



OS LIMITES DO PODER LEGISLATIVO PARA ATUAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Samira Souza Silva¹
Eduardo Martins de Lima²

RESUMO:

O presente trabalho científico analisa o papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas no Brasil. Apresenta a composição do Poder Legislativo brasileiro e as competências constitucionais de iniciativa e reflete sobre o conceito de políticas públicas e os legitimados a propô-las. Ao final, trata da posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto e analisa quão relevante os legisladores podem ser em matéria de políticas públicas. Utilizar-se-á o método jurídico-dedutivo na pesquisa bibliográfica, analisando a legislação, doutrina e jurisprudência, com marco teórico na teoria geral das políticas públicas, competências de iniciativa parlamentar e demais funções do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Políticas Públicas; Competência legislativa

THE LIMITS OF THE LEGISLATIVE POWER TO ACT ON PUBLIC POLICIES

ABSTRACT:

The present scientific work analyzes the role of the Legislative Power in the production of public policies in Brazil. It presents the composition of the Legislative Branch, its constitutional powers of initiative and reflects on the concept of public policies and those legitimated to propose them. It deals with the position of the Federal Supreme Court on the subject and analyzes the relevance of legislators in matters of public policy. The legal-deductive method will be used in the research, with theoretical framework in the theory of public policies, parliamentary initiative competences and other functions of the Legislative Power.

Keywords: Legislative power; Public policy; Legislative authority

1 INTRODUÇÃO

No sistema de separação de Poderes adotado no Brasil, o Poder Legislativo é representado por cidadãos que têm a tarefa de transformar em leis as demandas da sociedade (MONTESQUIEU, 2007). Tomando por base tal teoria, percebe-se que a autonomia dos Poderes é elementar nessa conjuntura, pois as ideias de controle mútuo, com divisão de

¹ Advogada. Mestranda em Direito Público pela Universidade FUMEC. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Técnica em Serviços Públicos pelo Instituto Federal de Minas Gerais. Agente Administrativo na Câmara Municipal de Cataguases/MG desde 2004

² Bacharel em Direito; Mestre em Ciência Política; Doutor em Sociologia e Política. Foi Professor da Universidade FUMEC por mais de 30 anos. Hoje Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais.



competências e gestão compartilhada e homogênea tornam-se pressupostos de validade do Estado Democrático de Direito.

Não se pode, contudo, limitar as funções de legislar, administrar e julgar estritamente aos seus Poderes correspondentes, pois há um entrelaçamento claro de atribuições, restando, porém, a noção de preponderância em cada um.

Segundo a Constituição da República de 1988, cabe ao Legislativo funções típicas: legislar e fiscalizar, bem como funções atípicas: controlar e julgar. A Constituição da República de 1988, porém, dedicou preponderantemente as atribuições de natureza legiferante ao Poder Legislativo, responsável precípuo por elaborar as normas de Direito que regem a sociedade.

No Brasil, as atribuições e a organização do Poder Legislativo se encontram na Constituição da República do artigo 44 ao 75, mas o presente trabalho aborda especialmente a função legislativa, no que tange às competências para elaboração de leis sobre políticas públicas, que estão compreendidas no artigo 48 e especificamente em seu inciso IV.

O tópico dois do presente artigo está dedicado à estrutura do Poder Legislativo no Brasil, com sua formação a nível federal, estadual e municipal, seus órgãos auxiliares e principais atribuições.

No tópico três, são analisadas as competências em matéria de processo legislativo (geral ou privativa) e suas exceções. Na sequência, busca-se desenvolver um conceito para a expressão "políticas públicas" e apontar as formulações correntes para o seu entendimento, com base, também, em estudiosos da Ciência Política.

O próximo tópico, o de número 4, questiona os limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas, traçando um paralelo sobre a função do Poder Executivo nessa tarefa, os dispositivos constitucionais relacionados, principalmente o artigo 61, §1º, II, "e" da CR/88, e a posição do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade sobre essa matéria.

Desse modo, é um dos objetivos do presente trabalho tratar da função legislativa do Poder Legislativo, tão mitigada na atualidade, no que concerne à elaboração das políticas públicas, questionando o papel de representação social que se espera do mesmo.

