



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



**Escola** do  
**Legislativo**  
Dep. Lício Mauro da Silveira



# **CURSO DE INICIAÇÃO AO PARLAMENTO**

**FUNÇÃO LEGISLATIVA**

**Professor Marcelo Arno Nerling**

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

### FUNÇÃO LEGISLATIVA

---

#### **Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**

Deputado Mauro de Nadal

1º Vice-Presidente: Nilso Berlanda

2º Vice-Presidente: Kennedy Nunes

1º Secretário: Ricardo Alba

2º Secretário: Rodrigo Minotto

3º Secretário: Padre Pedro Baldissera

4º Secretário: Laércio Schuster

#### **Presidente da Escola do Legislativo**

Deputada Marlene Fengler

#### **Coordenadora da Escola do Legislativo**

Adeliana Dal Pont

#### **PROJETO DO NÚCLEO DE FORMAÇÃO POLÍTICA**

Alciléa Medeiros Cardoso: Assessoria Pedagógica

José Motta P. Filho: Secretaria Acadêmica

Juliana E. Bassetti: Comunicação

Laura J. Andrade Correa: Pesquisa e Produção do Conhecimento

Lyvia Mendes Correa: Ensino a Distância

Paulo C. Wilpert: Formação Política

#### **EQUIPE ENVOLVIDA NO CURSO DE INICIAÇÃO AO PARLAMENTO**

Paulo C. Wilpert: organização, produção e articulação

Marianne dos Santos: organização e produção

Alciléa M. Cardoso: assessoria pedagógica e técnica

Laura Correa: organização do material didático

Juliana E. Bassetti: material para divulgação

José Motta P. Filho: secretaria e apoio técnico

Lyvia Mendes Correa: produção e apoio técnico

Ana Carolina E. Garcia: secretaria

Marina S. de Assis: secretaria

Hedymara Bombassaro: apoio técnico

Manoela A. Silveira: secretaria

Mariana B. Teodosio: apoio a organização

Maria Eduarda W. Lemes: capa do material

Maria Eduarda Gabriel: secretaria

Claudia F. De Souza : revisão textual

Vinicius R. Euzebio: secretaria

Ivon M. de Souza: secretaria

Newton L. Zomkowski: secretaria

Wellington J. Zomkowski: secretaria

#### **Elaboração do conteúdo ministrado e do material didático**

Prof. Marcelo Arno Nerling

## SUMÁRIO

1.	GOVERNO REPRESENTATIVO.....	4
2.	ENTRE OS DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.....	5
3.	FUNÇÃO LEGISLATIVA.....	11
4.	CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES .....	28
	SUGESTÕES PARA APROFUNDAMENTO.....	28
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	29
	SOBRE O AUTOR .....	30

## FUNÇÃO LEGISLATIVA

---

**Prof. Dr. Marcelo Arno Nerling**

### 1. GOVERNO REPRESENTATIVO

Em nossas considerações sobre o “governo” representativo, vamos trabalhar com o conceito central proposto e que, S.M.J, já não subsiste senão no imaginário do senso comum. Quando empregamos a expressão senso comum valorizamos o ambiente, porque é aí que qualquer teoria almeja chegar, ou seja, povoar o imaginário das pessoas e a cultura das instituições, fundamento da gestão de conhecimento (SANTOS, VARVAKIS, 2021). Nossa missão aqui, em dois rápidos movimentos, consiste na "ensinagem" de desaprender, para que possamos construir sob novas bases, sob novos paradigmas, novas teorias, mas, principalmente, inovação prática e eficiência na função pública.

Queremos repensar as formas de adequação cerimonial, que nem regulam e nem emancipam, gerando cegueira institucional. O conhecimento para emancipação precisa romper com o senso comum conservador, mistificado e mistificador, não para criar uma outra forma autônoma e isolada de conhecimento superior, mas para transformar-se a si mesmo num senso comum novo e emancipatório: um conhecimento prudente para uma vida decente. A reinvenção do senso comum e das instituições (SANTOS, 2000, p. 107).

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Exerce função quem age em nome de outrem. O tema da função pública será observado à luz de outros como atividade e agente (político, público). Depois destacaremos a confusão que reina no conceito de governo e administração pública em todos os poderes da Federação, logo, dos entes e entidades que compõem a organização política administrativa segundo a estrutura constitucional. Das competências privativas do Município na CF de 1988: Estrutura e funcionamento do legislativo e do executivo.

### 2. ENTRE OS DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO

A tensão entre o direito constitucional e o direito administrativo alemão, no final do século passado, teve de Otto Mayer uma definição catalizadora: a de que a atividade administrativa é a atividade típica de Estado vinculado à ordem jurídica sob a justificativa de certos fins comuns. Essa função comportaria, para o velho jurista alemão, uma dupla face: a subjetiva, voltada para o sujeito da função e a outra, de aspecto formal, objetivo, como efeito do exercício dessa função no mundo jurídico.

O agente da função tem ao seu encargo um conteúdo de ‘atividade’ e serve a um ‘regime jurídico’ que disciplina essa função. Esse regime jurídico é vinculante. O poder institucionalizado em agentes e competências vinculados à norma, ao mesmo tempo em que legislam, administram e julgam fatos, normas e valores, em organizações que seguem ritos das funções precípuas.

Assim, a priori, a função legislativa consistiria na criação de um novo direito e a função jurisdicional descansaria na composição de litígios, cabendo à função administrativa, nessa visão, a prática de “atos” de “gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão” proposta pelo “Estado moderno”. Os processos administrativos instrumentalizam essa função administrativa.

