

O PODER LEGISLATIVO E A PROPOSIÇÃO DE PROJETOS DE LEI SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Eugênio Délbis de Lacerda

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas no Brasil. A vertente jurídica consiste no conjunto ordenado de disposições que venham regular procedimentos que devem ser acatados pelos órgãos competentes, ou seja, os órgãos responsáveis por elaborar leis e atos que procedentes da Constituição. O artigo explana sobre o Poder Legislativo na constituição atual, suas iniciativas constitucionais, o conceito de políticas públicas. Ao final discorre sobre o poder legislativo e sua atuação em projetos de políticas públicas, mostrando que a interpretação mais adequada ao sistema constitucional do Brasil, a alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal não impede ao legislativo que se inicie projetos de lei sobre políticas públicas. A metodologia foi a revisão de literatura por meio da pesquisa bibliográfica, com análise da legislação, jurisprudência, como marco teórico sobre o legislativo e a proposição de políticas públicas. Levando em conta que a iniciativa parlamentar é regra e sua vedação, uma exceção, e que os direitos sociais tem vínculos com o legislador, é possível sustentar a argumentação e interpretação, juntadas às jurisprudências, que o legislativo tem a iniciativa de propor projetos de lei com formulação de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Ao descrever sobre o sistema de separação de Poderes adotado no Brasil, o Poder Legislativo, representado por cidadãos eleitos pelo voto, têm como função principal transformar em leis as demandas da sociedade.

O conhecimento da autonomia dos Poderes é elementar nessa circunstância, visto que as ideias de controle mútuo, dividindo as competências e gestão compartilhada e homogênea são objetivos que se aplicam para o cumprimento do Estado Democrático de Direito.

No entanto, não se pode limitar as funções absolutamente aos seus Poderes correspondentes, pois há uma junção clara de atribuições, pois o que se resta é a noção preponderante contida em cada um.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização Poder Legislativo e Políticas Públicas oferecido pela Escola do Legislativo da ALMG, sob orientação do Professor Guilherme Wagner Ribeiro.

Dentro dos preceitos da Constituição da República de 1988, ao Legislativo cabe as funções de legislar e fiscalizar, e de forma atípica: controlar e julgar. A Carta Magna instituiu, de forma legiferante ao Poder Legislativo, a responsabilidade precípua de elaborar as normativas do Direito que regem a sociedade.

As atribuições e competências do Poder Legislativo se encontram no texto do artigos artigo 44 ao 58 da Constituição Federal, mas o trabalho aborda em especial a função legislativa, no tocante às competências para a proposição de projetos de leis sobre políticas públicas.

Desse modo, o objetivo do trabalho foi analisar o papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas no Brasil, visto que a função legislativa do Poder Legislativo atualmente, tem sido reduzida no que se refere à proposta de elaboração das políticas públicas, o que se faz questionar o seu papel de representação social.

No que se refere à metodologia, a produção textual tem base na revisão de literatura, através da pesquisa bibliográfica atendo-se aos limites do poder legislativo para sua atuação sobre políticas públicas, legislação, doutrina e jurisprudência.

1 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO ATUAL

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a organização dos poderes. O Capítulo I versa sobre a organização, atribuições e competências do Poder Legislativo, dispostos nos artigos 44 a 58. Nesse contexto, o artigo 44 e 45 trazem a composição do Poder Legislativo, *in verbis*:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração- de quatro anos. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados (BRASIL, 1988)

[...] Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; (BRASIL, 1988)

O processo legislativo é compreendido através do artigo 59 a 75. Os Estados e Municípios, sob a luz constitucional, elaboram e promulgam suas constituições e as leis orgânicas municipais, para assegurar a organização da administração pública. No que se refere ao processo legislativo, é fundamental compreender, o disposto no Art. 59, parágrafo único da Carta Magna:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (Brasil, 1988).

A disciplina do poder legislativo com suas alterações, dispõe que:

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo (BRASIL, 1988).

