação mais correta para o artigo citado é de que não pode tramitar no regime de urgência **projetos que pretendam modificar, alterar matéria codificada, ou seja, por exemplo um projeto para alterar ou revogar o Código Tributário Municipal** não deve seguir o regime de urgência ou de urgência urgentíssima. O Projeto de Lei nº 17.484/2018 **não busca alterar ou revogar qualquer codificação de normas municipais, não altera ou revogar qualquer artigo do Código Tributário Municipal, portanto, não pode se ponderar que ele versa de matéria codificada. A repercussão de um projeto de lei no orçamento do município não é suficiente para se concluir que ele trata de matéria codificada, até porque maioria significativa dos projetos de lei sempre acaba por repercutir de alguma forma no orçamento municipal quando do momento de efetivação das normas criadas** (Processo n.º 0303596-74.2018.8.24.0023).

Em síntese: não se pode interpretar a Constituição Federal à luz da Lei Orgânica Municipal, mas, sim, sopesar a norma local de acordo com os preceitos constitucionais.

III – Conclusão

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.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Bruno Bartelle Basso
Procurador-Geral da Câmara Municipal de Florianópolis



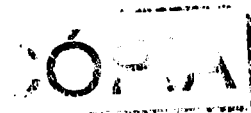
ESTADO DE SANTA CATARINA
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL - PGCM

PROJETO DE LEI N. 17.640/2018

AUTOR : Vereador Maycon Cassimiro Oliveira

OBJETO : Dispõe sobre a criação do programa "meu bairro bem cuidado"...

DESPACHO



Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça,

A matéria em comento, PL, busca obrigar a conservação de equipamentos públicos, iluminação, conservação de vias e suas aparências, e investimentos do poder público no melhoramento dos bairros, junto no nosso Município.

Trata-se de um "programa" o que por si só já mereceria toda uma análise meticulosa.

Contudo, alertou a Gerencia de Consultoria Técnica Parlamentar, fls. 06, de que já existe a Lei CMF n. 627/2001 que versa sobre o mesmo tema.

Já, mais adiante, aponta que o instrumento adequado para a propositura do tema, é por Projeto de Lei Complementar, Assiste razão a Gerência, pelas razões lá contidas.

Pela técnica legislativa prevista da LC Federal n. 95/1998, c/c a Lei Complementar n. 589/2013, e Lei Complementar Municipal n. 631/2018, o projeto em comento está por dispersar conteúdo formal, além de estar proposto em Projeto de Lei Complementar em andamento, quando o instrumento correto seria Projeto de Lei Complementar.

Sem adentrar ao mérito, recomendo o arquivamento deste projeto de lei e de que o mesmo seja reapresentado pelos autores, se for o desejo, na forma de Projeto de Lei Complementar, em respeito as normas urbanísticas e de regramento dos equipamentos públicos.

Procuradoria Geral, em 18 de outubro de 2018.

ANTÔNIO CHRAIM

Procurador Relator
OAB/SC 5245