Quanto aos aspectos metodológicos, a produção do artigo dá-se na vertente jurídico-dedutiva, adotando, ainda, as técnicas de pesquisa teórica e aplicada, tendo como



procedimento a análise da legislação, doutrina e jurisprudência sobre o tema de competências legislativas para a elaboração de políticas públicas.

2 FORMAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

Para José Afonso da Silva, as funções fundamentais do Poder Legislativo são as de legislação, de representação, de legitimação da ação governamental, de controle, de juízo político e a de constituinte (SILVA, 2010). No Brasil, o Poder Legislativo divide-se em níveis federal, estadual e municipal.

2.1 União Federal

O Poder Legislativo, segundo o art. 44 da Constituição da República de 1988 (CR/88), em âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados (com representantes do povo brasileiro, eleitos pelo sistema proporcional, em número equivalente à população do Estado ou Distrito Federal, no mínimo de oito e máximo de setenta para cada, para um mandato de quatro anos, totalizando 513 Deputados Federais) e do Senado Federal (com representantes dos Estados e do Distrito Federal, que elegem três Senadores pelo sistema majoritário, para mandatos de oito anos, renovados de quatro em quatro anos alternadamente por um e dois terços, totalizando 81 Senadores).

O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, atribuições compreendidas entre os artigos 48 a 50 da CR/88.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, é o Órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Poder Legislativo.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, para se apurar o número de Deputados Federais que serão eleitos entre a população de cada Estado e no Distrito Federal, deve-se calcular inicialmente o Quociente Populacional Nacional (QPN), mediante a divisão da população do país, apurada no último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo número de cadeiras de Deputados Federais, em seguida,



dividir a população de cada unidade da Federação pelo QPN, originando o Quociente Populacional Estadual (QPE).

O sistema bicameral adotado pelo Brasil prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas, ou seja, quando uma matéria tem início na Câmara dos Deputados o Senado fará a sua revisão, e vice-versa, à exceção de matérias privativas de cada Órgão.

O bicameralismo no Brasil foi adotado desde a Constituição Política do Império de 1824, que previa a composição da Assembleia Geral dividida em duas, a Câmara de Deputados e o Senado (ARAÚJO, 2016). Essa estrutura do Poder Legislativo se associava à ideia de interesses de classes, em que cada uma representava a si própria (os nobres representavam os interesses dos nobres e os comuns representavam os dos comuns). Mesmo após o estabelecimento da democracia no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, o bicameralismo sobrevive sob a égide de controle mútuo entre as Casas e aperfeiçoamento do processo legislativo (SILVA, 2010).

2.2 Estados federados

Nos Estados federados o Poder Legislativo é formado pelas Assembleias Legislativas e, ao contrário da representação federal, o sistema é unicameral. Compostas por Deputados Estaduais eleitos a cada quatro anos pelo sistema proporcional, as Assembleias Legislativas dos Estados têm o número de Deputados igual ao triplo da sua representação na Câmara dos Deputados, com os limites estabelecidos pelo artigo 27 da CR/88³.

Completa a formação legislativa estadual, o Tribunal de Contas dos Estados, com funções auxiliares semelhantes ao órgão federal de controle e fiscalização dos Poderes.

Ademais, o Distrito Federal tem um corpo legislativo peculiar, composto pela Câmara Legislativa, que conta com 24 Deputados Distritais e acumula as competências legislativas estaduais e municipais, além de contar com um Tribunal de Contas próprio.

2.3 Municípios

Nos Municípios brasileiros o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, composta de Vereadores eleitos para mandatos de quatro anos, pelo sistema

³ Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.



proporcional, em número definido nas leis orgânicas dos Municípios, de acordo com a Emenda Constitucional nº58/2009 que alterou o artigo 29, inciso IV, da Constituição da República de 1988. Atuam nos Municípios em auxílio aos Vereadores, o Tribunal de Contas Municipal⁴, quando há, ou o Tribunal de Contas do Estado.

As Câmaras Municipais foram constituídas no período colonial para serem a base local da administração portuguesa e detinham funções diversas de administração, judiciária, fazendária e policial (CAMARGO, 2013). Atualmente, os Vereadores, representantes do povo, exercem a função principal de legislar sobre o interesse local, mas também acumulam funções de fiscalização ao trabalho dos Prefeitos e Secretários, além do julgamento das contas municipais.

