



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS
O PODER DA CIDADANIA

REVISTA DA PROCURADORIA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

Outubro de 2016 | Vol. 1 | Número 3

REVISTA DA PROCURADORIA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

Outubro de 2016 | Vol. 1 | Número 3



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS
O PODER DA CIDADANIA



EXPEDIENTE

Mesa Diretora 2015-2016

Presidente

Deputado Helio de Sousa

1º Secretário

Deputado Henrique Arantes

2º Secretário

Deputado Marquinho Palmerston

1º Vice-Presidente

Deputado Nédio Leite

2º Vice-Presidente

Deputado Lincoln Tejota

3º Secretário

Deputado Humberto Aidar

4º Secretário

Deputado Paulo César Martins

Deputados da 18ª Legislatura

Adib Elias	José Nelto
Álvaro Guimarães	José Vitti
Bruno Peixoto	Lêda Borges
Carlos Antonio	Lissauer Vieira
Charles Bento	Lucas Calil
Cláudio Meirelles	Luis Cesar Bueno
Del. Adriana Accorsi	Major Araújo
Diego Sorgatto	Manoel de Oliveira
Dr. Antonio	Marlúcio Pereira
Eliane Pinheiro	Renato de Castro
Ernesto Roller	Santana Gomes
Francisco Jr	Sérgio Bravo
Francisco Oliveira	Simeyzon Silveira
Gustavo Sebba	Talles Barreto
Isaura Lemos	Valcenôr Braz
Iso Moreira	Virmondes Cruvinel
Júlio da Retífica	Zé Antônio
Jean	

Diretor-Geral

Fabiano Gomes de Oliveira

Procuradora-Geral

Regiani Dias Meira Marcondes

Procuradores

Andreya da Silva Matos Moura
Cristiano Oliveira de Siqueira
Danilo Guimarães Cunha
Edmarkson Ferreira de Araújo
Fábio Estevão Marchetti
Felipe de Andrade Sá
Gabriel Ricardo Jardim Caixeta
Gilnei Alberto Ribeiro
Heraldo Rodrigues de Serqueira
José Nicolas Andraos
Liliana Cunha Prudente
Maira Luciene de Souza Melo
Murilo Teixeira Costa
Otavila Alves Pereira de Gusmão
Rafael Rodrigues Vasconcelos
Rubens Bueno Sardinha da Costa
Ruth Barros Pettersen da Costa
Sandra Maria de A. Simon Camelo

Conselho Editorial

Edmarkson Ferreira de Araújo
Gabriel Ricardo Jardim Caixeta
Liliana Cunha Prudente
Murilo Teixeira Costa
Regiani Dias Meira Marcondes
Ruth Barros Pettersen da Costa

Produção

Seção de Design Gráfico
Chefe: Izaías Pedro Soares

Projeto Gráfico

Breno Zanetti

Revisão de Texto

Cybelle Barreto de Paiva

Foto

Yocihar Maeda
Marcos Kennedy
Ruber Couto

Seção de Programação Web

Chefe: Alessandro Guarita

Agência de Notícias

Rosane Lousa
Cida Mendonça
Fran Rodrigues

SUMÁRIO

06	<i>Apresentação</i>
08	<i>Entrevista Exclusiva</i> <i>Liliana Cunha Prudente</i>
11	<i>Novatio Legis</i> <i>Fábio Estevão Marchetti</i>
14	<i>Decisões em Foco</i> <i>Rafael Rodrigues Vasconcelos</i>
16	<i>Observatório Cultural</i> <i>Regiani Dias Meira Marcondes</i>
22	<i>Perspectiva Jurídica</i> <i>Maira Luciene de Souza Melo</i>
38	<i>Em Destaque</i> <i>Murilo Teixeira Costa</i>
40	<i>Achei!</i> <i>Andreya da Silva Matos Moura</i>
42	<i>Curiosidades</i> <i>Ruth Barros Pettersen da Costa</i>
45	<i>Passando a Estudar Direito</i> <i>Cristiano Oliveira de Siqueira</i>

Outubro de 2016 | Vol. 1 | Número 3

APRESENTAÇÃO

Prezado leitor,

A Revista da Procuradoria, em seu terceiro número, traz, em todas as seções, contribuições multidisciplinares valiosas para manter a comunidade jurídica bem informada.

Em **Entrevista Exclusiva**, a Dra. Liliana Cunha Prudente entrevista o Procurador do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios em Goiás, Dr. Fabrício Motta, sobre um tema de grande aplicabilidade na Administração Pública. Nesse sentido, o digno Procurador opina sobre o princípio da isonomia no ingresso ao serviço público mediante concurso, o cadastro de reserva, bem como sobre impasses judiciais entre a Administração e os candidatos aprovados.

Na seção **Novatio Legis**, o Dr. Fábio Estevão Marchetti comenta a entrada em vigor das leis estaduais que tratam sobre: previdência complementar, política de aleitamento materno, alerta sonoro nas empresas de mineração, atendimento prioritário à crianças, adolescentes e conselheiros tutelares e, por fim, sobre política de acolhimento e assistência à mulher vítima de violência.

O Dr. Rafael Rodrigues de Vasconcelos traz, na seção **Decisões em Foco**, julgados relevantes do Supremo Tribunal Federal, todos contendo temas pertinentes à Administração Pública, tais como limitação da interferência do Poder Judiciário na função do Poder Legislativo, relativamente à Lei Orçamentária Anual, e a tipificação como crime de falsificação de documento público a inclusão de dispositivo inexistente em autógrafo de lei.

Outra decisão informada e que guarda relação com a realização da atividade parlamentar é

aquela que prevê não constituir crime de peculato o fato de secretário parlamentar, lotado no escritório político, prestar serviços de natureza privada ao parlamentar.

Por último, é mencionada a decisão proferida em mandado de segurança, na esteira de que somente, excepcionalmente, deverá haver intervenção judicial em procedimentos legislativos.

Em **Observatório Cultural**, a Dra. Regiani Dias Meira Marcondes comenta o livro **A dignidade da legislação**, de Jeremy Waldron, que promove importante e atual reflexão sobre o Poder Legislativo.

Na seção **Perspectiva Jurídica**, a Dra. Maira Luciene de Souza Melo escreve sobre **A iniciativa parlamentar para instituição de políticas públicas e geração de despesas**, demonstrando, com respaldo na doutrina e na análise de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ser inverídica e desprovida de fundamento jurídico, a afirmação de que o parlamentar não pode apresentar projetos de lei que criem despesas públicas ou insituem políticas públicas.

Em **Destaque**, o Dr. Murilo Teixeira Costa informa acerca de atividades dos Procuradores da Assembleia Legislativa, bem como a realização de Congressos em que se discutem temas de grande relevância para o mundo jurídico.

Na seção **Achei!**, a Dra. Andreyra da Silva Matos Moura comenta obra relevante para o Direito Público: **Fundamentos de Direito Público**, de Irene Patrícia Nohara, que contém análise de pensadores clássicos, charges reflexivas, curiosidades e temas atuais.

Em **Curiosidades**, a Dra. Ruth Barros Pettersen da Costa traz importantes informações sobre os símbolos nacionais e estaduais, bem como sobre a Assembleia Nacional Constituinte.

Por fim, em **Passando a Estudar Direito**, o Dr. Cristiano Oliveira de Siqueira publica didático resumo sobre a organização administrativa.

Com a diversidade e qualidade de seu trabalho, a Revista da Procuradoria continua seguindo seu firme propósito de divulgar conhecimentos jurídicos.

Boa leitura!

Conselho Editorial

ENTREVISTA EXCLUSIVA

LILIANA CUNHA PRUDENTE



Uma análise dos direitos relacionados a concurso público

Nesta edição, a Revista da Procuradoria entrevista o procurador do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios em Goiás (MPC-TCM/GO), Fabrício Motta. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Fabrício, que também é professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), opina sobre questões como o princípio da isonomia no ingresso ao serviço público, o cadastro de reserva e impasses judiciais entre a Administração e os candidatos aprovados.



Dr. Fabrício Motta - Procurador do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios em Goiás

Princípio da Isonomia

O senhor entende que a imposição constitucional do concurso público para investidura em cargo ou emprego público é o meio eficaz de dar concretude ao princípio da isonomia?

Não há dúvidas de que o concurso público é efeito necessário do princípio da isonomia. Por decorrência desse princípio, é preciso oferecer igualdade de oportunidades a todos aqueles que têm interesse em firmar algum tipo de vínculo jurídico com vocação permanente com o Estado. Além disso, o concurso privilegia também o interesse público ao permitir a seleção dos mais aptos, por critérios objetivos, para prestarem serviços à sociedade.

“É preciso oferecer igualdade de oportunidades a todos aqueles que têm interesse em firmar algum tipo de vínculo jurídico com vocação permanente com o Estado.”

Direitos dos candidatos

A aprovação em concurso público, dentro do número de vagas previstas no edital, gera direito à nomeação ao candidato?

Após longo tempo, a jurisprudência evoluiu para acompanhar o entendimento doutrinário dominante de que a aprovação em concurso, dentro do

número de vagas previsto no edital, gera direito adquirido à nomeação ao candidato. O assunto encontra-se pacificado, tendo sido objeto de julgamento com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal. A mudança é bem-vinda, pois a abertura do certame já fornece a presunção inicial de que há necessidade de provimento dos cargos em disputa.

E o candidato aprovado fora do número de vagas tem direito à nomeação?

Não é possível afirmar que o aprovado fora do número de vagas possui direito à nomeação. A interpretação depende do caso concreto, pois ao mesmo tempo em que é preciso preservar a boa-fé do candidato é também imperioso respeitar a margem de atuação que a Administração possui para apreciar a conveniência e oportunidade, em determinadas situações, para melhor atender o interesse público. Esse direito surge de forma cristalina em situações excepcionais como, por exemplo, o exercício da atribuição objeto do cargo disputado em concurso por contratado por prazo determinado.

Prerrogativas da Administração

A limitação orçamentária do ente público pode fundamentar a justificativa de não nomear candidatos aprovados em concurso público?

Sim, desde que superveniente e devidamente comprovada.

É possível restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público?

É possível, desde que a restrição seja feita por lei. Além disso, nos termos da Súmula STF n. 683, “O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido”.

É comum os editais de concurso público preverem apenas o cadastro de reserva. O senhor entende que essa situação está em consonância com os ditames constitucionais que regem a matéria?

Como regra, não há sentido em fazer concurso somente para cadastro de reserva. A realização de concurso com esse objetivo não obsta o direito adquirido do candidato à nomeação, se comprovada a existência de cargo vago e disponibilidade orçamentária e financeira. O cadastro de re-

serva é um instrumento legítimo de planejamento para que a Administração possa aproveitar ao máximo as potencialidades do concurso durante o prazo de validade.

Na hipótese de uma decisão judicial que venha invalidar um concurso público já realizado, ou que venha reformular a lista classificatória dos aprovados, como fica a situação dos candidatos aprovados que já foram nomeados e empossados em seus cargos e que já estejam no exercício de suas funções?

Não há resposta uníssona, pois existem situações muito variadas, dependendo dos limites da providência judicial. De qualquer forma, é preciso respeitar o direito ao contraditório e à ampla defesa por parte dos que eventualmente puderem ter sua situação agravada ou mesmo suprimida.

“Não é possível afirmar que o aprovado fora do número de vagas possui direito à nomeação. A interpretação depende do caso concreto.”

A ausência de legislação específica sobre o concurso público levou os Tribunais a assumirem esse papel de regulação do direito dos aprovados. Qual o limite da sindicabilidade judicial?

O controle realizado pelo Poder Judiciário deve respeitar o espaço conferido pelo legislador para atuação por parte da Administração Pública. Em razão da estrutura normativa dos princípios, a atuação judicial voltada à precisão de seus efeitos jurídicos acaba por substituir, em determinadas situações, o juízo que deve ser feito privativamente pelo gestor público. O Judiciário deve se contentar com as soluções razoáveis aplicadas pelo gestor, ainda que imagine que outras possam ser mais eficientes.

A Administração pode ser obrigada a realizar um concurso público para o provimento de cargos vagos?

Sem dúvida. Diante da constatação de necessidade, oportunidade e conveniência, a competência discricionária no plano da norma transforma-se em vinculada no plano concreto. Basta imaginar a situação de um órgão ou entidade com cargos vagos e com excesso de comissionados e terceirizados exercendo atribuições próprias de cargos efetivos.

Deixe uma mensagem, para os leitores da Revista da Procuradoria, a respeito da relevância do concurso público como meio de obter-se a moralidade, eficiência e o aperfeiçoamento do serviço público.

A realização de concurso público prévio ao acesso aos cargos e empregos públicos objetiva realizar os princípios consagrados em nosso sistema constitucional, notadamente os princípios da democracia e isonomia, e efetiva-se por meio de processo administrativo. Utilizando este mecanismo, são atendidas também as exigências do princípio da eficiência, neste momento entendido como a necessidade de selecionar os mais aptos para ocupar as posições em disputa e proporcionar uma atuação estatal otimizada.

O acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, precedido de um procedimento impessoal onde se assegure igualdade de oportunidades a todos interessados em concorrer para exercer os encargos oferecidos pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados, mediante critérios objetivos. O concurso público não é um fim em si mesmo,

mas meio para a identificação objetiva dos mais aptos ao exercício de funções estatais. Trata-se da forma mais democrática de acesso aos cargos e, por tal razão, deve ser objeto de atenta cobrança por parte da sociedade. ■

“O cadastro de reserva é um instrumento legítimo de planejamento para que a Administração possa aproveitar ao máximo as potencialidades do concurso durante o prazo de validade.”

“O controle realizado pelo Poder Judiciário deve respeitar o espaço conferido pelo legislador para atuação por parte da Administração Pública.”



Lei Estadual n. 19.445, de 8 de Setembro de 2016

Altera a Lei n. 19.179, de 29 de dezembro de 2015, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Goiás, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências.

Com objetivo de adequar alguns aspectos da lei instituidora do regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Goiás, que terá integral vigência a partir da criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Goiás (PREVCOM-GO), a lei alteradora em análise, de iniciativa do Poder Executivo, trouxe as seguintes modificações:

1) Consignou expressamente a natureza jurídica da PREVCOM-GO, que “organizar-se-á sob a forma de fundação pública de direito privado sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, e terá sede e foro na Capital do Estado de Goiás.”

2) Estabeleceu que “a criação de empregos e fixação dos quantitativos e salários será definida em ato administrativo próprio da entidade, atendido o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal”. Antes da alteração, esse tema era de iniciativa privativa do Governador,

nos termos do art. 20, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado de Goiás.

3) Os requisitos para ser membro da Diretoria Executiva, dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, bem como integrante dos comitês gestores de plano foram mitigados, pois, ao invés de exigir formação de nível superior em áreas específicas, passou a ser admitida a formação superior em qualquer área.

4) Houve a inclusão da necessidade do plano de custeio prever parcela de contribuição do participante e do patrocinador com o objetivo de compor o Fundo de Cobertura da Longevidade.

5) Para os planos em que seja patrocinador o Estado de Goiás, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, o valor da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo exceder o percentual de 8,5% (oito e meio por cento) sobre a sua remuneração. Destaca-se que antes da mudança, o percentual máximo de contribuição do patrocinador era de 7,5% (sete e meio por cento).

Lei Estadual n. 19.446, de 9 de Setembro de 2016

Altera a Lei n. 19.037, de 8 de outubro de 2015, que institui a Política Estadual de Aleitamento Materno.

Diante da elevada importância do aleitamento materno e no intuito de evitar o constrangimento, tanto das mães que necessitam amamentar,

quanto da própria criança que precisa ser amamentada, por meio de proposição de autoria do Deputado Zé Antônio, houve a inclusão na política estadual do aleitamento materno da previsão de que “*todo estabelecimento, assim considerado local fechado ou aberto, destinado a comércio, cultura, lazer ou prestação de serviço público ou privado deve permitir o aleitamento materno, independentemente da existência de áreas segregadas para esse fim*”.

Com isso, espera-se um estímulo ao hábito de amamentar fora do âmbito residencial, com consequente diminuição nos casos de constrangimento às mães que praticam o aleitamento materno em ambientes públicos ou privados.

Lei Estadual n. 19.447, de 9 de Setembro de 2016

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de alerta sonoro nas empresas de mineração que possuem barragens de rejeitos no Estado de Goiás.

Diante da tragédia ocorrida com o rompimento da barragem de rejeitos de minério na cidade mineira de Mariana, aliado ao fato de que no Estado de Goiás também existem barragens para armazenamento de resíduos produzidos por mineradoras, houve a edição desta lei, de autoria do Deputado Carlos Antonio, com o escopo de que, em caso de acidente, a população em situação de risco seja imediatamente alertada, possibilitando a evacuação em tempo hábil das áreas afetadas.

Nesse sentido, a norma torna obrigatória, em todos os empreendimentos de mineração que envolvam barragens de rejeitos sujeitos à fiscalização do Estado de Goiás, nos termos da Lei federal n. 12.334, de 20 de setembro de 2010, a apresentação de estratégia e meio de divulgação e alerta para as comunidades potencialmente afetadas em situação de emergência.

Estabelece ainda que a divulgação e o alerta serão feitos, preferencialmente, pela instalação de alertas sonoros nas comunidades potencialmente afetadas para aviso de ocorrência ou iminência de acidentes.

O descumprimento da norma sujeitará o infrator a uma multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). A lei foi publicada no diário oficial do dia 14 de setembro de 2016 e entrará em vigor 60 dias após a sua publicação.

Lei Estadual n. 19.448, de 9 de Setembro de 2016

Estabelece o atendimento prioritário a crianças, adolescentes e conselheiros tutelares nas Delegacias de Polícia e nos Institutos Médicos Legais do Estado de Goiás.

Esta lei, apresentada pelo Deputado Carlos Antonio, tem o propósito de ampliar a proteção dedicada às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, garantindo atendimento prioritário a este público, bem como aos conselheiros tutelares no exercício de suas funções, nas Delegacias de Polícia Civil do Estado de Goiás e nos Institutos Médicos Legais, mitigando, assim, os riscos à integridade física e emocional.

O art. 2º impõe a obrigatoriedade para que as crianças e os adolescentes vítimas de violência aguardem atendimento, sempre que possível, em local reservado nas Delegacias de Polícia do Estado de Goiás. Além do mais, a lei busca evitar qualquer tipo de atentado à dignidade, imagem ou identidade da criança ou do adolescente.

E, por fim, o art. 3º afirma que “*o descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas na Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.*”

Lei Estadual n. 19.450, de 9 de Setembro de 2016

Altera a Lei n. 18.807, de 09 de abril de 2015, que institui a Política Estadual de Acolhimento e Assistência à Mulher Vítima de Violência e dá outras providências.

Com o objetivo de enfatizar a permanente e incansável luta em prol do banimento dos atos de violência contra as mulheres, a presente lei estadual, de autoria do Deputado Virmondes Cruvinel, inclui nas diretrizes da Política Estadual de Acolhimento e Assistência à Mulher Vítima de Violência, a divulgação nas unidades de saúde públicas e privadas da obrigatoriedade de realização da notificação compulsória prevista na Lei federal n. 10.778, de 24 de novembro de 2003, nos termos da respectiva regulamentação federal.

A divulgação nas unidades de saúde públicas e privadas da obrigatoriedade de realização da notificação compulsória prevista na Lei federal contribuirá para o fortalecimento da luta contra os atos de violência cometidos em desfavor das mulheres. ■

DECISÕES EM FOCO

RAFAEL RODRIGUES VASCONCELOS



Limitação à ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de lei orçamentária (ADI n. 5468/DF)

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que apenas em situações graves e excepcionais, sob pena de violar a separação de poderes, o Poder Judiciário pode interferir na função do Poder Legislativo de prever receitas e fixar despesas da Administração por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária anual, desde que atendidas as condições dos §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal.

Segundo as funções institucionais definidas na Constituição, a atividade de fixar e definir o orçamento constitui atribuição típica do Poder Legislativo. Ele tem a titularidade e a legitimidade para debater a proposta orçamentária consolidada e encaminhada pelo chefe do Executivo, com a especificação de valores e dotações a serem destinadas às várias atividades estatais.

A função de definir receitas e despesas do Estado deve ser preservada pelo Poder Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típica função parlamentar. A jurisdição constitucional não pode, no controle abstrato, realizar a coordenação entre o planejamento plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Incluir artigo em autógrafo de lei constitui crime previsto no § 1º do art. 297 do Código Penal (AP n. 971/RJ)

A inclusão, pela autoridade que sanciona, de ar-

tigo inexistente em autógrafo de lei encaminhado pelo Poder Legislativo constitui crime de falsificação de documento público, com causa de aumento de pena decorrente do uso do cargo para a sua prática (§ 1º do art. 297 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal).

Crime de peculato e servidor de gabinete de deputado (AP n. 504/DF)

Não constitui crime de peculato o fato de secretário parlamentar, lotado no escritório político, prestar serviços de natureza privada ao parlamentar, desde que também exerça as atribuições inerentes ao seu cargo.

O STF relembrou sua jurisprudência sobre o crime. No inquérito n. 2.913, o Plenário concluiu que, a princípio, a nomeação para o exercício de funções incompatíveis com o cargo em comissão tipifica o crime de peculato-desvio (*caput* do art. 312 do Código Penal). Por outro lado, no inquérito n. 3.776, o STF decidiu que a “utilização dos serviços custeados pelo erário por funcionário público no seu interesse particular não é conduta típica de peculato (art. 312, do Código Penal), em razão do princípio da taxatividade (CF, art. 5º, XXXIX)”, pois o mencionado tipo penal exige “apropriação ou desvio de dinheiro, valor ou outro bem móvel”.

Assim, deve-se verificar se há: a) desvio de serviços prestados por secretário parlamentar à custa do erário, no interesse particular do agente político, fato este penalmente atípico; ou b) utilização da Administração Pública para pagar o salário de empregado particular, o que constitui crime.

No caso concreto, a pessoa nomeada secretária parlamentar, de fato exerceu atribuições inerentes ao cargo, ainda que também tivesse desempenhado outras atividades no interesse particular do deputado. Assim, concluiu-se que a conduta do parlamentar seria penalmente atípica, já que consistiu no uso de funcionário público, que exercia as atribuições inerentes ao seu cargo para também prestar outros serviços, de natureza privada.

Observe-se que **não foi emitido juízo de valor sobre a moralidade da conduta ou de seu enquadramento em eventual ato de improbidade administrativa**, pois tratava-se de processo de natureza penal.

Intervenção Judicial em processos de cassação de mandato de parlamentar (MS n. 34.327/DF)

O STF assentou que somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Essa interferência é medida excepcional, algo que foge à regra. Apenas quando efetivamente se demandar a intervenção judicial para a proteção dos direitos e valores mencionados é que o Judiciário poderá se manifestar, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes.

Ademais, decidiu que a suspensão do exercício do mandato, por decisão judicial em sede cautelar penal, não cria direito à suspensão do processo de cassação do mandato, pois ninguém pode beneficiar-se da própria conduta reprovável.

Por fim, o STF também afirmou que o fato de o relator do processo no Conselho de Ética integrar o bloco parlamentar do processado não justifica a intervenção judicial, ainda que se alegue eventual impedimento, porque pressupõe debate sobre o momento relevante para aferição da composição de blocos parlamentares. ■

OBSERVATÓRIO CULTURAL

REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES



Breves reflexões sobre a obra “A dignidade da legislação”, de Jeremy Waldron

WALDRON, Jeremy. A dignidade da legislação. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Jeremy Waldron é professor de Direito, nascido na Nova Zelândia, e tem se dedicado à defesa e à valorização da legislação, tema objeto de uma de suas obras, “A dignidade da legislação”, obra essa de grande relevância e aplicação nos dias atuais.

Nesse viés, sua linha de pensamento contrasta com o neoconstitucionalismo, movimento fundado na força normativa da Constituição, que inaugurou uma era que a vincula aos demais ramos do direito, ensejando que praticamente todos os assuntos sejam discutidos sob a ótica constitucional (PINHEIRO NETO).

Assim é que, na parte introdutória da referida obra, Waldron esboça um resumo de seu teor e objetivo, qual seja, recuperar e destacar maneiras de pensar a respeito da legislatura, que a apresentem como um modo de governança dignificado e uma fonte de direito respeitável. No capítulo final, ele também enfatiza que seu objetivo “foi apresentar a legislação sob uma luz melhor do que geralmente acontece na filosofia jurídica e política”. E ele o faz justamente porque reconhece que a legislação e as legislaturas gozam de má fama na filosofia jurídica e política, o suficiente para colocar em dúvida suas credenciais como fontes de direito respeitáveis. (WALDRON, 2003. p. 156)

O autor ressalta que seu desejo é cultivar a seguinte compreensão da legislação: “os representantes da comunidade unindo-se para estabelecer sole-

ne e explicitamente esquemas e medidas comuns, que se podem sustentar em nome de todos eles, e fazendo-o de uma maneira que reconheça abertamente e respeite (em vez de ocultar) as inevitáveis diferenças de opinião e princípio entre eles”. (WALDRON, 2003. p. 3)

Waldron argumenta que, em comparação com o tema dos tribunais, existe um silêncio ensurdecedor quando se fala em legislação ou legislatura, não havendo nada sobre esse assunto na jurisprudência filosófica moderna que seja comparável à discussão da decisão judicial. Ele comenta que ninguém parece ter observado a necessidade de uma teoria ou de um tipo ideal que faça pela legislação o que o juiz-modelo de Ronald Dworkin, “Hércules”, pretende fazer pelo raciocínio adjudicatório (WALDRON, 2003).

