



## 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

**PLL nº 025/2021**

**Nº do Processo: 22101**

**Requerente: Ver.<sup>a</sup> Raquel Moraes (Raquel do Posto)**

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

### RELATÓRIO

Trata-se de proposição subscrita por vereadora com assento nesta nobre Casa Legislativa, que solicita aprovação do colendo Plenário para Projeto de Lei cujo mérito “Institui o Programa de Incentivo ao Empreendedorismo da Mulher e dá outras providências”.

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

- Mensagem Justificativa: 024744 Cadastrado no Sistema - Projeto de Lei do Legislativo 25\_2021 - Ver.<sup>a</sup> Raquel Moraes (Raquel do Posto) (2 páginas);
- Minuta do Projeto de Lei: ecbsigned-202105251312261621959146-8128 (3 páginas)

### PARECER

A proposição em análise traz à lume a discussão relativa ao 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”<sup>1</sup>. Primeiramente, sobre a

---

<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

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 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

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:

“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,



## 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

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 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**



## 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

**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 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.



## 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

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

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



## 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

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 **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) **SERVIÇOS URBANOS, HABITAÇÃO E SEGURANÇA**, por competência específica, eis que a proposição envolve matéria relacionada a **empreendimentos e atividades produtivas em geral**:



## 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

Art. 78- Compete à Comissão de Serviços Urbanos, Habitação e Segurança opinar nas matérias referentes a quaisquer obras públicas, **empreendimentos**, habitação, segurança e execução de serviços públicos locais e ligados às **atividades produtivas em geral**, oficiais ou particulares, sobre trânsito e transporte e comunicação em geral e, especialmente, sobre o Plano de Desenvolvimento do Município e suas alterações.

### 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