É inegável, portanto, a importância do Poder Legislativo no cenário político-institucional atual, tendo, em todos os níveis, a função legiferante como principal meio de atuação para consecução dos seus objetivos, exercida através de suas competências legislativas constitucionalmente estatuídas.

3. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

As funções estatais são exercidas por meio das competências que lhes são dispostas em Lei e na Constituição da República. Para José Afonso da Silva, "[...] competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou de um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões" (SILVA, 2009, p.479). O artigo 22 da CR/88 enumera as matérias de competência privativa da União, o artigo 23 está relacionado às matérias de competência comum entre os entes federados, o artigo 24 dispõe sobre os casos de competência concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal, o §1º do artigo 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente e o artigo 30 dispõe, especialmente, sobre o que compete aos Municípios (BRASIL, 1988).

⁴A Constituição da República de 1988, em seu artigo 31, §4º, diz que “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. Sendo assim, o que foi proibido pelo constituinte foi a “criação” de Tribunais, o que não significa que os Tribunais de Contas Municipais que já existiam em 1988 devessem ser extintos. Também não há vedação à criação pelos Estados de órgãos destinados à fiscalização dos municípios em geral, conforme já deliberou o STF (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/02/06. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000091425&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 29 nov. 2016.



O que se pretende tratar é a competência legislativa para dispor sobre projetos de lei que versem sobre determinados assuntos. Em matéria de processo legislativo, as competências legislativas são distribuídas em:

a) Iniciativa geral (ou concorrente): prevista no *caput* do artigo 61 da CR/88, a iniciativa geral ou concorrente confere ao Parlamento, ao Presidente da República, aos cidadãos e aos órgãos superiores a competência para deflagrar o processo legislativo. Porém, todos os órgãos do Estado detêm um poder de iniciativa mitigado, sendo estabelecidos limites sobre as matérias reservadas à competência de cada órgão ou Poder.

b) Iniciativa privativa (ou exclusiva): o poder de iniciativa é privativo ou reservado quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão do Estado. O aspecto fundamental da iniciativa exclusiva é conferir a seu titular a oportunidade e conveniência de propor determinado direito relativo às matérias que lhe foram confiadas (FERREIRA FILHO, 2009, p.209).

As iniciativas privativas, no entanto, constituem-se exceção à regra, que é a iniciativa geral, e não devem ser ampliadas, aplicadas somente nos casos expressos na Constituição. As iniciativas privativas estão descritas em um rol taxativo na Constituição de 1988 e, de acordo com o STF, “[...] a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”⁵.

Sendo assim, mesmo sendo o Poder Legislativo o detentor da função primária de legislar, existem determinadas matérias em que é competente o Poder Executivo para iniciar a proposição de leis. Pretende-se, então, analisar a competência legislativa para deflagrar projetos de lei que tratem das denominadas políticas públicas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

Para satisfazer os interesses de uma comunidade, o Poder Público precisa tomar decisões que sejam capazes de garantir as necessidades aferidas. Essas decisões são chamadas de políticas públicas e envolvem questões de ordem pública, tendo abrangência ampla,

⁵ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346561>>. Acesso em: 27 de nov. 2016.



compreendidas, também, como estratégias de atuação, são estruturadas por meio de um processo decisório em que são levadas em conta complexas variáveis que surtam efeitos reais (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012, p.390).

Maria Paula Dallari Bucci define políticas públicas como "[...] 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" (BUCCI, 2006, p.241).

De forma geral, pode-se dizer que políticas públicas são planos, programas e projetos de atuação governamental destinados a satisfazer as necessidades da sociedade. A esse propósito, pode-se dizer que "[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" (SOUZA, 2003, p.26).

Então, uma das maiores atribuições do Estado é promover aos cidadãos, por meio das políticas públicas, os direitos constitucionalmente garantidos, concretizando programas, financiamentos e leis que traduzam as prioridades do governo (TORRENS, 2013). É de responsabilidade direta do Estado o desenvolvimento de condições de vida digna para a população:

O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, as quais deveriam estar orientadas para arbitrar de forma justa e equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida (COSTA, 2005, p.1.262).

A formulação e a promoção das políticas públicas no Brasil são de responsabilidade do Estado, garantidor dos direitos básicos dos cidadãos, entendido de forma conglobada em que se atua os três poderes instituídos na República. Tal encargo, portanto, vem sendo cada vez mais compartilhado entre a sociedade civil que anseia participar do processo decisório através de diversos mecanismos, quando postos à disposição, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas. (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012).