Para ele, constrói-se um retrato idealizado do julgar, que é emoldurado junto com o retrato da má fama do legislar. Ele então pergunta como seria construir um retrato róseo das legislaturas, que correspondesse, na sua normatividade, ao retrato dos tribunais.

Ele aborda o exemplo do povo britânico que, não obstante se orgulhe de seu parlamento, o governo do Reino Unido (sobre o qual ele estabelece suas reflexões) iria empreender uma revisão considerável da estrutura constitucional do país. Uma das mudanças a serem feitas seria a incorporação de uma carta de direitos ao direito britânico, associada à prática de revisão judicial da legislação. Ele argumenta que, caso isso ocorresse, haveria consequências relevantes para o parlamento britânico e seu lugar na constituição. Afirma que essa reforma específica teria amplo apoio, tendo em vista que grande parte das pessoas comuns estavam preocupadas com a extensão do controle executivo sobre questões legislativas na Grã-Bre-

tanha, bem como com a ideia de legislação mediante uma assembleia popular, mesmo na sua melhor forma.

Deste modo, o autor afirma que a má reputação da legislação nas teorias jurídica e política está intimamente relacionada com o entusiasmo por essa mudança. Afirma que as pessoas se convenceram da existência de algo indecoroso em um sistema em que uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, teria a palavra final em questões de direito e princípios.

Entende que esse fórum esteja sendo considerado indigno dos assuntos mais graves e sérios dos direitos humanos, enfrentados pela sociedade moderna. E afirma que o pensamento parece ser que os tribunais, *“com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, seja um local mais adequado para solucionar questões desse caráter”*. (WALDRON, 2003, p. 5).

Waldron explica que, embora não seja sua intenção combater a revisão judicial da legislação, seria imperioso que a mencionada reforma da estrutura constitucional do Reino Unido não fosse feita sem que se tivesse um entendimento claro do que é valioso em uma legislatura e na dignidade e autoridade que a legislação pode angariar.

Na sequência, no primeiro capítulo da obra, intitulado “A indignidade da legislação”, Waldron, procurando uma justificativa para essa indignidade, traz à tona as argumentações contrárias às legislaturas, que as colocam em posição inferior aos tribunais.

Entre elas, cita o pensamento de Seeley, segundo o qual o *Estado-legislação*, - *“isto é, - o Estado continuamente empenhado em fazer leis, em desfazê-las e emendá-las - é uma anomalia”* (WALDRON, 2003, p. 8). Menciona, também, o pensamento de Blackstone, Bagehot e Seeley, que tem sido amplamente difundido entre os estudiosos jurídicos do século XX, no sentido de que a legislação congestionada as bases mais endógenas e tradicionais do desenvolvimento jurídico e de que

os estatutos não tem raízes e, às vezes, são rápida e impoderadamente adotados.

Waldron cita, também, alguns juristas do direito consuetudinário que não consideram a legislação como uma forma de lei e até insistem que a legislação não é direito, o que implica dizer que um projeto de lei não se torna lei meramente por sua decretação, mas, quando começa a desempenhar um papel na vida da comunidade, e não se pode dizer qual papel será até que comece a ser administrada e interpretada pelos tribunais.

Ele então questiona: tendo em vista que o mundo jurídico é, em boa parte, um mundo estatutário ou, na melhor das hipóteses, um mundo em que o direito consuetudinário e os estatutos se imiscuem, porque, na filosofia jurídica, persiste-se em formular conceitos que tornam o direito consuetudinário, aquele desenvolvido por juízes e tribunais, o ponto central e interessante?

O autor comenta que a legislação, comparada com outras fontes do direito, possui atributos do descarado e impudente, pois, *“um juiz, quando legisla no direito consuetudinário (se é isso que ele faz) tem, pelo menos, a gentileza de fingir que está descobrindo o que a lei era o tempo todo: ele não se apresenta explicitamente como um legislador. (...) A legislatura, por contraste, tem a impudência de dizer: ‘Esqueçam o que a lei foi o tempo todo. É assim que ela vai ser agora.’ E supõem-se que a lei foi mudada – mudada, como digo, descaradamente – em virtude de nada mais decoroso do que o reconhecimento pela comunidade da intenção deliberada do corpo legislador de fazer exatamente isso”*. (WALDRON, 2003, p. 13/14).

Ele cita, outrossim, o pensamento de Hart, que considerava essa mudança deliberada como uma das coisas que distinguia o direito da moral de uma comunidade. Assim, ele afirmava ser característico de um sistema jurídico que regras novas possam ser introduzidas e as velhas serem revogadas por decreto deliberado. Porém, as regras ou princípios morais não podem ser trazidos à existência, modificados ou eliminados dessa maneira. Comenta que os jurisprudentes modernos, leito-

res ou seguidores de Hart, lograram subestimar essa “mudança deliberada” como a marca do direito. Assim, os positivistas modernos estão mais interessados no processo pelo qual o direito é desenvolvido nos tribunais do que na distinção da legislação como base do direito. Embora sustentem que o direito é definido positivamente em razão de sua fonte institucional, e não da qualidade moral de seu conteúdo, as instituições em que se concentram são os tribunais e não as legislaturas.

Outro pensamento trazido pelo autor é o de Joseph Raz, na esteira de que *“a existência de instituições criadoras de normas, apesar de característica dos sistemas jurídicos modernos, não é uma característica necessária de todos os sistemas jurídicos, mas que a existência de certos tipos de instituições aplicadoras de normas [isto é, tribunais] é”*. (WALDRON, 2003. p. 19)

Waldron reafirma sua expectativa de que a legislação se encontre no centro da tradição positivista da jurisprudência, mas que, no caso, está sendo apresentada como um aspecto contingente e filosoficamente periférico da lei em uma das principais teorias positivistas.

Cita, outrossim, o pensamento de Friedrich Hayek na esteira de que, não obstante a essência do bom governo seja o governo por leis gerais, é importante que essas leis sejam geradas como implícitas nas práticas de uma sociedade livre. Mais ainda, se forem consideradas mutáveis, essa mudança deve se dar gradual e espontaneamente, mas não planejada e orquestrada por um legislador. Assim, direito, nesse contexto, seria completamente diferente de legislação. Seria independente do propósito humano, vez que sua função é acomodá-los. Seria independente da vontade humana, tendo em vista que seu objetivo é a coordenação de vontades livres.

Mas, Waldron defende que a legislação, além de ser deliberada, administrativa ou política, é, acima de tudo, no mundo moderno, o produto de uma assembleia, que corresponde aos muitos, à multidão, ao populacho ou seus representantes. Propugna que os juízes, quando não estão sozinhos na banca, estão rodeados por um número

bem pequeno de íntimos de distinção similar, com os quais podem cultivar relações de espírito acadêmico, erudição e virtude exclusiva. O parlamento, ao contrário, é um corpo rebelde, muitas vezes até centenas de vezes maior que esse número.

E quanto ao tamanho da legislatura moderna, à pluralidade que a legislação deliberativa implica, Waldron comenta que Maquiavel já havia prevenido, há quase quinhentos anos atrás, que não se deixasse lograr e pensar que a calma e a solemnidade são a marca de uma boa política e que o barulho, ao contrário, é sintoma de patologia política. Isso porque “boas leis” podem surgir “desses tumultos que muitos maldizem inconsideradamente”. Assim, deve-se levar em conta o que o conflito, o tumulto e os números podem fazer pela liberdade.

Nos três capítulos seguintes, Waldron aborda o pensamento político de três pensadores: Kant, Locke e Aristóteles, que não estão empenhados na defesa da lei, mas ele entende ser importante mostrar que temas relacionados à legislação se encontram presentes na teoria política. Entende importante, também, sustentar as reivindicações que podem ser feitas em nome da legislação em prol de uma assembleia popular como fonte respeitável de direito. Busca, pois, a partir da obra desses pensadores, recuperar parte do que entende ser preciso como descrição filosófica da dignidade da legislação.

Assim é que, comentando sucintamente o capítulo 2, “O positivismo de Kant”, sobreleva registrar uma citação deste filósofo, que resume o que o autor considera ser a sua doutrina acerca da importância do direito positivo e a mais importante passagem de sua filosofia política:

“A experiência nos ensina a máxima de que os seres humanos agem de maneira violenta e malevolente e que tendem a lutar entre si até que sobrevenha uma legislação coercitiva externa. Mas não é a experiência nem qualquer tipo de conhecimento factual que torna necessária a coerção jurídica pública. Pelo contrá-

rio, mesmo se imaginarmos os homens tão benevolentes e respeitadores da lei quanto possível, a ideia a priori de um Estado não lícito ainda nos dirá que, antes de ser estabelecido um Estado público e jurídico, os homens, os povos e os Estados nunca podem ter segurança quanto a atos de violência mútuos, já que todos terão seu próprio direito de fazer o que lhes parece correto e bom para eles, independentemente da opinião dos outros. Assim, a primeira decisão que o indivíduo é obrigado a tomar, se não deseja renunciar a todos os conceitos de direito, será adotar o princípio de que devemos abandonar o estado de natureza, no qual todos seguem os próprios desejos, e unirmo-nos a todos os outros (com os quais não podemos evitar o intercâmbio) para submetemo-nos à coerção externa, pública e lícita. Ele deve, portanto, entrar em um Estado em que aquilo que é reconhecido como pertencente a cada pessoa é reservado a ela por lei e garantido a ela por um poder externo (que não é o seu próprio, mas exterior a ela). Em outras palavras, ele deve, a todo custo, entrar em um Estado de sociedade civil”. (WALDRON, 2003. p. 50/51)

Waldron conclui que Kant é, supostamente, o sumo sacerdote do raciocínio moral individual autônomo e que “*para Kant, a igual participação de todos é, na melhor das hipóteses, uma suposição teórica ideal*” (WALDRON, 2003. p. 198)

Já no terceiro capítulo, “A legislatura de Locke (e a de Rawls)”, Waldron diz que Locke apresenta a lei da natureza como uma restrição à legislação e, então, questiona qual seria a função da legislação humana, segundo Locke, tendo em vista sua crença em que o direito natural ainda é aplicável após a instituição da sociedade política. Ou melhor, “o que pode (ou o que deve) a legislação humana acrescentar ao direito natural?” E Waldron diz que a resposta mais comum a essa pergunta traz à tona questões sobre as quais o direito natu-

ral silencia, mas com relação às quais a sociedade humana precisa de certa regulação.

Porém, o autor afirma que isso não é tudo o que a legislatura faz, tendo em vista que o próprio Locke lhe dá uma grande importância em sua teoria constitucional, em que afirma ser “*no legislativo que os membros de uma comunidade são unidos e combinados em um corpo vivo coeso*” (WALDRON, 2003. p. 79). E após dissertar sobre o tema, aduz que “*a função da legislatura é fixar mais precisamente as regras e as distribuições que já existem de forma tosca no direito e no estado de natureza. E esta seria uma função valiosa porque é justamente nessas questões de detalhe que é mais provável que as pessoas entrem em conflito*”. (WALDRON, 2003. p. 81)

Waldron conclui que “*Locke sente-se mais à vontade com uma assembleia representativa mista, como a Câmara dos Comuns, ou, talvez, uma legislatura mista, como a Câmara dos Lordes, a Câmara dos Comuns e o monarca (II: 213), e, segundo alguns de seus intérpretes, tinha dificuldade com a ideia de sufrágio universal*”. (WALDRON, 2003. p. 198)

No quarto capítulo, “A multidão de Aristóteles”, Waldron cita uma passagem da obra “Política”, em que o filósofo diz que pode haver alguma verdade no princípio de que o povo, de uma maneira geral, deve estar no poder da pólis mais do que os melhores. A essa afirmação, Waldron denominou “doutrina da sabedoria da multidão”, cuja fórmula inicial seria: “*DSM1: O povo atuando como um corpo é capaz de tomar decisões melhores reunindo o seu conhecimento, a sua experiência e o seu discernimento do que qualquer membro individual do corpo, por mais excelente que seja, é capaz de tomar sozinho*”. (WALDRON, 2003. p. 115)

A versão mais forte da doutrina, DSM2, seria: “*O povo atuando como um corpo é capaz de tomar decisões melhores reunindo o seu conhecimento, a sua experiência e o seu discernimento do que qualquer subconjunto de pessoas atuando como um corpo e reunindo o conhecimento, a experiência e o discernimento dos membros do subconjunto*”. (WALDRON, 2003. p. 116)

Waldron conclui que Aristóteles é, supostamente, o “teórico da virtude política diferencial” e que sua visão “*parece ter sido favorável antes a um regime misto do que à assembleia popular soberana com que brincou nos capítulos do livro III da Política (...)*” (WALDRON, 2003. p. 197/198)

