



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 7, DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº488, de 2017, do Senador Roberto Muniz, que Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador José Pimentel
RELATOR: Senador Antonio Anastasia

21 de Fevereiro de 2018



PARECER N° , DE 2017

SF/18375.48212-46

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017 – Complementar, que *acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.*

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem a exame o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017 – Complementar, de autoria do Senador Roberto Muniz, que *acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.* Esse objetivo normativo pretende ser atingido pela inclusão de um Capítulo III-A à referida Lei Complementar, esta reguladora do processo de produção de leis.

O novo Capítulo, intitulado “Dos Projetos de lei que instituem políticas públicas”, é composto de três artigos.

O primeiro desses dispositivos, o art. 17-A, veicula conteúdo conceitual, e tem a seguinte redação:

Art. 17-A. Os projetos de lei que instituem políticas públicas serão acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo, com o intuito de garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações públicas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/18375.48212-46

§ 1º Para fins deste artigo, entende-se por:

I – política pública, a mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo;

II – economicidade, a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade;

III – efetividade, o alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo;

IV – eficácia, o alcance das metas programadas e cumprimento dos objetivos imediatos; e

V – eficiência, a menor relação entre os custos impostos pela lei e os benefícios oriundos dela.

O art. 17-B, por seu turno, ocupa-se do conteúdo material das proposições legislativas sobre políticas públicas, nos seguintes termos:

Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos:

I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política;

II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas;

III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações;

IV – o grau de focalização ou universalização da política pública, considerando as necessidades do público-alvo, bem como os recursos disponíveis;

V – a abordagem para tratar a solução de conflitos, bem como estabelecer formas de revisão, fixando a periodicidade da avaliação de desempenho da política com o intuito de se promover ajustes que se façam necessários;

VI – plano de gestão de riscos com a identificação dos principais problemas que podem surgir juntamente com as respectivas medidas mitigadoras para tratar esses riscos;



SF/18375.48212-46

VII – os marcos de verificação, indicadores-chave e metas para os principais objetivos que permitam a medição do progresso e facilitem a identificação de interdependências e obstáculos;

VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política;

IX – mecanismos e procedimentos internos de integridade e auditoria na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, bem como de formalização de instrumentos de transparência; e

X – plano de gestão documental, com o intuito de preservar a memória unificada de todas as fases da política pública desde a sua concepção.

Parágrafo único. O órgão responsável pela condução da política deverá publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na política pública.

O art. 17-C, finalmente, faz referência ao acervo de informações necessárias à determinação do impacto legislativo, nos seguintes termos:

Art. 17-C. A avaliação prévia do impacto legislativo, consoante o que dispõe o art. 17-A, conterá:

I – parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regularidade formal do ato normativo proposto; e

II – notas explicativas que demonstrem, no que for pertinente, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das medidas constantes do projeto, contendo:

a) síntese qualitativa e quantitativa do problema ou da situação que reclama providências;

b) objetivos da proposição e sua vinculação com o problema definido;

c) alternativas existentes para a solução do problema identificado, com respectiva previsão dos impactos econômicos e sociais, justificando a escolha da solução ou providência contida no projeto proposto, com comparação das análises de custo-benefício global de cada alternativa;

d) custos administrativos da solução ou providência contida no projeto proposto, caso a alternativa estabelecida na proposição entre em vigor; e

e) indicação da existência de prévia dotação orçamentária ou a fonte de recursos, quando a proposta demandar despesas, e como a ação está enquadrada no Plano Plurianual vigente.



A justificação declara preocupação não só com a efetividade da legislação sobre políticas públicas, mas, principalmente, com o alcance da compreensão do legislador acerca da amplitude, profundidade, custo e eficiência dessas ações estatais, de forma a reduzir a imprecisão normativa da legislação de referência.

Colhe-se do seu texto:

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, institui dispositivos sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, mas não trata especificamente da idealização das políticas públicas. Nesse sentido é que apresentamos o presente projeto de lei, tornando obrigatório ao Poder Executivo que realize e encaminhe ao Poder Legislativo uma avaliação de impacto da norma que criará determinada política pública, além de propor diretrizes que contribuirão com o sucesso da ação estatal. Essa avaliação de impacto legislativo sugerida é algo que acontece ex-ante, ou seja, anteriormente à vigência da norma ou da política pública, de forma a minimizar possíveis falhas quando da concretização da ação estatal, além maximizar o retorno para a sociedade.

É o relatório.

II – ANÁLISE

De plano, assinalamos que, a nosso juízo, não são encontráveis deficiências de técnica legislativa, de juridicidade ou de constitucionalidade na proposição em exame.

A colocação da matéria no corpo da vigente Lei Complementar nº 95, de 1998 é correta e adequada, e a redação apresentada é clara, objetiva e sucinta.

Na esfera constitucional, a matéria percorrida não se alinha entre aquelas cujos respectivos projetos de lei se situam sob reserva de iniciativa, já que se trata de aperfeiçoamento do próprio processo legislativo.