Nas últimas décadas, porém, vê-se diversificar os processos, teorias e atores envolvidos na formação de políticas públicas, que arrebatam até a participação de organizações não-governamentais de atuação transnacional, redes de especialistas e instituições financeiras. Para Carlos de Faria,

[...] na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação (FARIA, 2003, p.22)

Como a formulação das políticas públicas nos governos democráticos também traduzem suas plataformas eleitorais e os propósitos a serem alcançados por eles (SOUZA, 2013), infere-se que os planos, programas e projetos de atuação devam ser pensados e produzidos conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, como forma de aglutinar a contribuição que cada um pode dar, dentro de suas atribuições próprias.

O Poder Executivo tem, pelos seus recursos de poder e gestão do Estado, predominância na iniciativa e condução das políticas públicas (TORRENS, 2013). Porém, como representante da população, destinatária direta dos efeitos das políticas públicas, o Poder Legislativo merece mais atenção na escolha das prioridades e condução dos interesses e necessidades a serem concretizadas.

5. A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A reflexão que se pretende trata do limite de atuação do Poder Legislativo para atuar em políticas públicas, seja pela iniciativa de projetos de lei ou pela discussão e votação dos mesmos, somando-se à fiscalização de sua concretude.

O papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, 2013).



O primeiro ponto a se considerar é a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CR/88), mesmo diante da reorganização atual do mesmo, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

Segundo o art. 5º, §1º c/c art. 1º, III e art. 3º, IV, todos da CR/88⁶, os direitos e garantias constitucionais, incluindo-se os direitos sociais, tem aplicação imediata, por isso o Poder Legislativo tem não só a possibilidade, mas a obrigação de promovê-los por meio da sua função vital, qual seja, produzindo leis.

No entanto, a hipótese de que o Poder Executivo é detentor de iniciativa privativa sobre políticas públicas tem relevância no meio acadêmico e jurisdicional.

Dentre os fatores principais de tal hipótese, levantados por Martins e Bastos (1995), encontra-se o argumento da especialização do Poder Executivo frente o Legislativo, pois aquele teria melhor visão sobre as políticas públicas por as estar gerindo. A administração da coisa pública exigiria um conhecimento especializado que o Poder Legislativo não tem e outorgar-lhe o direito de iniciar projetos dessa natureza seria oferecer-lhe um poder que foge a sua expertise, podendo prejudicar a própria administração pública.

Por outro lado, não se pode ignorar o conhecimento que, espera-se, tenha o legislador sobre os programas e projetos sobre políticas públicas advindos do Executivo que a ele incumbe a função de analisar, discutir e votar, além de fiscalizar a sua correta execução. Ora, para tanto é imperioso que os membros do Legislativo conheçam tão bem a matéria quanto quem a criou.

⁶Constituição da República/1988: Artigo 5º, §1º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata; Artigo 1º, inciso III: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana; Artigo 3º, inciso IV: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Outro argumento defendido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal⁷ é a hipótese de vedação constitucional ao exercício da iniciativa do Legislativo para propor projetos sobre políticas públicas, baseado no art.61, §1º, inciso II, alínea "e":

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI⁸;

[...] (grifos nossos).

Nesse sentido, a vedação constitucional ao Legislativo para iniciar leis que criem ou extingam Ministérios e órgãos da administração pública seria impedimento para que o mesmo legislasse sobre políticas públicas.

Refuta-se tal hipótese, uma vez que o Poder Legislativo apesar de não poder modificar a estrutura dos órgãos do Poder Executivo de forma a invadir o espaço de autoadministração do mesmo, poderia atribuir novas funções, explicações ou regulamentação de atividade que cabe a determinado órgão, uma vez que criar um órgão é diferente de criar uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão existente.

Ademais, o rol de iniciativas privativas existente na Constituição da República é taxativo⁹ e não cabe entendimento ampliado, constitui-se exceção à regra, que é a iniciativa geral.