O autor conta ter encontrado nas teorias desses pensadores “*um fundo de discernimento da necessidade da legislação, a contribuição distinta que uma assembleia plural pode dar e a respeitabilidade do majoritarismo como processo decisório. Porém, nenhum deles pode ser razoavelmente considerado como proponente da legislação pelo povo*”. (WALDRON, 2003. p. 198)

Por fim, Waldron conclui sua obra com o quinto e último capítulo, “A física do consentimento”, fazendo comentários sobre o princípio da decisão majoritária, que seria uma das argumentações contrárias às legislaturas, sobre o qual, afirma, não existe nada especificamente democrático. Comenta que a decisão majoritária é uma “*determinação puramente estatística do fato de haver mais membros a favor do projeto de lei do que contra ele. Os projetos de lei não se investem de autoridade jurídica pela razão; impõem-se como autoridade com nada mais crível do que os números a seu lado*”. Além disso, elencando algumas exceções, conta que o princípio da decisão majoritária foi pouco discutido com continuidade. (WALDRON, 2003. p. 154)

Porém, na sequência, Waldron disserta sobre a física do consentimento de Locke, em que se tenta explicar a decisão majoritária com base na física ou na ciência natural. Assim, “*na natureza, um corpo move-se com a força maior: na política, de maneira similar, um corpo político move-se por ordem da maioria, porque, qua maioria, ela é mais forte*”. (WALDRON, 2003. p. 159)

Em seguida, ele relaciona o problema da “contagem de cabeças” às “exigências de legitimidade e equidade”. Após estabelecer essa linha de raciocínio, o autor assevera que, quando se está decidindo uma questão para a qual é necessária uma decisão comum e há opiniões divergentes, a decisão majoritária pode parecer um procedimento

político antes respeitável que arbitrário. (WALDRON, 2003. p. 183)

Bem, como já mencionado no início, Waldron questionou como seria construir um retrato róseo das legislaturas, que correspondesse, na sua normatividade, ao retrato dos tribunais. Sobre isso, ele comenta estarmos todos familiarizados com a maneira como a arbitrariedade da decisão majoritária no parlamento ou no congresso é tida como um modo de realçar a legitimidade das cartas de direitos e da revisão judicial. Mas, alega, essa seria uma estratégia sem esperança para os opositores do majoritarismo. Isso porque os próprios tribunais de recursos são corpos de múltiplos membros que, de modo geral, discordam entre si, mesmo após a deliberação. E quando discordam, decidem por meio de votos e decisão majoritária. A diferença estaria no grupo de constituintes, mas não no método da decisão.

E o autor diz também que a comparação entre os tribunais e as legislaturas, bem como a questão da revisão judicial não são os únicos motivos pelos quais se quer ou precisa de uma teoria filosófica da legislação, importantes, por exemplo, para desenvolver concepções adequadas de autoridade legislativa e de interpretação legislativa. Ele aduz ser necessário enfrentar a questão, honestamente, no que se refere aos estatutos, isto é, o que fazer da relação entre legislar e votar em um modelo ideal.

Waldron encerra seu livro dizendo que ele foi uma tentativa de fertilização cruzada. Nesse sentido, “*vale a pena aproximar a jurisprudência, um pouco mais do que geralmente se aproxima, das várias maneiras como as pessoas teorizaram sobre a política: pois o direito deve ser visto como fruto da política, diga a jurisprudência o que disser*”. Mas ele espera, também, que o livro tenha o efeito de ajudar os teóricos políticos a perceberem que esses tópicos da filosofia jurídica não estão além do seu domínio, mas oferecem um foco útil para refrescar nossa compreensão de textos que, de outra maneira, são por demais conhecidos. (WALDRON, 2003. p. 201)

Vê-se, pois, que Waldron não logra construir um retrato róseo da legislação, se considerada isolada-

mente. Ela seria tão importante quanto a *judicial review*. Mas ele consegue mostrar que nenhum dos dois sistemas é perfeito e nos impulsiona a refletir sobre os pensamentos filosóficos e jurídicos acerca dos poderes Legislativo e Judiciário.

Todas essas informações podem ser transpostas para os dias de hoje. As preocupações de Jeremy Waldron, muito embora sejam contrárias ao neo-constitucionalismo, não se mostram anacrônicas. Antes, mostram-se mais atuais do que nunca, vez que, malgrado haja críticas ao Poder Legislativo, tem-se discutido amplamente o ativismo judicial.

Nesse sentido, a Revista Carta Capital publicou uma reportagem, em 30/4/2013, intitulada “De quem é a última palavra?”, contando que o Congresso Nacional já decidiu, pelo menos uma vez, não acatar uma decisão do Supremo Tribunal Federal - STF acerca de inconstitucionalidade de lei aprovada pelos parlamentares.

Assim, o Senado teria mantido em vigor a Lei n. 7.689/1988, que previa a cobrança de um imposto para financiar a seguridade social, e que foi julgada inconstitucional pelo STF em dezembro de 1992. Essa decisão prevaleceu até 2007, quando a Corte Suprema voltou a derrubar a cobrança e, desta vez, o Senado acatou a decisão.

Mas, segundo a reportagem, o debate sobre quem, no regime democrático, tem a última palavra a respeito da validade ou não das leis – Judiciário ou Legislativo, havia se instalado com a aprovação, na Câmara dos Deputados de uma proposta consoante o qual o STF só poderia declarar uma lei inconstitucional com o voto de, pelo menos, 9 dos 11 ministros. Além disso, a decisão deveria ser comunicada ao Congresso, a quem caberia a palavra final. O mesmo procedimento teria aplicabilidade nas decisões do STF que obrigassem os demais tribunais a seguir uma determinada linha de julgamento em processos que cuidassem do mesmo tipo de situação. Referida proposta encontra-se, atualmente, arquivada. A própria reportagem menciona o jurista Jeremy Waldron, como defensor de que a palavra final deve ser do Legislativo.

Observa-se então que, as argumentações de Waldron são de extrema relevância para a consolidação da democracia e o fortalecimento do sistema de freios e contrapesos que norteia a separação dos poderes. Muito se comenta sobre a inércia do Poder Legislativo, que leva ao ativismo judicial. Portanto, esta obra leva a refletir sobre o exato papel de cada um dos Poderes, previsto na Constituição Federal.

Referências bibliográficas

BARROCAL, André. Carta Capital. **De quem é a última palavra?** Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/de-quem-e-a-ultima-palavra-2980.html>>. 2013. Acesso em 6/10/2016.

NETO, Othoniel Pinheiro. **O STF e a possível existência de um Estado Juristocrático de Direito.** Disponível em: <www.jrisisite.com.br> Acesso em 7/10/2016.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação.** Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. ■

PERSPECTIVA JURÍDICA

MAIRA LUCIENE DE SOUZA MELO



A iniciativa parlamentar para instituição de políticas públicas e geração de despesas

Resumo: A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás é frequentemente questionada acerca da possibilidade de o parlamentar apresentar uma proposição legislativa criando despesa ou instituindo política pública. A questão a que pretendemos responder é: pode o Legislativo iniciar projetos de lei que criem despesas públicas? Ou se trata de iniciativa privativa do Poder Executivo? Demonstraremos por meio desse artigo que não só é inverídica a afirmação de que o parlamentar não pode criar despesas, como se encontra desprovida de fundamento jurídico. Para tanto, recorreremos à doutrina e análise de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, bem como nos valem de um breve esboço histórico do tema nas Constituições do Brasil. Por último, ressaltamos que o presente artigo foi desenvolvido assentado na Nota Técnica nº 01/2015, elaborada pela Seção de Assuntos Legislativos da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

Palavras-chave: iniciativa parlamentar; políticas públicas; geração de despesa; Constituição de 1988.

Introdução

É comum se deparar com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar despesas ou instituição de políticas públicas por meio de suas proposições legislativas. Mas será que esse posicionamento tem respaldo no sistema constitucional vigente?

Para responder satisfatoriamente a tal questionamento, há que se analisar, primeiramente, as hipóteses de iniciativa legislativa à luz da Constituição para, a partir daí, adentrar nos limites constitucionais que envolvem a legitimidade do parlamentar para propor projetos que impliquem a criação de despesas.

A Constituição Federal de 1988, prosseguindo na mesma direção política de todas as Constituições brasileiras que lhe precederam, previu a existência dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário –, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais soberanas no conhecido e consagrado sistema da “Separação de Poderes”¹. A tripartição equilibrada do poder, tal como adotado pelo constituinte de 1988, tem como um dos pontos fundamentais as hipóteses de iniciativa legislativa.

Cumprir registrar que no nosso ordenamento jurídico a função precípua de legislar pertence ao Poder Legislativo. Entretanto, tal função não lhe é exclusiva, uma vez que a Constituição também atribui esta faculdade aos cidadãos, ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, sendo que quanto aos três últimos, somente naquelas matérias que a Constituição expressamente prevê.

A iniciativa legislativa, por sua vez, é a faculdade conferida a alguém ou órgão para apresentar proposições² ao Poder Legislativo. É o ato que dá início ao processo legislativo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 206) entende que a iniciativa não se caracteriza como uma fase do processo legislativo, sendo o ato que desencadeia. Consiste no ato que inova o direito, uma declaração de vontade formulada por

escrito e articulada, manifestando-se pelo depósito do instrumento em mãos da autoridade competente.

A iniciativa comporta três espécies: a) concorrente ou comum, pertence simultaneamente a mais de uma pessoa ou órgão para deflagrar o processo legislativo (art. 20, *caput*, Constituição Estadual); b) privativa ou reservada, conferida a apenas uma pessoa ou órgão (art. 20, § 1º, CE - Governador; art. 11, CE - Assembleia Legislativa; art. 28, *caput*, CE - Tribunal de Contas do Estado; art. 46, IV, CE - Tribunal de Justiça; e art. 115, CE - Ministério Público); c) popular, aquela atribuída aos cidadãos (art. 19, IV, e art. 20, § 2º, da Constituição Estadual).

O art. 20, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás ao tratar da iniciativa concorrente ou comum assim dispõe:

Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República.

Pode-se afirmar que a iniciativa concorrente ou comum é a regra geral no nosso ordenamento jurídico. Disso decorre que todas as matérias que não estejam reservadas ao Poder Executivo, aos Tribunais e ao Ministério Público são matérias de competência residual, sendo partilhadas entre deputados, cidadãos e o Governador.

No que se refere à iniciativa popular, consagrada pela Carta de 1988, a Constituição Estadual determina que, para aceitação da proposta, o projeto de lei seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado (art. 20, § 2º, CE). Quanto à iniciativa para proposta de emenda à Constituição, o patamar exigido de assinaturas dos cidadãos é o mesmo – ao menos um por cento do eleitorado do Estado – distribuído em vinte

Municípios. Trata-se de um dos instrumentos da democracia participativa em que se possibilitou ao cidadão a propositura de projetos ao Poder Legislativo, desde que observados os requisitos definidos na Constituição.

Como exceção à regra de iniciativa geral, a Constituição do Estado de Goiás, seguindo a mesma diretriz da Constituição Federal, reservou determinados assuntos à esfera de disponibilidade de certas autoridades e órgãos, cuja iniciativa é denominada pela doutrina como reservada ou privativa.

Ressalta-se que a iniciativa reservada consagra o princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Estadual, ratificando a independência de cada Poder para dispor sobre assuntos de seu interesse e resguardando o equilíbrio entre eles.

Seguindo este raciocínio, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 208) afirma que o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar ao seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.

Nesse sentido, o § 1º do art. 20 da Constituição Estadual enumera as matérias cuja iniciativa legislativa pertence privativamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam: leis que fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, ou disponham sobre os servidores públicos, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio; o ingresso, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades; a organização da Defensoria Pública do Estado; a criação e a extinção das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública.

Ademais, como já destacado, a Constituição reservou matérias também no âmbito do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público, cuja legitimidade para propor projetos seria exclusiva desses órgãos naqueles assuntos afeitos à sua organização e economia interna.

É assente na doutrina que a iniciativa reservada ou privativa constitui matéria de direito estrito, não comportando interpretação ampliada, na medida em que a fixação das funções estatais constitui assunto afeito à seara constitucional, portanto, qualquer restrição à essa função deve advir de norma constitucional expressa. Sobre este tema teceremos mais comentários em tópico futuro.

Por esta razão, as regras que dizem respeito à iniciativa de leis previstas na Constituição - quanto ao sujeito que pode deflagrar o processo legislativo - devem ser rigorosamente observadas, sob pena de inconstitucionalidade formal em função de vício de iniciativa, que sequer pode ser convalidada com a sanção do chefe do Poder Executivo.³

O doutrinador Alexandre de Moraes (2015, p. 671) ao abordar o Processo Legislativo, assevera que:

O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais.

Deste modo, é a Carta Magna que traz as hipóteses e os limites ao poder de iniciativa legislativa. Vem do texto constitucional os preceitos que os legitimados devem observar, descabendo, conforme será visto, interpretação diversa.