Precisamos pensar de forma sistêmica e processualmente ampla. A distinção entre governo e administração diferencia função administrativa de função política, estando a primeira vinculada e a segunda sem subordinação direta. A função política, função do “agente político”, é distinta da função ou das competências do “agente público”.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Ambos critérios de classificação diversos do tradicional "cargo, emprego, função, ou contratação emergencial". Os critérios de análise tradicionalmente empregados também não servem mais. O conteúdo da atividade e sua forma se vinculam processualmente ao poder ao qual a competência está vinculada.

A ideia da "criação de direito novo ou resolução de conflitos, como função legislativa e judiciária, restando a função administrativa", deve ser repensada nos estudos sobre a função legislativa, *stricto sensu*.

### **Função: conceito em crise, que não responde à demanda**

O fato de legislar ou de julgar não afasta a ideia de função, que é imanente aos poderes públicos, vinculada às competências do cargo, vinculando objetiva e subjetivamente agentes políticos, agentes públicos, servidores públicos, empregados públicos, terceiros que agem em nome da administração de qualquer um dos poderes, entes e entidades sob regime jurídico de direito público.

O sujeito, o conteúdo, o regime jurídico que disciplina a função ordena e combina essa temática da função administrativa. Mas não se pode confundir o conceito de administração pública com o conceito de função administrativa do poder executivo, como comumente ocorre de forma explícita no ordenamento:

Art. 80 - A Administração Pública Municipal compreende:

- I - administração direta, integrada pelo Gabinete do Prefeito, Secretarias, Subprefeituras e demais órgãos auxiliares, previstos em lei;
- II - administração indireta, integrada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

Parágrafo único - Os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta, serão criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Lei orgânica para Internet ([prefeitura.sp.gov.br](http://prefeitura.sp.gov.br)).

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Parece-nos equivocado dizer que a “função legislativa” é de “elaboração de leis”, impostas coativamente a todos ou que a função executiva é de formulação de políticas governamentais e também é sua função a implementação, de acordo com as leis elaboradas/aprovadas pelo legislativo, porque o legislativo, assim como o judiciário, ou o MP, formulam e implementam políticas governamentais, e administrativas, vinculadas à ente, entidade, órgão, agente, competência.

### **Os agentes políticos e os agentes públicos**

O agente político, no caso os vereadores, na ênfase dessa especialização da Escola do Legislativo da ALESC, exerce um mandato, mas há um leque enorme de mandatos, de representações possíveis, que vão da posição dos conselhos de condomínio, órgãos de classe, entidades do terceiro setor, dos conselhos de políticas públicas, dos conselhos de representantes vinculados ao legislativo; enfim, há um leque enorme de tipos de agente político permeando o universo da pólis, da sociedade moderna, representada nas instituições do nosso tempo.

No poder legislativo, e.g. na Câmara Municipal, convive o agente político com o servidor de carreira – estatutário, celetista, com regime próprio ou regime geral, com previdência complementar ou sem, com um plano de carreira ou sem -, que exerce um cargo de provimento efetivo, que requer qualificações, habilidades, competências e perfil, além de vincular um conjunto de competências, razão de existir do cargo em termos de prestação de serviço público.

Algumas Casas contratam pelo regime celetista, mediante concurso, com a mesma estabilidade e demissão mediante processo judicial transitado em julgado. No mesmo ambiente estão os cargos de direção e assessoramento, cargos de confiança ou funções gratificadas. A depender do tamanho da casa e do duodécimo, o céu é o limite. Magistrados gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Os agentes políticos e algumas carreiras, chamadas de altas carreiras do Estado, recebem subsídios e podem acumular, além de jornadas reduzidas. O subsídio é complementado com as verbas de gabinete e de representação.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

No caso do magistério, Os agentes públicos, agentes de poder, e.g. Magistrados, além dos vencimentos, acumulam as seguintes vantagens: I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança; II - ajuda de custo, para moradia, nas Comarcas em que não houver residência oficial para Juiz, exceto nas Capitais; III - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado (Redação dada pela Lei nº 54, de 22.12.1986); III - salário-família; IV – diárias; V - representação; VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral; VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento; VIII - gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete; IX - gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, § 1º, e 87, § 1º), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade; X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.

Portanto, há duas carreiras possíveis e que não estão vazias, por certo, pelo contrário, a disputa é grande. A carreira na estrutura organizacional do poder legislativo, observando a existência de um plano de cargos e salários e de carreira para os servidores ou empregados, além das regras da contratação dos assessores indicados pelos legisladores, além da carreira política. A remuneração, como vimos, pode se dar mediante subsídio ou mediante remuneração. Concluindo, há um conjunto normado, um regime jurídico disciplinando a função pública, institucionalizada, regulada, na estrutura e no conjunto de processos empregados.

### **Processualidade ampla**

O que estamos a defender são ventos de mudança na forma de pensar a estrutura e o funcionamento do poder legislativo e da sua relação com os demais poderes, na função de controle. A Constituição de 1988 inovou a noção de processo. Todos sabemos que ao lado das pessoas, agentes, os processos e as tecnologias são fundamentais para a boa gestão das políticas públicas, o que é de interesse público e privado.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

A partir de 1988 passamos empregar os termos “processo” para o legislativo, administrativo e judicial. A função, pautada pela regra de competência e a natureza do fato a ser regulado. Portanto, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial, o que foi chamado de Teoria Processual da Constituição (GUERRA FILHO, 2000, p. 41). O processo legislativo de elaboração das leis orçamentárias, por exemplo, é elaborado no executivo, encaminhado, aprovado/emendado pelo legislativo com as emendas impositivas, sujeito à sanção ou veto com posterior possibilidade de derrubada do veto.

Quem formula a política nesse caso? Serve o conceito de função para dirimir esse conflito, ainda que hipotético? Parece que não, pelo que sugiro repensar o emprego e valoração desse conceito de função legislativa como imanente ao poder legislativo.