Para Cavalcante Filho (2012) a alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 da CR/88 não veda que o Poder Legislativo inicie projetos de lei sobre políticas públicas, por entender que a iniciativa privativa não é a regra do ordenamento, ao contrário, deve ser aplicada em sentido estrito. Firma-se na interpretação literal do dispositivo citado, entendendo que a exclusividade do Presidente da República para propor projetos de lei se dá apenas na criação e

⁷Nesse sentido posicionaram-se os ministros Gilmar Mendes (ADI nº 2.808/RS), Dias Toffoli (ADI nº 2.654/AL), Carmem Lúcia (RE 627.255), Joaquim Barbosa (ADI nº 2.857/ES), Maurício Corrêa (ADI nº 2.646/SP), Eros Grau (ADI nº 1.144/RS), dentre outros.

⁸ O art. 84, inciso VI da CR/88 trata sobre a competência do Presidente da República para dispor através de Decretos, e não de leis, sobre organização da administração federal e extinção de cargos vagos.

⁹ Vide decisão do STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001, já citada acima. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346561>>. Acesso em: 27 nov. 2016.



extinção de órgãos e Ministérios, portanto, se a proposição não versar sobre criação (ou extinção) de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Diverge do autor acima, porém, a maioria do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰ por entender exclusiva do Poder Executivo a competência sobre políticas públicas com base, principalmente, no artigo acima citado.

Se por um lado o STF admite que o rol das competências privativas do Executivo, expresso no artigo 61 da CR/88, é taxativo, não admitindo interpretações ampliativas, de outro, a maioria de seus julgados, portanto, um entendimento majoritário da Corte¹¹, é no sentido de vedar ao Legislativo a instituição de políticas públicas, entendendo invasão de competências na criação de atividades, programas e outras atribuições, mesmo dentro de órgãos preexistentes.

Ao analisar a redação dada ao art. 61 da CR/88, na alínea "e" do inciso II do seu § 1º, imperioso se faz combiná-la com o artigo 48, da mesma Constituição, em que se encontra as atribuições do Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias afetas à União e especialmente sobre "XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública". Tais redações foram dadas pela Emenda Constitucional nº32/2001, que pretendeu harmonizar a forma de criação e extinção de órgãos através de leis e facultar ao Executivo a sua estruturação por meio de decretos¹².

Ainda necessita de lei a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração federal, todavia a Constituição facultou ao Poder Executivo disciplinar a organização e funcionamento da administração mediante decreto, desde que tal ato não implique aumento de despesa.

Destarte, a possibilidade de inovação por decreto sobre a organização e funcionamento da administração pública dada ao Chefe do Executivo pela EC nº32/2001 não inviabiliza, *a priori*, a iniciativa do Poder Legislativo sobre tais matérias. Não há vedação constitucional para tanto, o que pode ensejar a ponderação por parte do Judiciário.

¹⁰ Como já citado acima e exemplificado na nota de rodapé nº6.

¹¹ Enquanto Ministro, Carlos Ayres Britto manifestou-se contrário a esse entendimento em diversos julgados, como no julgamento da ADI nº3.178/AP em que consignou: "[...] a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública [...]".

¹²No art. 84, inciso VI, alínea "a" da CR/88 ficou consignado que o Presidente da República pode dispor mediante decreto sobre a "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos".



Não se pretende aqui discutir a competência para criação ou extinção de Ministérios ou órgãos da administração pública, mas levar à reflexão sobre a competência para a criação de atribuições dos mesmos. Com a Emenda Constitucional nº32 o Chefe do Poder Executivo ganhou o direito de criar programas e projetos a serem desenvolvidos no âmbito da administração por meio de decreto, ou seja, sem ao menos a participação do Legislativo. O que se indaga é se essa seria a maneira mais democrática de estabelecer as prioridades de investimento dos recursos públicos, se ao Presidente cabe a escolha solitária sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas.

O Estado passa por uma crise de legitimidade e parte da ineficiência da ação governamental se deve ao excesso de demandas e à inabilidade das escolhas das prioridades de ação. Uma das formas de superar o declínio e fortalecer o Estado Democrático de Direito passa pela ampliação do alcance das formas legítimas de participação de todos os atores envolvidos nas ações públicas (LIMA JÚNIOR, 1997). Se a sociedade ainda não está preparada para envolver-se ativamente nas escolhas e ações do Estado, cabe ao Legislativo, representante legítimo do povo, participar e influenciar em tais decisões.