I - A iniciativa parlamentar nas Constituições do Brasil

Ao estudar as Constituições que o Brasil já teve, desde a primeira editada em 1824, constata-se que a restrição quanto à iniciativa parlamentar de proposições que impliquem despesas iniciou-se na Constituição de 1937, no contexto do regime ditatorial da Era Vargas conhecido como Estado Novo.

Nessa ocasião houve forte concentração dos Poderes Executivo e Legislativo nas mãos do Presidente da República, que legislava por meio de decretos-leis. O art. 64 da CF/37 preconizava que não eram admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras versando sobre matéria tributária ou que resultasse em aumento de despesa. Essa Constituição era bem rígida quanto ao poder parlamentar, pois dispunha que a nenhum membro de qualquer das Câmaras caberia a iniciativa de projetos de lei, a qual somente poderia ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal. Ou seja, o parlamentar, isoladamente, estava impedido de apresentar qualquer projeto de lei, o que somente poderia ocorrer se conseguisse o apoio de um quinto dos membros da sua respectiva Câmara:

Art. 64. A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa.

§ 1º A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

.....

João Trindade (2013, p. 7) afirma que a Constituição de 1937, de forma isolada na história constitucional brasileira, inverteu a lógica da separação

de poderes, atribuindo, como regra, a iniciativa de projetos de lei ao Executivo.

Essa restrição em relação à iniciativa parlamentar foi abolida pela Constituição de 1946, sob a inspiração de um sentimento de redemocratização do país. No entanto, com o advento da ditadura militar, a Constituição de 1967 (art. 60, II) e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 57, II, e 65), reprisaram em seu texto a referida norma impeditiva da iniciativa parlamentar e voltaram a vincular os projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa pública à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, aproximando-se muito da Carta de 1937:

Constituição Federal 1967

Art. 60. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

- I – disponham sobre matéria financeira;
- II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
- III – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
- IV – disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.

Emenda Constitucional n. 1/1969

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

- I – disponham sobre matéria financeira;
- II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
- III – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV – disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;

V – disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

.....

Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (grifou-se).

Com o advento da Constituição de 1988, deixou de existir a antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas, alterando substancialmente o panorama anterior ao prever a iniciativa comum como regra, embora também se refira a iniciativa privativa de órgãos ou autoridades quanto à exclusividade de determinadas matérias.

Veja que o constituinte optou em não reproduzir as restrições até então arremedadas pelas constituições anteriores. E tal fato pode ser assim compreendido pelo sentimento de liberdade que a precedeu e o aspecto democrático de seu conteúdo, que só se justificariam com o fortalecimento das instituições democráticas, dentre elas o Poder Legislativo.

Deste modo, pode-se afirmar que a Carta Magna de 1988 aboliu a exclusividade que o Chefe do Poder Executivo dispunha de iniciar projetos que acarretem despesa. Prova disso é a possibilidade

de parlamentar iniciar projetos de lei em matéria tributária, sendo-lhe permitido, por exemplo, conceder benefícios fiscais.

As únicas vedações que constam na CF/88 referem-se à impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar despesa em proposição de autoria reservada do Executivo (CF, art. 63, I), bem como iniciar projetos em matéria orçamentária: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (CF, art. 165). No tocante a esses temas nos reportaremos mais adiante.

No sistema constitucional vigente, portanto, o parlamentar tem legitimidade para apresentar proposição legislativa criando despesa.

II - A atuação do Poder Legislativo na Elaboração de Políticas Públicas

Política Pública pode ser entendida como a soma de programas e ações desenvolvidas pelo Estado que visam assegurar a concretização dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República.

Canotilho (2000, p. 518/519) ao tratar da proteção dos direitos sociais assevera:

Os direitos sociais realizam-se através de políticas públicas (“política da segurança social”, “política da saúde”, política do ensino”) orientados segundo o princípio básico e estruturante da solidariedade social. Designa-se, por isso, política de solidariedade social o conjunto de dinâmicas político-sociais através das quais a comunidade política (Estado, organizações sociais, instituições particulares de solidariedade social e, agora, a Comunidade Europeia) gera, cria e implementa proteções institucionalizadas no âmbito econômico, social e cultural como, por exemplo, o sistema de segurança social, o sistema de pensões de velhice e invalidez, o sistema de creches e jardins-de-infân-

cia, o sistema de apoio à terceira idade, o sistema de proteção da juventude, o sistema de proteção de deficientes e incapacitados.

Num país em que o povo carece de um padrão mínimo de prestações sociais para sobreviver, com um número alarmante e crescente de cidadãos socialmente excluídos, a busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais é uma forma de garantia mínima de dignidade humana. Nesse contexto, o Poder Público não pode se furtar de dar ampla eficácia e efetividade a eles. Em razão da autoaplicabilidade dos direitos sociais, por força do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, verifica-se uma forte tendência dos Tribunais, especialmente do STF, em reconhecê-los como um direito subjetivo definitivo - sobretudo nos casos do direito à saúde e educação -, capaz de gerar para o Estado uma obrigação de prestação, ao menos a fim de garantir o mínimo existencial.⁴

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (p. 252 a 256) ao tratar do assunto afirmam que os direitos sociais vinculam o legislador infraconstitucional, exigindo deste um comportamento positivo para a concretização do desiderato constitucional, traduzido na regulamentação dos serviços e políticas públicas.

E, mais adiante, complementam que no âmbito das funções institucionais e em homenagem ao postulado da Separação de Poderes a atribuição típica de formular e implementar políticas públicas pertence aos Poderes Legislativo e Executivo.

Dirley da Cunha Júnior (2012, p. 786), no mesmo sentido, ao comentar a possibilidade do controle judicial de políticas públicas como forma de efetivação dos direitos sociais, quando os órgãos de direção política quedam-se inertes, confirma que o dever de implementação daqueles direitos pertence ao Legislativo e ao Executivo, inclusive quanto à deliberação acerca da destinação e aplicação dos recursos orçamentários. A respeito desse assunto o autor cita decisão monocrática do Ministro Celso de Mello⁵:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (Jose Carlos Vieira de Andrade, “Os direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Ou seja, pode-se afirmar, então, que a efetivação dos direitos fundamentais sociais por meio de políticas públicas constitui um poder-dever do Estado, cuja atuação deve ser exercida de forma concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. A esse respeito, João Trindade (2013, p. 22) elaborou um excelente trabalho no qual aborda os limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas e, dada à relevância do seu texto, pedimos vênia para transcrevê-lo:

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 assegurados.

Dessume-se, portanto, que a competência do Poder Legislativo para formulação de políticas públicas é incontestável, sucedendo de sua atri-

buição institucional, desde que respeitados determinados parâmetros constitucionais, conforme será visto.

Obviamente que o exercício dos direitos fundamentais sociais apresenta efeitos financeiros que repercutem diretamente no orçamento do Estado. Portanto, uma primeira análise sobre os limites da iniciativa parlamentar refere-se à previsão orçamentária dessa despesa que se pretende instituir por meio da proposição legislativa.

É o orçamento que prevê e autoriza as despesas que atenderão as políticas públicas. É comum se deparar com justificativas no sentido de que o projeto é inconstitucional, pois cria despesa sem prévia dotação orçamentária. Mas, na realidade, em inúmeros casos referida despesa já se encontra prevista na lei orçamentária, sendo desnecessária ou, ao menos, dispensável à sanção do projeto, a indicação de referida dotação na proposição, uma vez que o órgão fazendário, na ocasião da análise do impacto orçamentário-financeiro da despesa, detém tal informação e pode instruir o processo legislativo.

Entende-se como adequada à lei orçamentária (LOA) a despesa quando for objeto de dotação específica e suficiente, bem como for compatível com o PPA e a LDO no que se refere às diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos em tais instrumentos e não infringir qualquer de suas disposições (art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

Portanto, não há obstáculo, por exemplo, à iniciativa de um projeto de lei que preveja a execução de uma política pública incluída na lei orçamentária anual.

Outro limite à competência legislativa para instituição de políticas públicas refere-se à impossibilidade do Legislativo adentrar na esfera de autoadministração de outros Poderes, sendo-lhe vedado criar ou extinguir órgãos públicos ou secretarias ou lhes conferir novas atribuições, conforme determinação do art. 20, §1º, alínea “e”, da Constituição Estadual.

Assim, mostra-se oportuno distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*)- de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar (TRINDADE, 2016, p. 62).

Em contrapartida, adotando-se a tese de que as hipóteses de iniciativa privativa não comportam interpretação ampliativa, pode-se inferir que ao Legislativo é permitido propor projetos que objetivem o fomento à atuação de órgãos preexistentes, sem lhes atribuir novos deveres ou interferir na estrutura administrativa.

Isto significa que um projeto de lei que simplesmente vincule as atribuições já existentes de uma determinada Secretaria à efetivação dos objetivos previstos para Política Estadual não adentra na iniciativa reservada do Executivo, porquanto está preservada a sua iniciativa privativa de, livremente e da forma que entender oportuno, engajar os órgãos que integram a sua estrutura administrativa no desenvolvimento das atividades e na execução dos instrumentos previstos.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário RE n. 290549 já decidiu neste sentido. Veja-se o trecho do voto do Ministro Dias Toffoli:

Lei 2621/98, do Município do Rio de Janeiro. Representação de inconstitucionalidade porque referida Lei tratou de instituir programa de interação de esforços comunitários, públicos e empresariais, beneficiando atividades de preservação da saúde, a serem desenvolvidas em áreas de uso comum. Alegação de vício originário, tratando-se de matéria não proposta pelo Executivo, e atinente a

atribuições de seus órgãos. Procedência parcial, apenas quanto ao art. 6º, quando o legislador invadiu a área do Executivo, determinando os órgãos que deveriam atuar na efetivação do Programa. (fl. 93)

Esta decisão foi confirmada pelo colegiado da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do respectivo agravo regimental, conforme a ementa abaixo:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE n. 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)

No julgamento da ADI n. 3.394/AM, em que se discutia a constitucionalidade de lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade, a ação foi julgada parcialmente procedente em face do entendimento de que a lei não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local, assim, não estaria eivada de vício de inconstitucionalidade nessa parte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATER-

NIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...) 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do *caput* do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.⁶

A Jurisprudência tem sido recorrente no sentido de que a instituição de política pública por iniciativa parlamentar não fere a Constituição, porque apenas detalha uma função que já é intrínseca àqueles órgãos do Poder Executivo. As leis trazem uma explicitação de uma atividade preexistente, vinculando-a às ações previstas nos programas. O que não se admite, segundo a Suprema Corte, é o redesenho de órgãos públicos vinculados ao Executivo, porquanto aí se adentraria na esfera de autoadministração do Chefe de outro Poder.

De outra parte, ao aprofundar neste tema – políticas públicas - comumente nos deparamos com argumentos no sentido de que o Poder Executivo possui melhor visão de administração da coisa pública e, portanto, a iniciativa legislativa em matérias desse viés lhe é exclusiva. Nesse ponto, pertinente transcrever o interessante posicionamento de Joao Trindade (2016, p. 53) em defesa à competência do Legislativo:

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento *ad terrorem*. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, §1º, e art. 84, V). Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema.

Portanto, diante da compreensão ao sistema constitucional vigente abonada tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, conclui-se que a Constituição Federal não veda ao Poder Legislativo principiar projetos de lei sobre políticas públicas, desde que respeite o espaço de autoadministração do Poder Executivo, não criando órgãos ou lhes oferecendo novas obrigações.

III - Interpretação Constitucional sobre as Vedações à Iniciativa Parlamentar em Projetos de Lei que Geram Despesa e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Necessário analisar agora as hipóteses em que a Constituição expressamente limitou a iniciativa parlamentar em projetos de lei que gerem despesas.

Preliminarmente, e conforme já abordado anteriormente, há que se registrar que no nosso ordenamento jurídico a função de legislar pertence tipicamente ao Poder Legislativo e, desse modo, a primeira conclusão é que a iniciativa legislativa neste caso deve ser tida como regra, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na Constituição, como ocorre, por exemplo, nas hipóteses de iniciativa privativa de outros Poderes.

João Trindade (2016, p. 53) assevera que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram exceção, devendo, assim, ser interpretadas de forma restritiva.

O Supremo Tribunal Federal corrobora com esse entendimento:

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.⁷

Ademais, se a iniciativa comum é considerada a

regra no nosso ordenamento e, por sua vez, as hipóteses de iniciativa reservada a exceção a esta regra. A essas últimas deve ser dada interpretação restritiva, não se admitindo sobrepor outros métodos de interpretação jurídica para atribuir-lhe extensão maior do que vem expresso na Carta Magna. Deve-se, aqui, levar em consideração o critério da *mens legis* (vontade da lei), ou melhor, do constituinte.

Em síntese, recomenda-se que toda norma que limite os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. Também uma exceção deve sofrer uma interpretação restritiva (FERRAZ JR., 2001, p. 291).

Um exemplo de que na ausência de expressa limitação à iniciativa de leis o assunto deva ser tratado como iniciativa concorrente refere-se à competência para legislar sobre matéria tributária.

O Legislador constituinte de 1988 consagrou, em matéria tributária, a concorrência de iniciativa entre Executivo e Legislativo, uma vez que inexistia disposição expressa em sentido contrário na Carta Magna. Quanto a esse assunto Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011, p. 517), ensinam:

Dessarte, o STF deixou assente que no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios os membros do Poder Legislativo também podem propor projeto de lei sobre matéria tributária, estabelecendo-se uma concorrência entre eles e o Chefe do Executivo. Assim, na esfera federal, a iniciativa será concorrente entre o Presidente da República e os congressistas; na esfera estadual, entre o governador e os deputados estaduais; nos municípios, entre o prefeito e vereadores.

Nesse mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. (...) O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.⁸

Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, §1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.⁹

‘A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. Com efeito, não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I (...)).¹⁰ No mesmo sentido: RE 424.674, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 25-2-2014, Primeira Turma, DJE de 19-3-2014.

Por outro lado, do sucinto exame realizado nas Constituições do Brasil conclui-se que a inten-

ção do constituinte de 1988 foi conferir ao Poder Legislativo a competência para iniciar projetos de lei que gerem despesas. Caso assim não fosse bastaria reproduzir as disposições restritivas das constituições que lhe precederam.

No entanto, consta do art. 63, inciso I, da Constituição Federal (reproduzido no art. 21, inciso I, da Constituição Estadual de Goiás) uma vedação a essa iniciativa, vejamos:

Art. 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;

Decorre desse dispositivo constitucional que ao Parlamentar é vedado propor emendas em projetos cuja iniciativa seja privativa do Chefe do Executivo quando importarem em criação de despesas. Por outro lado, se não importarem em aumento de despesas inexistente esta limitação.

A doutrina e a jurisprudência são uníssonas no sentido de que a limitação à iniciativa de proposições ao Poder Legislativo nesse caso ocorre somente na hipótese que a emenda repercute em aumento de despesa ou não possua pertinência temática com o projeto original.

Alexandre de Moraes (2015, p. 678) ratifica o entendimento de que a regra é que pode haver alteração, por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade própria dos membros do Poder Legislativo, em projetos de iniciativa privativa do Executivo. A exceção trazida pela Constituição refere-se apenas às emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva, pois aí haveria violação ao princípio da autonomia administrativa e financeira dos Poderes.

É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de apresentação de emendas pelos parlamentares em projetos cuja iniciativa seja privativa de outro Poder da Repúbli-

ca, desde que não implique em aumento de despesa e tenha pertinência com o conteúdo da matéria:

(...) Emendas Parlamentares em projeto de lei de iniciativa do Governador do Estado. Inocorrência de invasão da competência do Chefe do Poder Executivo. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.¹¹

A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial.¹²

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública

(inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar n. 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do art. 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento de despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica.¹³

É o que também defendem Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011, p. 517):

Esse poder de emenda parlamentar a projeto resultante de iniciativa reservada, porém, não é ilimitado, absoluto. Segundo orientação do STF, a reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que: a) o conteúdo da emenda seja pertinente à matéria tratada no projeto de lei; b) a emenda não acarrete aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público.

É salutar mencionar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal refuta a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo Estadual, conforme restou consignado na ementa da ADI n. 3394:

“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 da

iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (grifou-se).

No julgamento desta ação direta, o Ministro Relator EROS GRAU proferiu o lapidar ensinamento:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às 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. A esse respeito pronunciou-se o Ministro OCTÁVIO GALLOTTI quando do julgamento da ADI n. 2071/MC:

‘A Assembleia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento.
[...]

A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo’.

O Ministro MOREIRA ALVES sustentou, ainda neste mesmo julgamento, o seguinte:

se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo

para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento.

De outra parte, acrescenta-se decisão também proveniente da Suprema Corte, especificamente voltada à iniciativa legislativa parlamentar para dispor sobre atribuições a órgãos do Poder Executivo e sobre a criação de despesa pública. No RE. n. 591209/DF¹⁴, de 03.06.2014, em decisão monocrática, a Ministra Carmen Lúcia manifestou sobre o mérito do recurso, embora tenha negado seguimento a este, o qual foi interposto contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.585, DE 12 DE ABRIL DE 2005. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPOSIÇÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EQUIPAR COM DESFIBRILADORES CARDÍACOS SEMI-AUTOMÁTICOS LOCAIS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA. NÃO RESTA EVIDENCIADA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI DISTRITAL Nº 3.585, PORQUE A NORMA IMPUGNADA APENAS DISPÕS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EQUIPAR COM DESFIBRILADORES CARDÍACOS SEMI-AUTOMÁTICOS EXTERNOS ALGUNS LOCAIS PÚBLICOS, INSERINDO SUAS DISPOSIÇÕES NAS DIRETRIZES INCUMBIDAS À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE E À SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES URBANAS DO DISTRITO FEDERAL. TAL MATÉRIA ESTÁ INCLUÍDA DENTRO DA COMPETÊNCIA GENÉRICA ESPECIFICADA NO ARTIGO 71 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, CABENDO A QUALQUER MEMBRO OU COMISSÃO DA CÂMARA LEGISLATI-

VA, OU MESMO AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, A EDIÇÃO DE LEI DESTA NATUREZA, SEM HAVER AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (grifou-se).

Na decisão sob destaque, os argumentos apresentados pela Ministra Relatora podem ser assim sumarizados: a) a Lei distrital não criou ou extinguiu órgãos da Administração Pública; b) a matéria prevista na Lei distrital está incluída no âmbito da competência genérica especificada na Lei Orgânica do DF, cabendo a qualquer membro ou Comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do DF, a edição de lei dessa natureza, sem haver afronta ao Princípio da Separação de Poderes; e c) a matéria prevista na Lei distrital não gera dispêndios não previstos no orçamento, quando as atribuições que especifica já vêm disciplinadas em outros atos normativos.

Merece destaque, afinal, a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, conforme previsto no art. 165, da Constituição Federal.

Interessante mencionar, quanto a esta última hipótese, que apesar da Constituição vedar a iniciativa de leis orçamentárias, admite a apresentação de emendas que aumentem despesas no projeto de lei do orçamento anual ou projetos que o modifiquem, desde que compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e desde que indiquem os recursos necessários para o aumento de despesas (art. 166, §§3º e 4º, CF).

Desta feita, com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido afirmar que o sistema constitucional vigente não veda a iniciativa parlamentar nas proposições legislativas que criem despesas, devendo-se ressaltar apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (CF, art. 165), além da vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa exclusiva do Executivo (CF, art. 63, I).

IV - Previsão de Dotação Específica para Projetos de Iniciativa Parlamentar

Por último, importante mencionar no presente artigo uma informação, por muitos desconhecida, que vem ao encontro da competência parlamentar na elaboração de projetos de lei que prevejam despesas públicas.

Como já aventado neste trabalho, a compatibilidade financeira e orçamentária da despesa pública constitui requisito para a aprovação de projetos de lei, em observância ao art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – que estabelece:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Cumpra observar que a demonstração do impacto orçamentário-financeiro deve ser elaborada pelo órgão fazendário estadual, por solicitação deste Parlamento ou pela própria Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, na forma do art. 9º, § 3º, da Constituição Estadual.

Além da estimativa do impacto, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a despesa esteja prevista no orçamento ou que se demonstre medidas de compensação.

Quanto às duas últimas exigências registre-se que o orçamento vigente - Lei n. 19.225, de 13 de janeiro de 2016 -, a exemplo do anterior, possui dotação orçamentária específica para suportar despesas de caráter continuado decorrentes de proposições de iniciativa parlamentar aprovadas por esta Casa Legislativa. Trata-se da dotação orçamentária 2016 2702 99 999 9999 9.002 (00) – ENCARGOS GERAIS DO ESTADO – RESERVA DE RECURSOS PARA COMPENSAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, do orçamento setorial da Secretaria de Gestão e Planejamento, para qual foi consignado o valor de R\$ 89.225.000,00 (oitenta e nove milhões e duzentos e vinte e cinco mil reais).

A lei orçamentária anual vigente está em consonância com o art. 3º da Lei Complementar n. 112, de 18 de setembro de 2014, que regulamenta o art. 109 da Constituição Estadual – a qual estabelece que o projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, em rubrica própria sob a denominação “Reserva de Recursos para compensação de Proposições Legislativas de Iniciativa Parlamentar”.

A reserva orçamentária constituída nos termos do art. 3º da LC n. 112/14 será considerada como compensação, durante o respectivo exercício financeiro, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributária ou orçamentária e que gerem despesas de caráter continuado, conforme critérios previstos pela Assembleia Legislativa, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas e compatíveis orçamentárias e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

Assim, a previsão de dotação orçamentária com a finalidade de atender, especificamente, aos projetos de lei de iniciativa dos parlamentares vem ao encontro das exigências legais e corrobora com a legitimidade do Legislativo em propor a efetivação de políticas públicas e projetos que impliquem despesas.

Conclusão

Valendo-se do abreviado diagnóstico acerca da evolução histórica das Constituições do Brasil, infere-se que a Carta Magna de 1988, em sentido oposto às constituições que a precederam¹⁵, optou em não reproduzir a vedação dirigida ao Poder Legislativo de iniciar projetos de lei que acarretem despesas.

Destarte, verifica-se que a outorga de legitimação para a iniciativa das leis é ampla e democrática, constituindo um dos vetores constitucionais para a manutenção do equilíbrio e harmonia entre os Poderes do Estado. A regra consagrada no atual sistema constitucional é a iniciativa concorrente ou comum.

Logo, as hipóteses de iniciativa privativa ou reservada devem ser interpretadas restritivamente, constituindo em rol taxativo na Constituição, sendo, portanto, vedado ao intérprete dar-lhes maior alcance.

Uma interpretação ampliativa da reserva de ini-

ciativa do Executivo, no âmbito estadual, pode gerar, conseqüentemente, o esvaziamento da atividade legislativa, com significativo enfraquecimento do Poder Legislativo.

Restou demonstrado que o Poder Legislativo não só tem papel de destaque na elaboração e concretização de Políticas Públicas, como é reputado um dos principais legitimados a fazê-lo. E tal fato decorre tanto do dever de efetivação dos direitos fundamentais sociais (art. 5º, § 1º, da CF), quanto da sua própria função institucional.

Do ponto de vista constitucional, não é válida a afirmação de que os parlamentares não podem criar despesas ou formular políticas públicas por meio de suas proposições legislativas, ressalvando-se apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis orçamentárias, e a vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa reservada do Executivo.

Por todo o exposto, e com amparo na doutrina e na jurisprudência da Suprema Corte, a conclusão inafastável é que o parlamentar está legitimado pela Carta Magna a apresentar projetos de lei criando despesa e instituindo políticas públicas.

Notas

¹ Hodiernamente a expressão “separação de poderes” tem sido criticada, com base na ideia de que o Estado é uno e indivisível, portanto não se triparte. E, também, em face do mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes, em que se estabelecem mecanismos de controle recíprocos, admitidos pela Constituição, com vistas a garantir o equilíbrio entre os poderes.

² Proposição pode ser definida como toda matéria submetida à deliberação da Casa Legislativa.

³ Nesse sentido, STF, ADI n. 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 9-2-07.

⁴ Nesse sentido: ADPF n. 45/DF (DJ 4.5.2004); STA n. 318/RS (DJE 24.4.2009); STA n. 175/CE (DJ 24.6.2009); RE n. 367089/RS (11.3.2003).

⁵ STF, ADPF n. 45

⁶ ADI n. 3.394/AM, Relator Ministro Eros Grau. DJ 24.08.2007

⁷ STF, Pleno, ADI-MC n. 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001

⁸ STF-Pleno-ADI n. 724-6/RS – medida liminar – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 27 abr. 2001, p. 56-57.

⁹ STF-Pleno-ADI n. 2.304-7/RS – medida liminar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Seção I, 15 dez. 2000, p.61.

¹⁰ STF - RE n. 328.896, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJE de 5-11-2009

¹¹ ADI n. 2583- RS, Relatora Ministra Carmem Lúcia, DJ 6.08.2011

¹² ADI n. 2.350/GO, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004

¹³ ADI n. 3.114/SP, Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 7.4.2006. No mesmo sentido ADI n. 1.050-MC/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004

¹⁴ RE n. 591209/DF, Decisão Monocrática, Relatora Ministra Carmen Lúcia, DJ 12.06.2014

¹⁵ Excepcionando as Constituições de 1824 e 1946 que não traziam referida limitação.

Referências

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2011.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão n. 122. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>>. Acesso em: 30 nov. 2016

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Portugal: Almedina, 2000.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação**. São Paulo: Atlas, 2001. ■

EM DESTAQUE

MURILO TEIXEIRA COSTA



**16
Setembro
2016**

Entrevista para TV Assembleia

Procuradores: Gabriel Ricardo Jardim Caixeta

Atividade: Entrevista sobre a publicação no mês de setembro do segundo número da Revista da Procuradoria da Assembleia Legislativa.

