



PLL nº PLL 021/2021

Nº do Processo: 22075

Requerente: Ver. Evandro Salermo

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

RELATÓRIO

Trata-se de proposição subscrita por vereador com assento nesta nobre Casa Legislativa, que solicita aprovação do colendo Plenário para Projeto de Lei cujo escopo cria programa de governo intitulado “Adote a Saúde”.

O processo tramita exclusivamente em formato digital, consta dos autos eletrônicos o seguinte documento:

- 024486 Cadastrado no Sistema - Projeto de Lei do Legislativo 21_2021 - Ver. Evandro Salermo (página única).

PARECER

O projeto de lei em comento demanda digressão acerca do alcance do poder de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Pode o Legislativo deflagrar processo legislativo que as institui? Ou estes seriam de iniciativa exclusiva do Poder Executivo?

A respeito do tema, adotamos por paradigma de raciocínio o excelente 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”¹. Primeiramente, sobre a natureza do tema “políticas públicas”, e sua relação com os assim denominados “programas de governo”:

“A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, afirma-se que **políticas públicas**

¹ 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

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).**

Há de se destacar, a jurisprudência sobre este tema é relativamente recente, e o posicionamento dos tribunais brasileiros sobre o tema não se encontra totalmente sedimentado, sendo possível encontrar julgados que consignam entendimento ao sentido da iniciativa privativa do Poder Executivo sobre criação de programas de governo. Sobre isso, prossegue o trabalho citado:



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

“Mais recentemente, houve dois casos em que o STF considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar.

O caso mais recente é o AgR no RE nº 290.549/RJ. Tratava-se de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

Em decisão monocrática, o Ministro Dias Toffoli negou seguimento ao RE interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei.

O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por quatro votos a um, negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, aborda-se expressamente o tema de que ora tratamos. Todavia, a motivação é bastante sucinta. Afirma-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consigna que:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.

Nota-se que a argumentação não aprofundou a análise do tema. **Não se chegou a afirmar que a criação de políticas públicas é possível porque não criou uma nova atribuição para órgão, mas apenas detalhou uma função já existente. É**



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

possível inferir esse raciocínio a partir do voto do Relator – não sem certo esforço mental – mas isso realmente não está dito”. (Grifo nosso).

Em síntese, os argumentos favoráveis à inexistência de vício de iniciativa para projetos que criem políticas públicas, ou “programas de governo”, são os seguintes:

“De acordo com a interpretação que entendemos ser a mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, **a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito.** Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A contrario sensu, **se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.**

Porém, essa interpretação literal – que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não pode ser levada ao paroxismo. Assim, consideramos que **a criação de uma nova atribuição para um órgão já existente situa-se na fronteira da constitucionalidade: se, com isso, se promover um redesenho da atuação institucional, já se estará diante de uma transformação material do órgão, ainda que não haja formalmente uma modificação estrutural propriamente dita.**

Pode-se então ler na reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, e, uma regra de resguardo da própria função presidencial de exercer a direção superior da Administração Pública Federal (CF, art. 84, II), de maneira que o redesenho de órgãos públicos



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

vinculados ao Executivo realmente só ocorra mediante sua iniciativa.

As balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo), e serão detalhadas no próximo subitem.

Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, **é necessário 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.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que **a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração.**

Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de



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

formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. Na verdade, assim como entendemos, a autora considera que:

o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo". (Grifo nosso)

Por sua vez, sobre os limites à iniciativa parlamentar sobre formulação de políticas públicas, o autor assim se posiciona:

"Inicialmente, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a já citada impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo.

Não se pode, segundo entendemos, criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

Da mesma maneira, inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do § 5º do mesmo artigo). É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos já existentes, ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.

Consideradas todas as informações trazidas até aqui, em cotejo ao texto aventado no corpo da proposição, resta concluir, em linhas gerais pela



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

possibilidade de criação do almejado programa de governo por projeto de lei de iniciativa parlamentar, eis que não se verifica criação de novas atribuições para órgãos ou entidades existentes.

Por derradeiro anotamos 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) **SAÚDE, AÇÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE**, por competência específica, eis que a proposição envolve matéria relacionada à **saúde pública**.

Art. 79- O assuntos relativos à Educação, Saúde e Ação Social e Meio Ambiente são atribuídos às Comissões relacionadas neste Artigo:

(...)



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

II – A Comissão de Saúde, Ação Social e meio Ambiente apreciará obrigatoriamente as proposições que tenham por objetivo:

(...)

c) **questões relativas à saúde pública.** Higiene, assistência sanitária, controle de drogas, medicamentos, alimentos, exercício da medicina e profissões afins;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com os fundamentos normativos, doutrinários e precedentes jurisprudenciais apresentados acima, encaminhamos o expediente ao prosseguimento, opinando pela **viabilidade de criação de programa de governo por projeto de lei de iniciativa parlamentar em que não haja criação de novas atribuições para órgãos ou entidades existentes.** À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à DIRETORIA LEGISLATIVA para as devidas diligências.

Parecer exarado em 21 de junho de 2021

João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257