Em uma outra análise do texto constitucional, no seu artigo 48, inciso IV¹³, podemos divergir da hipótese de incompetência legislativa dos parlamentares para proporem sobre políticas públicas, inferindo que é prerrogativa do Congresso Nacional "dispor sobre planos e programas de desenvolvimento". O que são políticas públicas senão planos e programas de desenvolvimento?

Certo é que a iniciativa do Poder Executivo na elaboração das normas vem se tornando cada vez mais robusta e significativa. Assim, "Pode-se afirmar com segurança que a produção legislativa brasileira no pós-88 tem como característica uma grande capacidade do Executivo em propor e aprovar leis" (LIMA; CARNEIRO, 2013, p.131), porém não deve-se submeter apenas ao crivo do Administrador a escolha da conveniência e oportunidade para iniciar projetos que afetam diretamente à garantia de direitos fundamentais e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população, pelo fato de que não apenas a ele fora dada a competência para tanto.

¹³Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
[...]



Um outro aspecto constitucional relevante ao estudo é a análise do artigo 63 da CR/88¹⁴, pois o Poder Legislativo não pode, via de regra, elaborar emendas ou substitutivos a projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo que reflitam aumento das despesas fixadas no orçamento anual. No entanto, ultrapassada a questão da diferenciação entre “criação de órgãos e Ministérios” e “instituição de atividades e atribuições” dos mesmos trazida pela interpretação do art. 61, §1º, II, “e” da CR/88, tal restrição não se mostra suficiente para impossibilitar a iniciativa de leis sobre políticas públicas, uma vez que a prerrogativa inerente ao exercício da atividade legislativa pode, sim, gerar custos.

Nesse sentido, analisamos a jurisprudência do STF abaixo:

[...] 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 de iniciativa parlamentar estão previstas em *numerusclausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - 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. (grifos nossos).¹⁵

É certo que, em se tratando de políticas públicas a tarefa de definir os rumos dos recursos financeiros disponíveis não é simples, pois a cada escolha de uma área, programa ou projeto para alocação de verbas, outros de tamanha importância estão sendo esvaziados (SARMENTO, 2008). Ainda mais por se tratar de tarefa tão árdua, a representatividade democrática dos representantes do Poder Legislativo não pode ser desconsiderada.

A redução da gama de assuntos afetos à iniciativa parlamentar fez surgir uma aberração jurídica como forma de contornar a inexpressividade legislativa atual. As chamadas "leis autorizativas" surgiram nesse cenário de esvaziamento de competência do Poder Legislativo e são usadas, geralmente, para autorizar o Poder Executivo a tomar medidas das quais ele já é competente.

Para João Trindade “[...] é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas[...]” (CAVALCANTE FILHO, 2013, p.31). Porém, praticada reiteradamente no Legislativo brasileiro, as denominadas "leis autorizativas" são normas que não vinculam o Poder Executivo, mas expressam a intenção do parlamentar de inovar no mundo jurídico.

¹⁴Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

¹⁵STF – ADI 3394/AM – Governador do Estado do Amazonas – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Rel. Min. Eros Grau – Tribunal Pleno - Data do julgamento: 02/04/2007.



Dessa forma, o legislador, muitas vezes atendendo aos anseios da sociedade e evitando ferir a competência privativa do Executivo, edita leis sobre políticas públicas. Destaque-se a importância das "leis autorizativas" que, obtendo a participação e a atenção do eleitorado, gera expectativas de serem implementadas, podendo acarretar o temor do Executivo em não realizá-las¹⁶.

Além da iniciativa de projetos de lei que fomentem as atividades governamentais, os legisladores têm outras tantas importantes funções em matéria de políticas públicas.

A atividade do Poder Legislativo na discussão, elaboração de emendas e votação das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) pode ser relevante para definir as prioridades de um governo, relacionando-as às necessidades de uma comunidade.

Além do elencado na Constituição da República de 1988 a respeito da elaboração das leis orçamentárias e participação do Legislativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷ institui a transparência da gestão fiscal, trazendo como um dos seus instrumentos o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Note-se a participação crucial do legislador, que tem a oportunidade de atuar diretamente na inserção de políticas públicas nas leis orçamentárias, tendo como eixo a participação da sociedade.

Para Cunha, "Ainda que o papel do Executivo na elaboração do orçamento sempre tenha sido preponderante, havia (e ainda há) um forte predomínio do Legislativo na negociação e decisão da destinação das verbas públicas." (2004, p.11-12).

Na atualidade, os legisladores têm assumido, além da função legiferante, a de negociadores entre o Poder Executivo e os grupos organizados interessados na discussão de determinada matéria. Os parlamentares podem expandir suas atribuições e funcionarem como *policybrokers* ou *agenda holders*¹⁸ e atuar nas negociações de temas polêmicos, a fim de

¹⁶Um exemplo de lei autorizativa sobre políticas públicas que se concretizou e ainda surte efeitos é a Lei nº 5.953/1991, do Município de Belo Horizonte/MG, que "Autoriza o Executivo a constituir e organizar uma sociedade de economia mista sob a denominação de Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS - e dá outras providências.". A BHTRANS, sociedade de economia mista com capital majoritário do Município de Belo Horizonte, foi criada por meio de lei autorizativa para organizar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros na cidade.

¹⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências".

¹⁸A esse propósito, ver, em especial: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (1993)



construir textos de consenso entre os muitos atores inclusos nas discussões (ARAÚJO; SILVA, 2012).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do Poder Legislativo no Brasil hoje, seja no bicameralismo do âmbito federal ou por meio das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais no nível estadual e municipal, respectivamente, baseia-se na CR/88, que lhe atribui o sentido e o múnus público.

Como elencado na Constituição da República de 1988, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, cabendo ao Legislativo a competência para dispor sobre as matérias de interesse nacional, estadual ou municipal por meio da elaboração de leis.

A mesma Constituição, porém, atribuiu funções legislativas também ao Poder Executivo, almejando uma administração mais célere e objetiva, que concretize as ações necessárias para o desenvolvimento da sociedade através da promoção de políticas públicas.

O cerne deste artigo é justamente a quem cabe a competência legislativa para iniciar projetos de lei sobre ações e programas de governo.

As definições trazidas sobre o conceito de políticas públicas podem esclarecer quão próxima tal atividade é do Poder Legislativo, representante dos interesses (e necessidades) do povo.

Mostrou-se posições divergentes da doutrina e do STF sobre a competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre políticas públicas que, mesmo à luz da CR/88, comporta diferentes interpretações.

Apesar da posição da maioria dos ministros do STF ser contrária à possibilidade do Legislativo propor políticas públicas, não há vedação constitucional para a iniciativa legislativa, em especial se analisada sob o foco do artigo 48, inciso IV e delimitação da interpretação da alínea "e", do inciso II, §1º do artigo 61, ambos da CR/88.

Várias são as atividades a serem realizadas pelos parlamentares para consecução de políticas públicas e consequente desenvolvimento social, mas a questão da iniciativa direta não pode ser olvidada sob pena de enfraquecimento do Poder Legislativo e, consequentemente, do Estado de Direito.

Então, mesmo sendo legislar a função precípua dos legisladores, representantes legítimos do povo, há entendimentos do STF, embasados em artigos isolados da CF/88, no



sentido de que não podem legislar quando se trata de políticas públicas, mesmo sendo essas ações e programas que beneficiarão os seus representados. Tal paradoxo do papel do Poder Legislativo na atuação direta do desenvolvimento de ações governamentais não parece de fácil resolução, porém espera-se que suas ações nesse ou em outros vetores sejam cada vez mais coadunantes com a vontade e participação popular.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **O bicameralismo na Constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil, **RIEL — Revista ibero-americana de Estudos Legislativos**, n.2, out. 2012, p. 58-p.74. Rio de Janeiro, FGV.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARGO, Angélica Ricci Camargo. **Câmaras Municipais**. MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Maio/2013. Disponível em: <<http://arquivonacional.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal**. Textos para Discussão, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. Políticas públicas e violência estrutural. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.), 2005. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.



CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. In: **VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais**, 2004, Coimbra: CES/UC, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EleonoraCunha.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 51, v.18, p. 21-30, fev.2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica : teoria e prática**. 4.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar., 1997.

LIMA, Eduardo Martins de; CARNEIRO, Matheus Faria. O processo legislativo e as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins (Coords.). **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.101- p.137.

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

MONTESQUIEU, Barão de. **Do espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32.ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47 n. 187, jul./set., p. 137-p.154, 2010.



SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa, **Caderno CRH**, n. 39, vol. 16, Salvador, pp.11-24, 2003.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