Local: TV Assembleia

**17 e 18
Outubro
2016**

Publicação de notícia jornalística sobre a Revista da Procuradoria

Atividade: Publicação de notícia jornalística sobre o lançamento da Revista da Procuradoria no site Rota Jurídica e nos jornais O Popular e O Hoje.

Local: Rota Jurídica, O Popular, O Hoje

**26 a 28
Outubro
2016**

Congresso Internacional de Direito Constitucional

Atividade: O XIX Congresso Internacional de Direito Constitucional acontecerá nos dias 26, 27 e 28 de outubro em Brasília-DF, no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP -, e reunirá acadêmicos, autoridades públicas e grandes nomes do cenário jurídico do Brasil e do exterior, com o tema: “Constituição, Internet e Novas Tecnologias - Interfaces para um novo Direito Constitucional”.

Local: Brasília/DF

**13 e 14
Outubro
2016**

I Encontro Nacional sobre o Novo CPC

Atividade: A Escola Nacional de Advocacia – ENA -, e a Escola Superior de Advocacia da OAB-RS – ESA-RS -, promovem, nos dias 13 e 14 de outubro, o I Encontro Nacional sobre o Novo CPC, evento que vai contemplar painéis referentes ao novo código em nove áreas do Direito.

Local: Gramado-RS

**28 a 30
Novembro
2016**

XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo

Atividade: O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA -, promoverá, entre os dias 28 e 30 de novembro de 2016, a trigésima edição de um dos mais tradicionais e prestigiados eventos dos profissionais ligados à Administração Pública e ao Direito Público: o Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.

Local: Natal - RN

ACHEI!

ANDREYA DA SILVA MATOS MOURA



Fundamentos de Direito Público

(Irene Patrícia Nohara)

Esta obra de Irene Patrícia Nohara, publicada pela Editora Atlas, em sua 1ª edição, é fruto de sua experiência como professora da disciplina de Fundamentos de Direito Público.

Já pela capa do livro denota-se que a editora quis demonstrar um diferencial em relação aos demais estudos sobre o assunto, trazendo a observação “um novo conceito”.

Segundo a autora, o ponto central que diferencia a presente obra das demais reside na metodologia adotada, baseada na utilização de multimétodos na exposição de seu conteúdo.

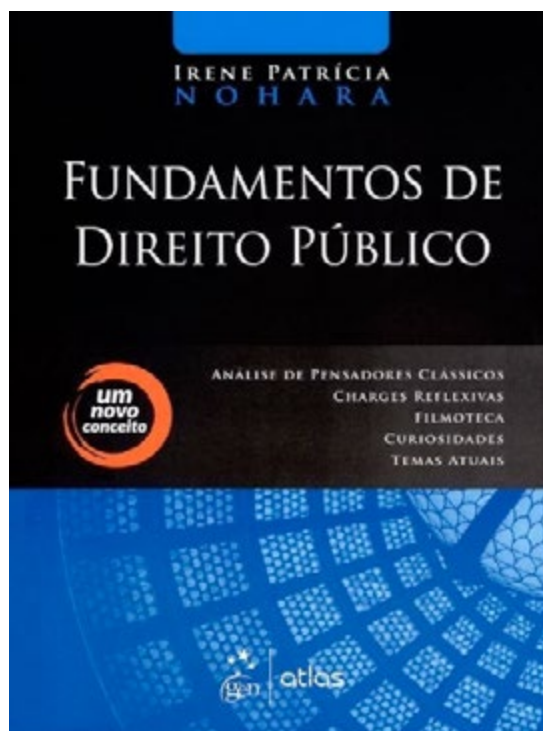
De fato, em todos os seis capítulos, ao longo dos assuntos tratados, apresenta-se ao leitor análises correlatas com filmes (observe-se que antes do sumário há um índice muito interessante de filmoteca com assuntos relacionados àqueles abordados no livro, cuja indicação pela autora se dá em meio à discussão por ela apresentada), obras da literatura e charges reflexivas, entremeadas por curiosidades e temas atuais do direito público contemporâneo (cujos textos são destacados no final de um tópico constante do capítulo), tudo de um modo muito didático.

No capítulo I, que aborda a Estrutura do Direito Público, destaco o texto intitulado “Atenção: a função do Direito não é meramente descritiva, como se fosse ciência natural” (p. 11), onde se discute as equiparações feitas pela área jurídica, o que, segundo ela, faz do Direito uma ciência social aplicada.

No capítulo II, que trata dos Debates clássicos à formação do Estado Moderno, interessante é o enfoque dado à análise dos pensadores clássicos.

A autora explica que fez questão de afastar uma série de mal-entendidos no tocante às referidas obras. Destaco aqui o texto “Desobediência civil: apelo jusnaturalista às Revoluções” (p. 61), onde, após tecer considerações sobre o pensamento de John Locke, explicita também as ideias do filósofo norte-americano Henry David Thoreau sobre esse tema, completando com uma charge bem interessante para concluir que a temática da desobediência civil procura resgatar a legitimidade da conduta do Estado. Este capítulo foi muito bem explorado, merecendo uma leitura mais detida.

No capítulo III, que por sua vez cuida das Transformações dos papéis do Estado e o Direito, a autora retrata a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, finalizando o capítulo com a análise do Estado Democrático de Direito. Releva notar



dois textos. Um deles, trazido como curiosidade, é relativo ao livro “Os Miseráveis”, de Victor Hugo (p. 97-99), em que aborda a questão da liberdade ao tratar do Estado Liberal de Direito. O outro é o texto “Dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988” (p. 111-114), onde tece comentários sobre a obra de um magistrado do Rio Grande do Sul em livro publicado sobre o assunto.

O capítulo IV focou em Instituições de Direito Público, discorrendo sobre a supremacia da Constituição, a separação dos Poderes, a discricionariedade administrativa, dentre outros temas. Aqui, cito o texto “Separação de Poderes: Montesquieu e o Conselho Nacional de Justiça” (p. 142-143), onde, a título de curiosidade, a autora fala sobre o julgamento do STF em relação a constitucionalidade da norma que criou o CNJ com a composição de membros indicados pelo Poder Legislativo.

O capítulo V apresenta o título Pós-Modernidade e dissolução das fronteiras entre público e privado, tema de acentuada atualidade. Neste capítulo, recomendo uma atenção especial ao texto “Capitalismo e desafio de realização da democracia material” (p. 186-187), onde se discute uma das falhas do capitalismo, que é o emprego de uma democracia formal, demonstrando a diferença em relação à democracia material. Também é interessante o comentário sobre o filme brasileiro “Quanto vale ou é por quilo?” no tópico “Quebra de fronteiras entre atividades públicas e privadas: terceiro setor como setor público não estatal”. (p. 201-205).

O último capítulo, por sua vez, traz o sugestivo título de (Re)pensar o Direito Público, com enfoque na contemporaneidade, dada a emergência de novos temas que nos desafiam, conforme enfatiza. Neste capítulo, a autora discute assuntos que merecem ser tratados pelo Direito Público, tais como gênero e discriminação étnico-racial, diversidade, desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros. Destaco o texto “Primavera árabe” (p. 222-223), que discorre sobre os protestos ocorridos no Oriente Médio e norte da África, quando expõe a respeito do medo nas relações de poder.

Em suma, o livro tem um formato leve, uma abordagem inteligente e nova, sem a pretensão de esgotar o conteúdo, com um estilo diferente, sem se esquecer, no entanto, do rigor científico já conferido ao tema por outros renomados administrativistas.

Recomendo esse livro tanto aos estudantes, vez que é importante para conhecerem melhor o Direito Público, quanto para nós, os profissionais do Direito, a fim de refletirmos sobre a atuação cotidiana, repensando imprescindíveis conceitos. Então, boa leitura! ■

CURIOSIDADES

RUTH BARROS PETERSEN DA COSTA



Uma pitada de patriotismo: Símbolos Nacionais e Estaduais

Os símbolos e hinos são manifestações gráficas e musicais, de importante valor histórico, criadas para transmitir o sentimento de união nacional e mostrar a soberania do país e a autonomia dos Estados-membros.

União (República Federativa do Brasil)

Legislação CF, art. 13, § 1º; Lei n. 5.700/ 1971

Bandeira



Após a proclamação da República, em 1889, uma nova bandeira foi criada. A única estrela acima da inscrição “Ordem e Progresso” é chamada Spica e representa o Estado do Pará, que na época era o maior território próximo ao eixo equatorial. As demais estrelas, que fazem parte da esfera, representam a constelação Cruzeiro do Sul. Cada uma corresponde a um Estado brasileiro e deve ser atualizada no caso de criação ou extinção de algum deles.

Hino



A letra do Hino Nacional foi criada em 1909 por Joaquim Osório Duque Estrada, mas só foi oficializada em 1922, por meio do Decreto n. 15.671. A música é de Francisco Manoel da Silva. Ninguém poderá ser admitido no serviço público sem que demonstre conhecimento do hino nacional, conforme prevê o art. 40 da Lei n. 5.700, de 1º de setembro de 1971.

Armas ou Brasão



O Brasão de Armas do Brasil foi desenhado pelo engenheiro Artur Zauer por encomenda do Presidente Manuel Deodoro da Fonseca. O uso do brasão é obrigatório nos papeis de expediente, nos convites e nas publicações oficiais de nível federal. Também deve estar presente em todos os prédios públicos.

Selo



O Selo Nacional do Brasil é baseado na esfera da bandeira nacional. Nele há um círculo com os dizeres “República Federativa do Brasil”. É usado para autenticar os atos de governo, diplomas e certificados expedidos por estabelecimentos de ensino oficiais ou reconhecidos.

Estado de Goiás

Legislação CE, art. 1º, § 2º; Lei n. 650/1919; Lei n. 13.413/ 1998 e Lei n. 13.907/2001.

Bandeira



A bandeira de Goiás foi criada pelo goiano Joaquim Bonifácio de Siqueira. É formada por quatro pares de listras horizontais, verdes e amarelas, alternadas, representando, assim como na bandeira brasileira, as matas e a riqueza do ouro aqui encontrado. No canto superior esquerdo há ainda um retângulo azul, no qual repousam cinco estrelas, representando a constelação Cruzeiro do Sul.

Hino



Em 2001 foi promulgada a Lei n. 13.907, de 21 de setembro, instituindo uma nova versão do Hino de Goiás, de autoria de José Mendonça Teles e música de Joaquim Jayme. É obrigatório o canto do hino, no mínimo, uma vez por mês, nos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, nas entidades de fins educacionais e nas associações desportivas.

Armas ou Brasão



As armas de Goiás foram projetadas por Luiz Gaudie Fleuri e, após, foram realizadas algumas modificações. O escudo, em formato de coração, simboliza o Estado, que é considerado o coração do Brasil. Há outras representações como o espécime bovino, o arroz, o café, a cana e a riqueza mineral do Estado.

Fonte: Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/simbolos-nacionais> e <http://www.goias.gov.br/paginas/conheca-goias/simbolos>.

Você sabia?

Em 18 de setembro comemora-se o Dia dos Símbolos Nacionais.

No dia 19 de novembro comemora-se o Dia da Bandeira.

Assembleia Nacional Constituinte (I)

No processo de redemocratização da vida política nacional, o então Presidente da República José Sarney encaminhou mensagem ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, com a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição Federal. Aprovada, dela resultou a Emenda

Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985. A convocação da Assembleia foi precedida por uma discussão doutrinária envolvendo sobretudo juristas, a OAB e lideranças parlamentares sobre o seu caráter: se ela seria exclusiva (Constituinte exclusiva), isto é, apenas destinada a elaborar a Constituição, dissolvendo-se logo após a promulgação; ou se seria um Congresso com poderes constituintes até a promulgação (Congresso

Constituinte), prosseguindo depois com suas funções institucionais de Poder Legislativo. Prevaleceu o último modelo, o que acabou tornando os senadores eleitos em 1982 integrantes automáticos da Constituinte, bem como os deputados federais e demais senadores eleitos em 1986.

Assim, no dia 15 de novembro de 1986, realizou-se eleição para a Assembleia Nacional Constituinte que, instalada em 1º de fevereiro de 1987, promulgaria, 20 meses depois, a vigente Constituição.

Participaram da escolha dos constituintes mais de 69 milhões de eleitores, com forte predominância do eleitorado urbano (67,57%). A Assembleia foi integrada por 559 parlamentares (487 deputados federais e 72 senadores), com renovação de 45% em relação à composição do Congresso Nacional da legislatura anterior.



Assembleia Nacional Constituinte (II)

Em setembro de 1986, alguns meses antes de a Assembleia Nacional Constituinte iniciar seus trabalhos - o que aconteceu em fevereiro de 1987 -, uma comissão provisória criada pelo Poder Executivo concluiu a elaboração de um anteprojeto de Constituição que, no entanto, acabou não sendo enviado oficialmente ao Congresso Nacional. Embora tivesse o nome de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o grupo ficou conhecido como Comissão Afonso Arinos, pois

seu presidente foi o jurista, ex-deputado federal e ex-senador, Afonso Arinos de Melo Franco. José Sarney foi quem convocou a comissão, por meio do Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985.

Entre os 50 integrantes desse colegiado, estavam o empresário Antônio Ermírio de Moraes, o cientista político Bolívar Lamounier, o antropólogo e sociólogo Gilberto Freyre, o escritor Jorge Amado, o jurista Miguel Reale, o sindicalista José Francisco da Silva, o jurista Sepúlveda Pertence (então procurador-geral da República), o professor Cristovam Buarque e o economista Walter Barrelli (na época diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese).

Em entrevista à imprensa, José Sarney disse que tomou a decisão de não enviar o anteprojeto ao Congresso “para evitar uma crise”, pois Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, lhe havia avisado que devolveria o texto caso o recebesse, pois prevalecia o entendimento de que o texto representava uma intromissão do Executivo em seus trabalhos. Também, havia uma interpretação, por parte das lideranças políticas, de que o anteprojeto não deixava de ter vínculos com a ordem política que se desejava superar.

Entretanto, embora o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos não tenha sido formalmente adotado no processo de elaboração da Constituição de 1988, exerceu grande influência sobre o trabalho dos constituintes.

Fonte: sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. ■



Organização Administrativa

1. Conceito de Administração Pública

Em sentido objetivo, funcional ou material é sinônimo de função administrativa (designa uma das três tarefas fundamentais do Estado).

Em sentido subjetivo, orgânico ou formal compreende os órgãos, os agentes e as entidades no exercício da função administrativa.

2. Administração Direta (centralizada) e Indireta (descentralizada)

Órgão é a unidade de atuação sem personalidade própria. Ex.: MP, Defensorias, Tribunais, Ministérios.

Entidade é a unidade de atuação com personalidade própria. Ex.: entes federativos, autarquias, empresas públicas.

A Administração direta (centralizada) é composta pelas entidades federativas e seus respectivos órgãos. Ex.: Tribunais, Casas Legislativas, Ministério Público, Tribunais de Contas, Delegacias.

A Administração indireta (descentralizada) é integrada pelas entidades autônomas componentes da estrutura estatal. Ex.: autarquias, agências reguladoras, sociedades de economia mista.

3. Teoria do Órgão

Atualmente vigora a teoria da imputação volitiva de Otto Gierke, segundo a qual o comportamento

do agente que titulariza o órgão é imputado (atribuído) à entidade estatal.

A teoria de Gierke é uma evolução sobre as teorias anteriores:

- da identidade (teoria subjetiva);
- da representação;
- do mandato.

A criação e extinção de órgãos públicos dependem de lei (art. 48, XI, da CF). CUIDADO: cargos ou funções quando VAGOS podem ser extintos por decreto presidencial (art. 84, VI, “b”, da CF).

Porém, a estruturação, a organização, o funcionamento e as atribuições da Administração Federal podem ser definidos por decreto do Chefe do Executivo, quando não implicar aumento de despesa (art. 84, VI, “a”, CF)

A iniciativa do projeto de lei sobre criação ou extinção de órgão público é privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 10, II, “e”, da CF).

Porém, quando o órgão pertencer a outro Poder, a iniciativa de envio do projeto de lei não será do Chefe do Executivo, cabendo:

- aos Tribunais (art. 96, II, “c” e “d”, da CF);
- ao Ministério Público (art. 127, § 20, da CF);
- à Defensoria (art. 134, § 40, da CF).

No âmbito do Poder Legislativo, cabe a cada Casa Legislativa criar e extinguir seus órgãos por ato administrativo interno, não dependendo de lei (arts. 51, IV, 52, XIII, da CF).

Embora nunca tenha personalidade jurídica, al-

guns órgãos são dotados de PERSONALIDADE JUDICIÁRIA, especialmente para defesa de suas prerrogativas institucionais em juízo (via MS). Vide Súmula 525 do STJ.

Mas se não for para defesa de prerrogativas institucionais, a jurisprudência recusa capacidade processual dos órgãos (STJ: Resp 1.164.017/PI, em que o tribunal recusou capacidade à Câmara Municipal para discutir em juízo incidência de tributo sobre remuneração dos vereadores). Tema 348 – Recursos Repetitivos.

ATENÇÃO: O art. 82, III, do CDC, reconhece capacidade processual a órgãos da AP para defesa de direitos do consumidor.

Portanto, como regra, órgão público não pode litigar em juízo (STF: Pet. 3674 e ACO 1660).

4. Desconcentração e Descentralização

Desconcentração ocorre quando a lei cria Órgão (divisão interna) para exercer competência administrativa. Ex.: Novo Ministério, nova Comarca.

Descentralização se dá quando a lei cria Entidade para desempenhar função administrativa. Ex.: Nova autarquia.

5. Entidades Descentralizadas

São criadas com fundamento no Princípio da Especialização (ou Especialidade).

A forma de criação varia de acordo com a natureza (art. 37, XIX, da CF):

- **Entidades de Direito Público:** CRIADAS por Lei Específica;
- **Entidades de Direito Privado:** AUTORIZADAS por Lei Específica;
- **Subsidiárias:** basta uma autorização na lei instituidora da empresa primária, sendo

desnecessária a edição de lei específica para cada nova subsidiária (STF: ADI 1649).

O Controle Político, Institucional, Administrativo e Financeiro por meio da SUPERVISÃO MINISTERIAL/SECRETARIAL ou RELAÇÃO DE VINCULAÇÃO (art. 26 do DL n. 200/67).

6. Autarquias

“Serviços autônomos” criados por Lei com Personalidade Jurídica de Direito Público destituídos de caráter econômico (art. 50, I, do DL n. 200/67).

Podem ser de várias espécies:

- **Territoriais:** territórios federais;
- **Corporativas:** conselhos de classe;
- **Fundacionais:** fundações públicas;
- **Associativas:** associações públicas;
- **Comuns:** autarquias administrativas de serviço;
- **Especiais:** com regime diferenciado. Ex.: Agências (autarquias de controle)
- **Assistenciais:** para o Fomento. Ex.: Sudam
- **Previdenciárias**
- **Culturais:** ex.: UFs - São criadas e extintas por lei. A iniciativa é do Chefe do Executivo (art. 61, § 10, II, “e”, da CF).

Não podem ser interestaduais (STF, ACO 503/RS), exceto associações públicas.

Bens são públicos (art. 98 do CC).

Pessoal sujeito ao regime jurídico único (art. 39 da CF) (ADI 2135).

7. Fundações

Fundações são acervos patrimoniais personificados pelo instituidor com finalidade social e sem objetivo de lucro (arts. 62 a 69 do CC).

Para José dos Santos Carvalho Filho, caracterizam-se por 3 elementos:

- o Instituidor;
- Fim Social;
- Ausência de Lucro.

Quando o Instituidor é o Estado, trata-se de Fundação Governamental (Estatual ou Pública) integrando a Administração indireta.

Nunca podem explorar atividade econômica.

Atuam prioritariamente nos setores previstos no artigo 62, parágrafo único, do CC:

- I** - assistência social;
- II** - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III** - educação;
- IV** - saúde;
- V** - segurança alimentar e nutricional;
- VI** - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII** - pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- VIII** - promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;
- IX** - atividades religiosas (?)

As de Direito Público podem atuar em outros setores.

DIVERGÊNCIA (3 CORRENTES)

Para a corrente majoritária, o Estado pode optar por personalizar com Regime de Direito Público ou de Direito Privado (art. 37, XIX, da CF) (STF: RE 101.126/RJ).

Segundo Hely Lopes e nos termos estritos do DL

n. 200/67 (art. 50, IV), toda fundação estatal tem personalidade jurídica de direito privado.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, fundação estatal só pode ter natureza de direito público, revestindo regime de verdadeira autarquia (autarquia fundacional).

Para José dos Santos Carvalho Filho, as Fundações Públicas têm recursos provenientes no orçamento da pessoa federativa desempenhando atividades que exigem poder de autoridade; ao passo que as Fundações Públicas de Direito Privado sobrevivem das rendas provenientes dos serviços prestados e doações de terceiros e atuam em atividades não exclusivas do Estado (saúde, educação, comunicação, cultura, desporto, turismo).

8. Empresas Estatais

NOVA LEI DAS EMPRESAS ESTATAIS: LEI N. 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016.

Pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado para desempenhar atividades com maior flexibilidade.

São criadas e extintas por autorização legislativa (art. 45 do CC).

Se o Estado assumir o controle de empresa privada ela não vira SEM (Sociedade de Economia Mista), por falta de autorização legislativa (STF: RSA 157/222).

Não podem falir.

Estão sujeitas ao controle dos Tribunais de Contas e à vedação de acumulação de empregos.

Contratam em Regime de Emprego Público.

Quanto ao exercício da atividade em si, predominam as normas de direito privado. Quanto ao controle, valem as regras de direito público.

Podem exercer duas atividades:

- prestar serviços públicos: regime similar ao das autarquias. Ex.: Correios. Não podem prestar serviços “próprios do Estado” (JSCF), como segurança, jurisdição, soberania nacional, assistência social ou apoio a regiões carentes (estes últimos dois seriam deficitários)
- Tem imunidade (Ex.: ECT) (ACO 765)
- Bens afetados são impenhoráveis (STF: RE 220. 906/DF)
- explorar atividade econômica: regime próximo ao das empresas privadas. Ex.: BB, CEF e Petrobras
- Não tem imunidade, ainda que instaladas em imóvel de entidade federativa (STF: RE 253.472)
- Bens sujeitos a penhora.

DIFERENÇAS ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS e SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

- **Quanto ao Capital:** nas EMPRESAS PÚBLICAS é todo estatal (de pessoa estatal, pública ou privada); nas SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA a maioria é estatal.
- **Quanto à Forma Societária:** EMPRESAS PÚBLICAS têm forma livre (a União, competente para legislar sobre direito privado, poderia criar até forma nova); SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA são sempre SOCIEDADES ANÔNIMAS (SAs).
- **Quanto ao Foro das Federais:** EMPRESAS PÚBLICAS DA UNIÃO ajuízam suas ações na JUSTIÇA COMUM FEDERAL; SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA FEDERAIS, na JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.

EXCEÇÃO: Súmula 270 do STJ: O protesto pela preferência de crédito, apresentado por Ente Federal em execução que tramita na JUSTIÇA CO-

MUM ESTADUAL, NÃO DESLOCA A COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA COMUM FEDERAL.

9. Subsidiárias

São pessoas estatais de direito privado controladas por outra estatal.

São empresas estatais de segundo grau.

Exemplos: BR Distribuidora, Petrobras Biocombustível, Transpetro, Gaspetro, Liquigás.

Criadas por autorização legislativa (dispensada uma para cada caso. STF: ADI 1649).

Subsidiária Integral é aquela com acionista único (art. 251 da Lei 6404/76), podendo a lei instituidora autorizar a admissão de futuros acionistas.

10. Terceiro Setor

Por meio da atividade administrativa de Fomento, o Estado (1o Setor) incentiva atividades fora do mercado (2o Setor) desenvolvidas pela sociedade civil (3o Setor).

Tais entidades são privadas, não integrando a estrutura estatal.

Desenvolvem atividades de interesse coletivo sem fins lucrativos, podendo receber do Governo Federal duas qualificações: OSs e Oscips.

1) Organizações sociais (Lei n. 9.637/98): qualificação por ato discricionário; celebram contrato de gestão; exercem atividades de interesse público; participação do Poder Público é obrigatória; podem ser contratadas por dispensa de licitação para objetos contemplados no contrato de gestão; título dado pelo Ministro da área em que atua; fomento mediante a) repasse de recursos, b) permissão de uso de bens e c) cessão especial de servidor;

2) Oscips (Lei n. 9.790/99): qualificação por ato vinculado; firmam termo de parceria; atuam em atividades privadas; participação do Poder Público é facultativa; só podem ser contratadas mediante licitação; qualificação dada pelo Ministro da Justiça; fomento mediante a) repasse de recursos, b) permissão de uso de bens. ■

ATENÇÃO! PARTICIPEM!

Haverá um **SORTEIO de 10 (dez) Cursos - LFG (Reta Final - OAB 1ª FASE - XXI EXAME)**, para os servidores e estagiários da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Ato contínuo, informo que o curso iniciará no dia 31 de outubro do ano de 2016, contendo 72 horas/aula, para revisão e reforço geral à 1ª Fase do Exame Unificado OAB FGV. Interessado(a)s, por gentileza, enviar: nome completo; matrícula funcional e a foto do crachá de identificação; RG e CPF; endereço, e-mail, celular (whatsapp) para o celular (62) 99988-3535.



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS
O PODER DA CIDADANIA