### **O pacto federativo**

A federação tem uma coordenação geral para diversos temas, que se assemelha ao modelo unitário, respeitando a autonomia dos entes que a integram. Para Jean Bodin: “Se você não é o poder central você não é autoridade”. No estado federado, no caso, no Município, há dois entes autônomos capazes de se auto-organizar e autogovernar dentro do pacto federativo, sem hierarquia. Portanto, no Município, dentro das funções ou competências dos agentes, é preciso distinguir não só a competência do ente na organização político administrativa, mas, também, na organização dos poderes. Não apenas a competência relativa à União e ao Estado da Federação, mas também na relação harmônica entre o legislativo e o executivo.

Não se aparta aqui, intencionalmente, o judiciário, porque ele é o que garante, ou seja, o terceiro imunizado do qual se espera a solução de conflitos de competência nessa matéria em termos de proposições. E como vimos, não só o processo administrativo é imanente ao poder legislativo, nas contratações de pessoal, por exemplo, assim como o processo legislativo em termos de proposições, podendo inclusive o poder legislativo ser parte em processos judiciais com representação da procuradoria própria.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Portanto, o conceito de função não serve mais ou, pelo menos, não merece tanta preocupação de nossa parte, porque pertence a outra etapa de desenvolvimento do direito administrativo empregado nos processos operacionais, orçamentários, financeiros, patrimoniais e contábeis do poder legislativo.

### **Das competências privativas do Município na CF de 1988**

Soberania e autonomia são dois conceitos que não se confundem. Nos interessa destacar a autonomia dos municípios no pacto federativo, ou seja, a posição ou integração na Federação porque assim o declara o primeiro artigo da Constituição Federal. A tese municipalista, autonomista, ainda que consagrada no primeiro artigo, foi desprestigiada pela ausência de uma Federação de Municípios. O reconhecimento constitucional da autonomia se dá no contexto de um federalismo de dupla camada de competência e autonomia, reforçado pelo artigo 18 da CF, que reconhece uma realidade histórica e fática, porque as pessoas vivem no Município, não vivem no Estado ou na União. O Município possui capacidade de autorregulação, ou seja, autonomia administrativa, e daí a pergunta: por que não exerce?

O leque de competências municipais contida na estrutura da norma, que contém competências privativas não enumeradas, identificáveis caso a caso no conteúdo dos assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I. Não limitado a isso, o constituinte originário explicitou regra de competência exclusiva não só nos incisos do artigo 30, mas também de forma esparsa no Texto. Conceituar o que se deva considerar por interesse local é o mais difícil.

Não vamos esgotar isso aqui, nesse Curso, mas preste atenção nisso, pois no momento certo a informação chegará, só considere que o interesse do Município é que deve prevalecer, se houver conflito de interesse com o Estado ou a União.

No mapa mental da norma, com fulcro no artigo 30 da CF, os incisos I e II cuidam da competência legislativa de matérias privativas. Os incisos III, IV, V e VIII remetem às competências materiais privativas. Os incisos VI, VII, IX não são exclusivos do Município, pelo que os inserimos no conjunto dos assuntos das competências materiais comuns. As competências legislativas do Município (não dos poderes) são, portanto, exclusivas, complementares e concorrentes. Nesta última, tratamos de uma

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

matéria concorrente frente a mais de um ente político. Na Constituição vemos no artigo 23 as competências gerais ou de execução estabelecidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conhecidas como “competência comum” ou “concorrente”, com a finalidade de “cooperação” entre os entes na execução ou na implementação da política de forma permanente.

No artigo 24, as competências legislativas estabelecidas à União, Estados e DF. No artigo 30, II, a competência concorrente já referida anteriormente. O artigo 23 da CF aponta para a cooperação e para a coordenação, logo, não deve haver aí uma hierarquia, mas um esforço cooperativo. (art. 21, XX; 23, IX; art. 24 VI, VII, VIII, IX, XIV. Um caso de competência material comum é o art. 23, IX). O artigo 241 determina a regulamentação de matérias pertinentes.

### 3. FUNÇÃO LEGISLATIVA

Ementa sugerida: Função legislativa, executiva e judicial; jurisdição; instituição e poder legislativo; estatuintes; representantes constituintes originários e derivados; vontade de Poder, vontade de Constituição e vontade Orgânica; fatos; valores; normas, governo republicano; rebeldia imaginada; planos, leis, normas, princípios; competência municipal para legislar e repartição entre poderes e entidades; hierarquia normativa e Lei das leis; Método e técnica na função legislativa; Constituição da estrutura e do funcionamento do legislativo. O processo legislativo. A Gestão do conhecimento operacional da função legislativa. A função legislativa para a cidade que queremos: humana, inteligente e sustentável (Nerling, 2021).

#### **Desenvolvimento dos conceitos**

##### **Quem é o povo?**

No Dicionário de Conceitos Políticos do Instituto Legislativo Paulista abordo o conceito de Povo. O que importa é chamar atenção para o fato de que esse não é um conceito vazio, icônico, pois ele é o fundamento da soberania popular, primeiro elemento da representação (NERLING, 2021; MÜLLER, 2000).

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

### Constituição

Nosso pressuposto é o de que toda Constituição deve encontrar um germe material de sua força vital no tempo, nas circunstâncias, no caráter nacional, mas que seja desenvolvida, porque ela não logra produzir nada que não esteja assente na natureza singular do presente. Onde não existe força a ser despertada, não pode a Constituição ou a Lei Orgânica emprestar-lhe direção. É preciso que as leis culturais, sociais, políticas e econômicas imperantes não ignorem a Constituição. A Constituição se transforma em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida a despeito de questionamentos e reservas de juízos de conveniência, se puder evidenciar a vontade de concretizar essa ordem. E aqui se coloca uma questão central: vossa senhoria ou vossa excelência tem mais vontade de poder ou mais vontade de Constituição?

Se os pressupostos da força normativa encontrarem correspondência na Constituição, se as forças em condições de violá-la ou de alterá-la mostrarem-se dispostas a render-lhe homenagem, se, também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. Não é, portanto, em tempos tranquilos e felizes que a Constituição normativa se vê submetida à sua prova de força.

Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, nos tempos de necessidade. Em determinada medida, reside aqui a relativa verdade da conhecida tese de Carl Schmitt segundo a qual o estado de necessidade configura ponto essencial para a caracterização da força normativa da Constituição" (HESSE, 2000, p. 25).

### Entre ideias e instituições

As principais vertentes do pensamento social contemporâneo são fundadas em premissas conservadoras quanto às instituições existentes. O tratamento dispensado às instituições e aos ideais que as inspiraram como pontos fixos, não fizeram por razão teórica ou prática, mas porque esta razão dual foi suprimindo nossa capacidade de imaginar instituições e ideais alternativos, consolidando um estilo de

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

pensamento que congela no tempo as instituições. O pensamento sobre o direito e a prática do direito humanizam boas práticas pontuais “abrindo mão de seu potencial experimentalista e transformador”.

Pode ser oportuno reorientar o pensamento rumo à imaginação institucional, entendida como um processo de identificação e exploração de alternativas, implícitos nas ambiguidades e contradições das instituições que condensam nossas aspirações coletivas (ARGUELHES, 2019, p. 219 Apud UNGER, 1990).

É interessante nos darmos conta de que as transformações do pensamento ocidental passaram o século XIX e chegam ao século XXI com a marca da supressão e não da exploração de futuros alternativos; daí que, “ao mesmo tempo que nosso pensamento sobre nossas instituições se transforma, o espaço para as transformações nessas mesmas instituições diminuiu” (ARGUELHES, 2019, p. 220). Superar o que Mangabeira Unger (*Apud* ARGUELHES, 2019, P. 220) chama de “fetichismo institucional”, uma clausura reformista-pessimista dos ideais e das aspirações, simplificados os arranjos institucionais da democracia representativa e da economia de mercado.

A seleção desses arranjos institucionais existentes decorre, nessa visão, de uma seleção dos mais aptos a promover ideais coletivos como ‘justiça social, eficiência, desenvolvimento e legitimidade’. Mas não são só os juristas que reforçam o clima intelectual dominante de aversão ao experimentalismo; eles buscam a melhor interpretação possível do direito posto “com vistas a torná-lo mais palatável aos ideais contemporâneos” de justiça social e progresso.

Antes de alargar a nossa visão sobre o que é ou não é possível, o pensamento jurídico dominante serve como ferramenta para “gerir e conter os impulsos humanos de transformação e mudança”. Para Unger, “instituições são criadas para organizar e concretizar ideais e aspirações coletivas, mas seu próprio processo de concretização nos revela implicações de nossos ideais e aspirações até então ignorados” (ARGUELHES, 2019, p. 219 Apud UNGER, 1987). A crise como “parteira da mudança” (UNGER, 1990) amplia o repertório de variação e sucessivos movimentos históricos, com tentativa, erro e correção do rumo para superar esta ideia “antiexperimentalista” dentro de um discurso geral de convergência centrado em

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

premissas institucionais “fetichistas” de uma “análise jurídica racionalizadora” (UNGER, 2004), que opera no sentido de neutralizar as contradições políticas nos mat6rias jur6dicos, mesmo sendo eles resultado de conflitos e negociações pol6ticas contradit6rios e largamente indeterminados (ARGUELHES, 2019, p. 222).

No lugar do fetichismo institucional, Unger prop6e um novo fundamento para o pensamento sobre as instituições: o de que h6 uma relaça3o dial6tica entre ideias e instituições! Instituições s6o criadas para organizar e concretizar acreditações em ideias e aspirações coletivas, mas o processo de concretizaça3o revela implicações at6e ent6o ignoradas.

No ciclo da gest6o, entre a formulaça3o e a implementaça3o ou implantaça3o de instituições pol6ticas, n6o se chega a equil6brio definitivo na comparaça3o entre uma taxativa lista de ideais e aspirações, de um lado, e instituições ideais para implement6-las, de outro. O tempo se encarrega de superar a tentativa de eternizar nossos ideais em instituições, levando 6 adaptaça3o e mudanç6 dos ideais (ARGUELHES, 2019, p. 222 Apud UNGER, 1987, p. 451-452).

Como exemplo, proponho a contradiça3o entre ‘soberania popular’ e certos aspectos do resultado em termos de ‘igualdade, de justiça social, de proteça3o, de acolhimento, de cuidado’. (Quem 6 povo? (MÜLLER, 2000, p. 83)). Testar a força normativa da Constituiça3o na condiça3o real do presente 6 um grande desafio, porque s6o se transforma em força ativa o que estiver presente na consci6ncia geral, em particular na consci6ncia dos principais respons6veis pela ordem constitucional, n6o s6o com vontade de poder (Wille zur Macht), mas tamb6m com a vontade de Constituiça3o (Wille zur Verfassung) (HESSE, 1991, p. 19).

Essa incompletude entre os nossos ideais e as instituições que institu6mos para concretiz6-las, nos coloca diante da necessidade ou da possibilidade de redefini-los.

Quando essa relaça3o dial6tica entre instituições e aspirações humanas n6o 6 percebida - porque eliminada do nosso campo de vis6o pela cegueira institucional -, cria-se o terreno f6rtil para produça3o de resultados conservadores, porque incapazes de responder a mudanç6s estruturais nas instituições e nos nossos ideais.

## **INICIAÇÃO AO PARLAMENTO**

A análise jurídica nacionalizadora, resultante de lutas partidárias ou facções organizadas dentro das regras básicas da democracia e do sistema de concepções normativas práticas, acaba por neutralizar as contradições políticas fundamentais - contidas nos conflitos que levaram à criação de instituições jurídicas - e domesticar ou eliminar ambiguidades abertas pela abrangência de ideias como igualdade perante a lei, soberania popular e interesse público.

Assim, as análises jurídicas nacionalizadoras, criticadas por Unger, impulsionam a análise, pelo debate, sobre reforma institucional em tarefas técnicas, entendida por uma elite profissional treinada em métodos jurídicos de cunho reconstrutivo, eliminando-se da arena política a indeterminação radical característica da democracia.

O desafio será relacionar os dois níveis da nossa experiência: “o nível da instituição e da prática institucional, de um lado, e o nível das ideias e ideais sobre as instituições, de outro”.

### **Estrutura e funcionamento**

Art. 1 CF Estrutura – Democracia, Estado, República, Federação, Presidencialista (todos três níveis de governo/estrutura/institucionalização)

Art. 18 CF - Organização político administrativa – União (Governo Federal), Estados (26 + DF), Municípios (5.568) – AUTONOMIA

Art. 30 – Competência do ente/entidade (Código Civil – pessoa jurídica de direito público)

## **TÍTULO II**

### **DAS PESSOAS JURÍDICAS**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições Gerais**

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias,

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

inclusive as associações públicas (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005); V - as demais entidades de caráter público criadas por lei. Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Art. 42. São pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público.

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações. IV - as organizações religiosas (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003); V - os partidos políticos. VI - As empresas individuais de responsabilidade limitada (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011) (Vigência).

### **Funcionamento: crítica do senso comum em relação ao conceito de função**

Em uma primeira consulta à Internet e já nos deparamos com a raiz de um grande problema: o entendimento de largas doutrinas do direito administrativo brasileiro, com reflexo na jurisprudência, carregada pela função típica do Estado, que se materializa através da função administrativa, que é oposta à função legislativa e judiciária. Cito: "No Direito Administrativo, a Função administrativa é uma das três funções básicas do Estado ou de seus delegatários, por oposição à função legislativa e à função jurisdicional" (Função administrativa – Wikipédia, a enciclopédia livre (wikipedia.org)).

A tensão entre o direito constitucional e o direito administrativo alemão, no final do século passado, teve de Otto Mayer uma definição catalizadora: a de que a atividade administrativa é a atividade típica de Estado vinculado à ordem jurídica sob a justificativa de certos fins comuns.

Essa função comportaria para o velho jurista alemão uma dupla face: uma subjetiva, voltada para o sujeito da função e a outra, de aspecto formal objetivo, como efeito do exercício dessa função no mundo jurídico.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

O sujeito ou agente da função, o conteúdo da atividade ligada à função e o regime jurídico que disciplina essa função tem ordenado, de forma combinada, essa temática da função administrativa.

Também se lhe atribui um caráter residual, pela não formulação de regra legal nem composição de lide e segue confundida como aquela exercida pelo Estado ou delegados, sob comando constitucional e legal e regime de direito público.

Assim, a função legislativa consistiria na criação de novo direito e a função jurisdicional descansaria na composição de litígios, cabendo à função administrativa, nessa visão, a prática de “atos” de “gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão” proposta pelo “Estado moderno”. Os processos administrativos instrumentalizariam essa função administrativa.

A distinção entre governo e administração gera ainda outra confusão, na medida em que distingue função administrativa de função política; estando a primeira vinculada e a segunda sem subordinação direta. O critério material examina o conteúdo da atividade pouco importando o poder ao qual a competência está vinculada. O critério residual afasta a ideia de criação de direito novo ou resolução de conflitos, como função legislativa e judiciária, restando a função administrativa.

O fato de legislar ou de julgar não afastam a ideia de função, que é imanente aos poderes públicos e vinculada às competências do cargo que vinculam subjetivamente os agentes políticos e agentes públicos, servidores públicos, empregados públicos, terceiros que agem em nome da administração de qualquer um dos poderes, entes e entidades sob regime jurídico de direito público (O que é função administrativa? Entenda o conceito GEN Jurídico ([genjuridico.com.br](http://genjuridico.com.br))).

O sujeito ou agente da função, o conteúdo da atividade ligada à função e o regime jurídico que disciplina essa função têm ordenado e combina essa temática da função administrativa. Mas não se pode confundir administração pública como atividade executiva, como comumente ocorre de forma explícita no ordenamento.

Portanto, parece-nos equivocado dizer que a “função legislativa” é de elaboração de leis, impostas coativamente a todos, emanadas do Poder Legislativo ou que a função

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

executiva é de formulação de políticas governamentais e sua implementação, de acordo com as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, porque o legislativo, assim como o judiciário, ou o MP, formulam e implementam políticas governamentais e administrativas vinculadas à competência e vinculando os agentes.

### Organização para o controle

Título III – Da Organização do Estado

Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa

Reforma Administrativa – DL 200/67 –

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) fundações públicas. [...]

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle. [...]

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. [...]

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação. [...]

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...]

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria<sup>1</sup>.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República (DEL 200 (planalto.gov.br)).

Capítulo II – Da União

Capítulo III – Dos Estados Federados

Capítulo IV – Dos Municípios CF, Art. 30. Compete aos Municípios [...]

Capítulo V – Do Distrito Federal e dos Territórios

Seção I – Do Distrito Federal

Seção II – Dos Territórios

Capítulo VI – Da Intervenção

Capítulo VII – Da Administração Pública

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

---

<sup>1</sup> O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, usando da competência privativa que lhe confere o art. 71, incisos I, III e IV, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto nos arts. 30, inciso II, e 35 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, DECRETA: O Sistema Administrativo de Controle Interno da administração pública estadual, previsto nos arts. 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, tem por finalidades normatizar, coordenar, supervisionar, regular, controlar e fiscalizar a operacionalização das atividades de controle interno no âmbito do Poder Executivo, cabendo-lhe, conforme dispõe o art. 62 da Constituição Estadual: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos e entidades da administração pública estadual e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres do Estado; e IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - Durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

### Cargo, emprego e função

Seção I – Disposições Gerais

Seção II – Dos Servidores Públicos

Seção III – Dos Militares

Seção IV – Das Regiões

Competência dos entes

Competência dos agentes políticos – eleitos, no exercício de mandato, gestão democrática, vários “cargos”

Competências dos agentes públicos – servidores, empregados, contratados – regime jurídico art. 39 CF – estatutário ou celetista

Competências dos poderes e da organização política administrativa da Constituição de 1988

### Competência dos agentes

As constituições brasileiras sempre fizeram distinção entre competências enumeradas da União, reservando as remanescentes aos Estados e a partir de 1934 também às competências concorrentes.

A EC 26/85 proposta pelo Presidente da República convocou a Assembleia Nacional Constituinte composta pelo Congresso Nacional, eleito em 15 de novembro de 1986, à instalação em primeiro de fevereiro de 1987 e, em cinco de outubro de 1988, foi constituída a nova Constituição.

A despeito da Comissão Arinos, os constituintes aglutinaram-se em 24 Subcomissões, que apresentavam anteprojetos fracionados, que se vinculavam a oito Comissões Temáticas, que apresentavam seus próprios anteprojetos aglutinando os anteriores. Por fim, desaguavam na Comissão de Sistematização, de onde seguiu para discussão no Plenário, com emendas, votação e aprovação em primeiro e segundo turno com retoques finais da Comissão de Redação (ALMEIDA, 2000, p. 65).

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

A Constituição de 1988 criou um sistema complexo de repartição de competências no qual convivem competências “privativas/exclusivas” (exclusiva é indelegável e privativa é delegável), repartidas horizontalmente com competências concorrentes repartidas verticalmente com espaço para delegação com esfera de competência própria da esfera central. Na distribuição de competência por ente, a União ficou com os artigos 21 e 22 normandos, as matérias de atuação política, administrativa e passíveis de disciplina normativa privativa pelas ‘autoridades competentes’.

Os estados ficam privativamente com as competências residuais não enumeradas nos termos do artigo 25, além das competências estaduais privativas da exploração do serviço de gás canalizado, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e a de criar Municípios (art. 18 § 4º).

O artigo 30, I, confere ao Município a tarefa de legislar sobre assuntos de interesse local, as especificadas e outras competências de ordem administrativa. No artigo 23 as “competências comuns” de todos os entes e o artigo 24 arrola as matérias próprias da competência legislativa complementar de todos os entes e, ainda que o Município não figure nesse texto da norma, o inciso II do artigo 30 acolhe a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. O artigo 22 faculta ao Estado legislar, mediante Lei Complementar, sobre questões específicas de matéria da competência legislativa da União.

A competência tributária é outro atributo. A discriminação da competência para instituição em cada ente está definida no art. 145 da CF. O art. 156 trata dos impostos (tributos) de competência do Município. A competência tributária residual ficou com a União. A partilha do poder de legislar abre espaço para a repartição de competências e descentralização.

A CF também trata da repartição de competências entre os Poderes ou entes de representação. O artigo 49 expressa a competência exclusiva do Congresso Nacional, o artigo 84 trata das competências exclusivas do Presidente da República, enquanto o parágrafo único aponta as exceções pela via da delegação de atribuições, as competências privativas, delegáveis.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

### **Um olhar comparado: distribuição de competências entre entes federativos (EUA e Alemanha)**

#### **Teorias e direito comparado na repartição de competências na Federação**

As técnicas de repartição de competência resultam basicamente na combinação do art. 1º, seção 8 da Constituição, de forma específica os poderes da União e deixa aos Estados todos os demais poderes não atribuídos à autoridade federal ou vedado às estaduais. Ume espécie de repartição horizontal. Não há uniformidade. Nos EUA, a Décima Emenda consolidou uma cláusula expressa de que os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.

O Canadá inverte os destinatários das competências, enumerando aquelas dos Estados e as remanescentes para a União. Alternativas que explorem as potencialidades da conjugação de competências concorrentes com o esquema clássico e mecanismos de correção de desvio do federalismo são instigantes. A técnica americana clássica de repartição de competências incrementa os poderes federais não refreados.

A repartição vertical de competências divide a mesma matéria em diferentes níveis entre diversos entes federativos. Disso decorre que a mesma matéria é atribuída de forma concomitante a entes federativos diferentes em níveis diferentes, atribuindo a um o estabelecimento de normas gerais e a outro normas particulares específicas. E aqui estamos a nos referir à teoria e prática alemã, destacada a Constituição de Weimar de 1919, que no seu artigo sexto, doze e treze relacionava as competências exclusivas do Reich, aquelas não exclusivas, mas prioritárias do mesmo Reich, cabendo aos Länder legislar enquanto o Reich não exercesse sua prerrogativa legislativa e vigorando a regra de que o direito federal prevalece sobre o estadual (Bundesrecht bricht Landesrecht).

A repartição de competências naquela Alemanha contribuiu para restringir os poderes dos Länder em proveito do Reich, aplainando o caminho para a transformação do Estado federal em Estado unitário pelo unilateralismo legislativo do texto. A fórmula austríaca, na sua Constituição de 1920 e 1945, rompe com o exclusivismo da matéria federal e abre um sistema de comunicação entre legislação da União e execução dos

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Estados, com mais princípios à União e legislação de aplicação e execução dos Estados em matéria concorrente, não obstante, naquele modelo, as leis estaduais eram submetidas ao governo federal antes da promulgação, para efeito de veto motivado, se afrontassem interesses federais. O veto poderia ser derrubado nas assembleias estaduais cumprido o quórum mínimo.

A Índia inovou no tocante à repartição de competências em sua Constituição de 1950. Nela, três listas, uma com 97 matérias de competência exclusiva da União; 66 matérias de competência exclusiva dos Estados e 47 matérias de competência concorrente. A competência residual é conferida à União. Pode receber do Conselho de Estado (Senado), pelo voto de 2/3 dos membros, a competência para legislar, por prazo determinado, sobre matérias contidas na lista dos Estados.

O mesmo ocorre em caso de proclamação de emergência, mas nesse caso, diante de conflito prevalece o diploma federal, salvo se o Presidente da República consentir que se aplique a lei estadual.

A Constituição Alemã também pode ser usada como referência de reconstrução democrática de um país. A Constituição de 1949 da RFA consagrou o princípio federativo. É visto como uma peça importante para assentar uma democracia estável com a concorrência cultural e política que o federalismo enseja, além do que, a forma federal de Estado carrega um caráter profilático contra a concentração de poder. O constituinte alemão montou um sistema inovador de repartição de competências, permitindo ao Estado-membro ingressar em amplo setor da legislação federal, sem prejuízo das regras de coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que a técnica dual do federalismo norte-americano.

No Capítulo II na Lei Fundamental de Bonn estão postas duas regras de orientação do relacionamento entre os componentes da Federação, do ponto de vista administrativo e legislativo. No artigo 30 está determinado que o exercício do poder público e o cumprimento das funções públicas competem aos Estados, salvo disposição ou autorização em contrário da Constituição. O artigo 31 estabelece regra fundamental de que o direito federal tem prioridade sobre o direito estadual.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

O Capítulo VII estabelece a repartição de competências que estão na atribuição da competência legislativa, a qual será do Estado quando a Constituição não a atribuir à Federação; a delimitação de competências está vinculada à norma da Constituição sobre legislação exclusiva e concorrente; autorizados expressamente por lei federal, os Estados poderão legislar no domínio exclusivo da Federação; Estado legisla se a federação não faz uso da faculdade legislativa em matéria concorrente; se um assunto não puder ser suficiente e satisfatoriamente regulado pela legislação dos diversos entes ou se a legislação de um a outro prejudicar o interesse geral ou exigir manutenção da unidade jurídica, econômica, condições de vida para além do território de um Estado, nos termos dos artigos 70, 71 e 72.

No artigo 73 a legislação exclusiva da Federação e a legislação concorrente nos artigos 74 e 74a. O artigo 75 reserva o direito de editar normas gerais à União. Isso enseja uma maior participação dos Estados que devem prestar contas das competências remanescentes, além do espectro material aberto no domínio da competência concorrente, que é maior na Alemanha (o artigo 74 tem 24 itens enquanto o artigo 73 tem 11, modelável pelo aspecto da relevância). Na distribuição de competências, cuida o Capítulo VIII da “execução” das leis federais, que é cometida aos Estados como “matéria própria”, podendo ocorrer por “delegação da Federação”.

A execução pelos Estados, cabendo a fiscalização e orientação administrativa do Governo Federal, nos termos dos artigos 83, 84 e 85 da Constituição alemã. A colaboração da Federação em “matéria própria” está prevista para ações de interesse público e é regrada por lei fundamental, que deve conter os fundamentos gerais para a execução, o processo e as instituições para um planejamento e mediante convênios. O texto constitucional alemão é precedido de uma introdução com linhas gerais sobre as tarefas legislativas e executivas da Federação e dos Estados.

Na medida em que a Lei Fundamental não reveste a Federação de determinadas funções, a legislação, a administração e a justiça são questões estaduais. A maioria das principais áreas do campo legislativo estão hoje reservadas à Federação, porém, também os Estados possuem competências importantes. O cumprimento das leis – também das federais -, é, em princípio, uma tarefa estadual”, cabendo poucas competências administrativas à Federação.

## **INICIAÇÃO AO PARLAMENTO**

A descentralização normalmente gera a tomada de decisão onde seus efeitos podem ser melhor sentidos, aproxima o cidadão da administração pública e conduz a uma justiça objetiva maior em cada caso e a uma consideração mais intensa das características regionais e locais (ALMEIDA, 2000).

### **Da organização dos poderes**

#### **No tema da organização dos poderes as competências e o dever poder**

Capítulo I – Do Poder Legislativo

Seção I – Do Congresso Nacional

Seção II – Das Atribuições do Congresso Nacional

Seção III – Da Câmara dos Deputados

Seção IV – Do Senado Federal

Seção V – Dos Deputados e dos Senadores

Seção VI – Das Reuniões

Seção VII – Das Comissões

Seção VIII – Do Processo Legislativo

Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

### **Função legislativa para cidades humanas inteligentes e sustentáveis**

O Conceito de Cidades Humanas, Inteligentes e Sustentáveis (CHIS) lidera os conceitos que gravitam nesse inovador tema. Essa ideia (COSTA, 2021) incorpora as humanidades e o tema da sustentabilidade ao conceito de inteligência voltada às cidades<sup>2</sup>. Outra fonte importante para pensar estratégias de inovação no governo representativo é a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, uma iniciativa da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (SMDRU/MDR), em parceria com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e com o Ministério das Comunicações (MCom).

---

<sup>2</sup> Equipe – LabCHIS, disponível em: <http://www.labchis.com/equipe/>

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

A ação é apoiada pelo Projeto Andus (Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável), projeto de cooperação dos governos brasileiro e alemão para apoio à agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, com a participação da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), a GmbH (Agência de cooperação técnica alemã), e financiada pela Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI) do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU).

No âmbito do MDR, o processo tem sido conduzido pela Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU/DDRU/SMDRU). A iniciativa ainda se articula com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, também conduzida pela Coordenação Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana<sup>3</sup>.

A ABNT NBR ISO 37122:2020 traz indicadores que contemplam 19 temas, destinados a auxiliar as cidades a orientarem e avaliarem o desempenho da gestão de seus serviços, bem como o seu impacto na qualidade de vida<sup>4</sup>.

Portanto, uma cidade inteligente não é a que apenas usa a tecnologia no meio urbano, mas a que investe no ser humano, no desenvolvimento econômico sustentável, em inovação e empreendedorismo. O Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (Cedes) lançou no dia 10/04/21, em evento virtual, o livro "Cidades Inteligentes: uma Abordagem Humana e Sustentável". O estudo propõe modelos mais inteligentes de organização urbana<sup>5</sup>. Isso mostra como há um longo caminho nessa temática das funções e competências dos agentes políticos e públicos nas autônomas esferas de governo e administração dos entes e entidades que compõem os três poderes na república federativa.

---

<sup>3</sup>

[https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta\\_Bras\\_Cidades\\_Inteligentes\\_Final.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta_Bras_Cidades_Inteligentes_Final.pdf)

<sup>4</sup> ABNT – Nova norma técnica para enfrentar o desafio das cidades inteligentes, disponível em: <http://www.abnt.org.br/imprensa/releases/7003-nova-norma-tecnica-para-enfrentar-o-desafio-de-cidades-inteligentes>

<sup>5</sup> Centro de Estudos lança livro sobre Cidades Inteligentes, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/734912-centro-de-estudos-lanca-livro-sobre-cidades-inteligentes/>

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

### 4. CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES

Em nossas considerações sobre o “governo” representativo, trabalhamos um conceito central - função pública; função legislativa -, empregando a "ensinagem" pela técnica da indução. Nosso objetivo visou, primeiro, ao ato de desaprender ou esquecer velhos paradigmas, para que possamos construir sob novas bases os novos paradigmas, formando novas teorias, mas, principalmente, inovando nas práticas na função pública de representação, legislativa e de controle.

Agir em nome de outro implica em dupla responsabilidade e quando nos referimos à administração pública, a potência aumenta, porque, como se vê na pandemia, é uma questão de viver ou morrer, aos milhares. Fomentamos inovação na estrutura e no funcionamento do governo e da administração do poder representativo, o legislativo, promovendo a rebeldia imaginada com experimentalismo democrático. E podemos começar com a autonomia municipal, nos liberando da estrutura do Decreto Lei 200 de 1967. Visamos a um conhecimento prudente para uma vida decente, para o bem viver. Por fim, apontamos um caminho novo com o tema das cidades humanas, inteligentes e sustentáveis, mas isso depende da gestão do conhecimento do legislativo.

### SUGESTÕES PARA APROFUNDAMENTO

"O Estado liberal, com a sua noção de Administração agressiva, trouxe consigo um modelo de acto administrativo desfavorável ou autoritário; tal como o Estado social, com o surgimento da Administração prestadora, implicou a criação da figura do acto administrativo favorável; e o Estado pós-social, com a aparição da Administração conformadora ou de infra-estruturas, fez surgir o acto administrativo multilateral ou de 'eficácia em relação a terceiros'" (...) essas três modalidades típicas de acto administrativo, tal como de resto as três modalidades de Administração a que estão ligados, coexistem na actividade administrativa dos nossos dias" (SILVA, 1998, p. 445).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARGUELHES, Diego Werneck. Entre ideias e instituições: Considerações sobre Unger e a "Situação Constitucional" do Brasil. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio G. (Org.) *Rebeldia imaginada - instituições alternativas no pensamento de Roberto Mangabeira Unger*. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

BRASIL. Lei Complementar 95/98. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Acessível em: Lcp95 compilado (planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_. Lei 10.406/02. Institui o Código Civil. Acessível em: L10406compilada (planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Acessível em: Del4657 (planalto.gov.br)

COSTA, Eduardo Moreira da. *Humane and Sustainable Smart Cities. A personal roadmap to transform your city after the Pandemic*. London: Elsevier, 2020.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre; Sergio Fabris, 1991.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NERLING, Marcelo Arno. *Povo. Dicionário do ILP*. indd (al.sp.gov.br).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente - contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

## INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

SANTOS, Neri dos; VARVAKIS, Gregório. EGC 510001/2021 – Fundamentos de Gestão do Conhecimento. Plano de ensino. Florianópolis: PPG-EGC-UFSC, 2021, Mimeo.

SILVA, Vasco Manuel P. D. P. da. Em busca do acto administrativo perdido. Coimbra: Almedina, 1988.

### **SOBRE O AUTOR**

Marcelo Arno Nerling é professor doutor da Universidade de São Paulo, em estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPG-EGC-UFSC). Estuda e aplica o tema da modernização do legislativo, pensando a gestão do conhecimento no governo e na administração do poder legislativo. Pesquisa a atuação do poder legislativo na formulação e implementação de cidades humanas, inteligentes e sustentáveis. Contato: mnerling@usp.br / (11) 98521-9383.