No exame de mérito, assinalamos, preliminarmente, que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem, consistentemente, decidindo pelo cabimento, sem ofensa à separação funcional dos Poderes, da determinação judicial na implementação de políticas públicas. Isso ocorreu, por exemplo,

SF/18375.48212-46



SF/18375.48212-46

no que tange à construção de unidades prisionais (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1001496, de 17.11.2017); fornecimento de alimento especial a criança portadora de alergia alimentar (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1049831, de 27.10.2017); adoção de medidas de engenharia contra risco de deslizamento (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1013143, de 29.9.2017); reassentamento em virtude de desalojamento (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 925712, de 22.9.2017); segurança pública (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 878411, de 25.8.2017); e adequação de espaço para socioeducandas grávidas e lactantes (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 963663, de 25.8.2017).

Além disso, o mesmo Supremo Tribunal Federal assentou a seriedade do “propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade” (Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 2254, de 20.10.2017).

Com toda a clareza, tem-se, nesses excertos referidos das decisões de nossa Suprema Corte, a seriedade com que o STF trata as questões relativas à implementação das políticas públicas.

Temos para nós que não pode ser diferente no âmbito do Poder Legislativo. O ato de legislar sobre políticas públicas exige bem mais do que a decisão de inovar o direito ou produzir a norma jurídica; exige responsabilidade e a posse de elementos de convencimento do legislador e de direção administrativa, e a existência de elementos de convencimento, de aferição e de direcionamento tanto da ação do legislador quanto do administrador.

É nesse sentido que caminha a proposição da qual ora nos ocupamos. Ao determinar que proposições legislativas sobre políticas públicas sejam acompanhadas de avaliação prévia do impacto legislativo (art. 17-A), que a concepção de tais políticas deva ser feita sobre os critérios e elementos referidos no art. 17-B, e de elencar acervo documental mínimo à instrução da tramitação legislativa (art. 17-C), a proposição alinha-se com a finalidade de aperfeiçoar e modernizar a atuação legislativa nessa seara tão sensível da ação administrativa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

7

III – VOTO

Por todo o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017 – Complementar, nesta Comissão.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18375.48212-46



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 21/02/2018 às 10h - 2ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

| Maioria (PMDB) | | |
|-----------------------|--------------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| JADER BARBALHO | 1. ROBERTO REQUIÃO | |
| EDISON LOBÃO | 2. ROMERO JUCÁ | |
| EDUARDO BRAGA | 3. RENAN CALHEIROS | |
| SIMONE TEBET | 4. GARIBALDI ALVES FILHO | PRESENTE |
| VALDIR RAUPP | 5. WALDEMIR MOKA | PRESENTE |
| MARTA SUPLICY | 6. ROSE DE FREITAS | |
| JOSÉ MARANHÃO | 7. HÉLIO JOSÉ | PRESENTE |

| Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT) | | |
|---|---------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| JORGE VIANA | 1. HUMBERTO COSTA | |
| JOSÉ PIMENTEL | 2. LINDBERGH FARIAS | |
| FÁTIMA BEZERRA | 3. REGINA SOUSA | |
| GLEISI HOFFMANN | 4. PAULO ROCHA | PRESENTE |
| PAULO PAIM | 5. ÂNGELA PORTELA | PRESENTE |
| ACIR GURGACZ | 6. VAGO | |

| Bloco Social Democrata (PSDB, DEM) | | |
|---|----------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| AÉCIO NEVES | 1. ROBERTO ROCHA | |
| ANTONIO ANASTASIA | 2. CÁSSIO CUNHA LIMA | |
| FLEXA RIBEIRO | 3. EDUARDO AMORIM | PRESENTE |
| RONALDO CAIADO | 4. DAVI ALCOLUMBRE | |
| MARIA DO CARMO ALVES | 5. JOSÉ SERRA | |

| Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD) | | |
|--|------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| LASIER MARTINS | 1. IVO CASSOL | |
| BENEDITO DE LIRA | 2. ANA AMÉLIA | PRESENTE |
| WILDER MORAIS | 3. OMAR AZIZ | |

| Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE) | | |
|---|-----------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| LÚCIA VÂNIA | 1. ALVARO DIAS | |
| LÍDICE DA MATA | 2. JOÃO CAPIBERIBE | |
| RANDOLFE RODRIGUES | 3. VANESSA GRAZZIOTIN | PRESENTE |

| Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC) | | |
|---|------------------------|----------|
| TITULARES | SUPLENTES | |
| ARMANDO MONTEIRO | 1. CIDINHO SANTOS | PRESENTE |
| EDUARDO LOPES | 2. VICENTINHO ALVES | PRESENTE |
| MAGNO MALTA | 3. WELLINGTON FAGUNDES | |



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

DALIRIO BEBER
PAULO BAUER
DÁRIO BERGER
ATAÍDES OLIVEIRA
SÉRGIO DE CASTRO
JOSÉ MEDEIROS

DECISÃO DA COMISSÃO
(PLS 488/2017)

NA 2^a REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ANTONIO ANASTASIA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO.

21 de Fevereiro de 2018

Senador JOSÉ PIMENTEL

Presidiu a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania