



**PLL 043/2022**

**Nº do Processo: 24075**

**Requerente: Ver. Evandro Salermo**

**Tipo de Proposição: Projeto de Lei do Legislativo (PLL)**

**Data de Conclusão à Procuradoria: 11/10/2022**

## **RELATÓRIO**

Versa o expediente sobre proposição subscrita por Edil com assento nesta nobre Casa Legislativa, que solicita aprovação do colendo Plenário para Projeto de Lei “*Que Institui diretrizes para o PROGRAMA PEQUENOS ATLETAS, cujo objetivo se relaciona à descoberta de alunos com habilidades esportivas no ambiente escolar, buscando a transformação social e da realidade dos alunos das escolas públicas.*”.

O processo tramita exclusivamente em formato digital, constam dos autos eletrônicos os seguintes documentos:

- ID 47591 (página única);
- ID 47665 (página única).

## **PARECER**

A proposição versa sobre o poder de iniciativa parlamentar para criar políticas públicas. O presente parecer leva em consideração o trabalho realizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, materializado no Texto para Discussão nº 122, denominado “Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas”<sup>1</sup>. Sobre a natureza do tema e sua relação com os assim denominados “programas de governo”, citamos:

“A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma

---

<sup>1</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. “Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/resultadopesquisa?tipo=textos-para-discussao>, acessado em 14/06/2021



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

definição concisa, afirma-se que **políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.**

Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: **o fato de que a política pública é um programa, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações governamentais, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes.** Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, **não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar programas para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados**". (Grifo nosso).



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

De outra banda, importante lançar a seguinte ressalva: a *jurisprudência sobre este tema não se encontra totalmente sedimentada, sendo possível encontrar julgados que consideram a criação de programas de governo como ato de **iniciativa privativa do Poder Executivo***<sup>2</sup>. O posicionamento adotado por este setor técnico jurídico quanto a esta matéria funda-se exclusivamente na decisão que segue, à qual foi atribuída **repercussão geral**:

Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com

---

<sup>2</sup> Direta de inconstitucionalidade. Lei n. 5.691 de 24 de março de 2014 do Município do Rio de Janeiro, que "institui o Rio-Polo Ciclístico e dá outras providências". Lei de iniciativa parlamentar que avança sobre tema reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Matéria administrativa típica. A instituição de novas atribuições no âmbito da Administração Pública Municipal representa assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, a quem cabe a análise do mérito administrativo, bem como a verificação das correspondentes disponibilidades, seja orçamentária ou de pessoal. **Quando o Poder Legislativo cria programa de governo e fixa suas prioridades, exerce função típica de gestão, adentrando indevidamente na reserva de administração**, em afronta evidente ao artigo 7º, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, da CRFB/88. Rio-Polo Ciclístico que, em um primeiro momento, deverá, pela Lei, identificar as alternativas de intervenção no que tange à infraestrutura física e campanha de conscientização da população carioca. Realização que gera custos e necessita de dotação orçamentária. Criação de Grupo de Trabalho, a ser composto por órgãos municipais e também por uma autarquia estadual (o DETRAN). Violação aos arts. 7º, 112, § 1º, II, d e 145, VI, a da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e à autonomia político-administrativa estadual. Matéria relacionada ao funcionamento e organização da Administração Pública, com repercussão direta no Erário Municipal. Precedente deste Eg. Órgão Especial. Procedência da representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 5.691, de 24 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos ex-tunc.



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )

(STF - RG ARE: 878911 RJ - RIO DE JANEIRO 0023472-40.2014.8.19.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno - meio eletrônico, Data de Publicação: DJe-217 11-10-2016)

*Como vimos: o projeto de lei cujo teor não contém disposições que versem sobre estrutura e/ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, ou disponha sobre trata do regime jurídico dos seus servidores públicos, não encontra, em tese, óbice jurídico à proposição.*

Adentrando ao mérito, trazemos a conceituação de “programa de governo” estabelecida pela LM N° 4.117/2021 (Plano Plurianual)<sup>3</sup>. Nesse aspecto, verificamos que as disposições do projeto tratam apenas de estabelecer diretrizes que se enquadram de forma genérica nas definições do inciso II do art. 2º, sem adentrar em outros elementos do ato administrativo ou de gestão.

---

<sup>3</sup> Art. 2º Para efeitos desta Lei entende-se por:

I - programa, o instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade;

II - ação, o conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa;

III - produto, bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo;

IV - meta, quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte temporal, expressa na unidade de medida adotada.



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Por fim, registra-se que a deliberação pelo plenário da nobre Casa Legislativa deve ser precedida da manifestação das seguintes comissões permanentes:

a) **LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**, por ser condição de tramitação do processo legislativo para todas as proposições em geral:

Art. 76- Compete à Comissão de Legislação e Justiça manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional, redacional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

§ 1º- Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação e Justiça em todos os projetos de lei e determinadas matérias que tramitem pela Câmara.

b) **EDUCAÇÃO**, pois o programa criado se destina a alunos integrantes da rede de ensino pública de Sapucaia do Sul:

Art. 79- O assuntos relativos à Educação , Saúde e Ação Social e Meio Ambiente são atribuídos às Comissões relacionadas neste Artigo: (...) § 1º- À Comissão de Educação e Cultura compete manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre **assuntos educacionais**, artísticos, inclusive patrimônio histórico e turístico;

b) **SAÚDE, AÇÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE**, por competência específica, eis que a proposição envolve matéria relacionada ao desporto:

Art. 79- O assuntos relativos à Educação , Saúde e Ação Social e Meio Ambiente são atribuídos às Comissões relacionadas neste Artigo: (...) § 2º- À Comissão de Saúde, Ação Social e Meio Ambiente compete manifestar-se em **todos os projetos e**



**matérias que versem sobre desportos e assuntos relacionados com saúde, saneamento, cultura, meio ambiente, criança, adolescente, idoso e assistência e Previdência social em geral. (Modificado pela Resolução Plenária nº 404, de 14 de março de 2006 )**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em conformidade com os fundamentos normativos apresentados acima, encaminhamos o expediente ao prosseguimento opinando pela **viabilidade da tramitação**, eis que o projeto não contém disposições que tratam diretamente sobre estrutura e/ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, nem dispõe sobre regime jurídico dos seus servidores públicos, mas **com ressalvas** (1) ante a existência de decisões jurisprudenciais que consideram a *criação de programa de governo* ato administrativo típico de gestão, bem como quanto ao fato que (2) o projeto contempla apenas *parcialmente* as especificações dispostas pelo art. 2º da LM Nº 4.117/2021 (Plano Plurianual), que conceitua o que é um “programa de governo”. Destacamos, como de praxe, que o presente parecer tem natureza opinativa e não vincula a decisão das comissões. À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à DIRETORIA LEGISLATIVA para as devidas diligências.

Parecer exarado em 25 de outubro de 2022

**Pablo José Camboim de Souza**  
OAB/RS 50.493  
Matrícula 881

**João Roberto da Fonseca Junior**  
Procurador Chefe  
OAB/RS 69.257