O Manual do Prefeito (2016, p. 207) destaca que ao poder legislativo cabe, de acordo com a Constituição Federal:

Exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas respectivo, a função de controle externo, da qual se destaca a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas

Alicerçado na teoria, é possível concluir que o processo legislativo, com inclusão do municipal, tem a necessidade de estar “contido em procedimentos que atendam as regras constitucionais, cujas regras precisam estar inseridas na Lei Orgânica e ainda submeter-se a disposições integradas no Código de Regimento

Interno do Legislativo (SARAIVA, 2019, p.7). Nota-se que “é através do processo legislativo que a função legislativa aparece como uma atividade primacial e típica do Parlamento, qual seja, a de produzir leis” (BARREIRO, 2012, p. 3),

Destarte se faz mostrar que o Processo Legislativo tem natureza interdisciplinar, visto que se trata de atividade social especializada, onde certo número de cidadãos representantes da população elaboram as normas pelas quais esta população será regida. Portanto, observa-se que o processo está envolvido em aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Sobre esses aspectos, busca-se em Lopes (2009), a seguinte afirmação:

O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina (LOPES, 2009, p.25)

Na concepção de Silva (apud BOBERG, 2008, p.54), é preciso entender que:

O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado e, em comentários à Constituição de 1988, ‘como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos do legislativo, visando a formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos (BOBERG, 2008, p. 54)

Para Moraes (2007), pode-se compreender o processo legislativo em duas vertentes: jurídica e sociológica. A vertente jurídica consiste no conjunto ordenado de disposições que venham regular procedimentos que devem ser acatados pelos órgãos competentes, ou seja, os órgãos responsáveis por elaborar leis e atos que procedentes da Constituição. Já na segunda vertente, compreende-se o aspecto sociológico pelos diversos aspectos que vão impulsionar e direcionar os legisladores no desempenho de suas tarefas (MORAES, 2007).

O processo legislativo pode ser entendido como sendo um conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos com o objetivo de formar leis constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e decretos legislativos (SILVA; 2015).

É preciso observar a adequação do ordenamento jurídico à Constituição Federal, pois no Brasil, o processo legislativo que se predomina é o indireto, onde o povo escolhe seus representantes para que exerçam “os poderes de sua competência constitucional de forma autônoma” (SILVA, 2014, p.1).

Os procedimentos legislativos são classificados em três espécies: comum ou ordinário, sumário e procedimentos especiais. O procedimento comum ou ordinário é destinado a elaborar as leis ordinárias. O procedimento sumário se caracteriza pelo prazo dentro do qual deve o Congresso Nacional deliberar sobre os assuntos pré-determinados. Por fim os procedimentos especiais são aqueles utilizados para “a elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos-legislativos, das resoluções e das leis financeiras” (SILVA, 2014, p.1).

Portanto, necessário se faz mostrar que o processo legislativo, como bem diz CAVALCANTE FILHO, (2020 (2020, p. 11) “entendido como processo de formação das leis, tem sua matriz na Constituição, mas não se esgota nas normas constitucionais”, [...] “é fragmentado por diversos outros instrumentos normativos, tais como regimentos internos das casas legislativas e a Lei Complementar nº 95/98”. O objeto do processo legislativo é a produção de leis em sentido formal e material, isto é, “são as espécies normativas previstas no artigo 59 da Carta Magna; a) emendas constitucionais; b) leis (complementares, ordinárias e delegadas); c) medidas provisórias; d) decretos legislativos; e) resoluções)” (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 39).

De acordo com Moraes (2014) o processo legislativo ordinário se constitui das fases introdutória, constitutiva e complementar. Esse é um processo amplo, utilizado para elaborar uma lei ordinária, visto que, sendo um processo comum que se emprega para elaborar as leis ordinárias, é completo, porém, demorado (SILVA; 2015).

O processo legislativo ordinário tem como função elaborar as leis ordinárias e determinar todas as formalidades que devem constar na elaboração das mesmas e, está previsto no artigo 61 da Constituição Federal (MORAES, 2014).

Para a fase introdutória pode-se dizer que:

Reúne basicamente uma faculdade atribuída a algum cargo ou a algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Essa faculdade

que dá início ao processo legislativo pode ser parlamentar, extraparlamentar, concorrente ou exclusiva. A iniciativa parlamentar é conferida aos membros do Congresso Nacional. A iniciativa extraparlamentar é conferida ao chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos. Já a iniciativa concorrente confere à vários legitimados, de uma só vez, a faculdade de darem início a um projeto de lei. Já a iniciativa exclusiva de lei confere a legitimidade a somente determinado cargo ou órgão (SILVA, 2014).

Ou seja, é o procedimento padrão para a aprovação das leis ordinárias.

De acordo com CAVALCANTE FILHO (2020, p. 52) “a iniciativa é o ato que dá início à tramitação do projeto lei. [...] é o ato que deflagra o processo legislativo”. Esse poder de iniciativa é o poder de provocar o Congresso Nacional para deliberar sobre uma determinada proposta legislativa (CAVALCANTE FILHO, 2020). Geralmente, a iniciativa se desenvolve na Câmara, porém, quando algum projeto é proposto por senador ou mesmo comissão do senado, a iniciativa começa no Senado, mas a Casa Iniciadora, é a Câmara (CAVALCANTE FILHO, 2020).

O poder de iniciativa é o poder de fazer com que o Congresso Nacional delibere sobre determinada proposta legislativa e, vale lembrar que não existe proposta sem autoria, configurando, portanto, “a rastreabilidade das propostas legislativas” (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 53). A proposição, é genericamente o ato que se protocola nas casas Legislativas. “As proposições abrangem: as propostas de emenda constitucional (PEC); e os projetos sendo que esses podem ser: geral (comum); privativa (ou reservada ou exclusiva); concorrente (compartilhada); popular.” (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 53).

Portanto, para que se possa elaborar uma lei complementar ou ordinária, é necessário cumprir três etapas: iniciativa, constitutiva e complementar.

Na fase iniciativa:

A CF/88, em seu art. 61, caput, atribui competência à qualquer Deputado Federal ou Senador da República, Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e cidadãos para que possam iniciar a elaboração de leis complementares e ordinárias. Existem diferentes tipos de iniciativas, de acordo com a matéria compete a determinada pessoa ou órgão a iniciação (TAVARES, 2017. p. 1).

A iniciativa concorrente se refere à competência que se atribui pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para “a iniciação de uma lei ou seja, dependendo da matéria qualquer pessoa citada no art. 61, caput, poderá elaborar leis complementares e ordinárias” (TAVARES, 2017, p. 1). Já a Iniciativa “privativa” compete somente a algumas pessoas para elaborarem leis referentes à determinada matéria.

Para a Iniciativa reservada ao Presidente da República (previsão no art. 61 § 1º da CF/88) estão as leis que somente este pode iniciar sua elaboração, ou seja, a nomeação e exoneração de ministros (TAVARES, 2017).

A iniciativa reservada aos Governadores dos Estados e do DF e aos Prefeitos são aquelas iniciativas de leis privativas desses membros, como por exemplo, a privação que tem o Chefe do Poder Executivo Estadual em elaborar leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/88) (TAVARES, 2017).

E a Iniciativa reservada do Judiciário: o STF, os Tribunais Superiores e os TJS, possuem iniciativa privativa para elaborarem leis de seu interesse exclusivo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Os diversos textos acadêmicos que versam sobre políticas públicas mostram o quão interessante é o tema e, como desperta, nos diversos níveis aplicados, e como evoluíram formando um novo campo de conhecimento com formulações teóricas e conceituais, resultando em diferentes desdobramentos e perspectivas nacionais (TORRENS, 2013).

De acordo com Souza (2006) políticas públicas são as decisões governamentais que formulam as decisões com racionalidade, enfatizando estudos sobre as ações do governo e no seu papel em cumpri-las. Nessa contextualização pode-se dizer que são os resultados de uma “proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas de produção governamental, inclusive para a política social” (SOUZA, 2006, p. 24).

As teorias aplicadas às políticas públicas mostram uma variedade de estudos empíricos sobre a governabilidade à frente de preocupantes questões públicas, seja

pelos efeitos específicos produzidos, seja pela cobertura do conjunto de ações governamentais, até análises do relacionamento entre os governos com outras instituições políticas e sociais afins. Essas análises permitem verificar as atividades dos governos, entre os aspectos que podem ser conflituosos sobre aquilo que o governo poderá ou não escolher fazer. E sempre procurando responder quem, quando, por quê, quem ganha e quais consequências as políticas públicas poderão ofertar (SOUZA, 2006; TORRENS, 2013).

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, toda a política pública e a política social ocupa uma esfera multidisciplinar que tem como âmbito as explicações sobre a natureza da política pública e seus processos, pois a pública implica buscar teorias embasadas na sociologia, na ciência política e econômica. E Souza (2006) discorre:

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006. p. 25)

As políticas públicas se aplicam em caráter estrutural e Torrens (2013) leciona que elas abrangem:

Emprego e renda, meio ambiente ou escolaridade, até a atenção a situações emergenciais; sejam benefícios abrangentes ou segmentados; quer visem à distribuição ou redistribuição de recursos entre os diversos grupos sociais; quer permitam a regulação de interesses gerais da sociedade ou de interesses particulares – as políticas públicas são o espelho dos valores e visão de mundo daqueles que controlam o poder (TORRENS, 2013, p. 191).

Política pública se faz na intenção de promover mudanças sociais.

Toda política pública tem sua legitimação a partir do momento que surge como meio de enfrentar algum problema social, ou seja, algo indesejável e que necessita uma ação em contrapartida para a sua solução. “Nesta conotação, ganha saliência o caráter deliberado dos processos envolvidos na construção da ação e, também, a pretensão do fim almejado” (LIMA; D’ASCENZI, 2018, p. 36). É a ação que volta seu olhar para a sociedade do futuro, tentando modificá-la.

É como diz Souza (2006):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUSA, 2006, p. 26).

A prática de formular políticas públicas e governar é um tanto complexa, e insta dizer que na medida em que aqueles que representam o povo, ou seja, aqueles que detém o poder, não podem mais defender determinados grupos de interesses ou classes sociais, surgem as demandas de setores que pretendem ampliar e efetivar os direitos dos cidadãos (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

“Os atores sociais são aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la” (LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 40). Geralmente os atores participam, dos processos das políticas, visto que os resultados de sua aplicação irão interferir em suas atividades, pois a relação entre os atores envolvidos nos conflitos que permeiam as necessidades, disputam os recursos movimentados pelos processos das políticas públicas LIMA; D'ASCENZI, 2018).

Ao formular uma teoria geral sobre a política pública, isso delibera a síntese das relações desenvolvidas pelo Estado, política, economia e sociedade, o que remete ao caráter interdisciplinar já explicitado anteriormente, “nos modelos analíticos e teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia, isto é, sem implicar incoerência metodológica e teórica, a exigência de vários “olhares” (TORRENS, 2013, p. 191).

Refletir e debater sobre políticas públicas leva à diversas visões teóricas e empíricas de estudiosos que procuram resolver as diversificações desse processo de política, [...] “num mundo marcado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque” (FARIA, 2003, p. 23).

Dentro das produções de textos abordando o tema políticas públicas, sem produzir consensos, destaca-se a razão de que estas são reflexões íntegras e intensas que permitem preencher lacunas teórico-metodológicas e a ampliar horizontes sobre o debate. Nesse sentido, conforme Torrens (2013) nota-se a “presença de produção teórico-empírica de outras instituições do próprio governo, pela percepção da necessidade de refletir sobre sua prática política”, para assim buscar “.

Uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental” (SILVA; COSTA, 2002, p. 9).

Portanto, política pública é “o conjunto de ações promovidas pelo governo com objetivo de produzir efeitos específicos” (MENDONÇA, 2021).

Os direitos sociais, denominados direitos prestacionais, têm como objetivo assegurar aos indivíduos melhores condições de vida, seja no campo social ou econômico, buscando a diminuição da desigualdade e com o objetivo de alcançar a tão sonhada justiça social. São direitos que requerem a atuação do Estado, através de políticas favoráveis, no intuito de serem praticadas e concretizadas (MENDONÇA, 2021). Esses direitos se aplicam porque as desigualdades e necessidades também são existentes, uma vez que podem libertar da necessidade vivida, pois promovem melhores condições, o que decorre do princípio da igualdade (NOBRE JR. (2007).

Os direitos aqui abordados são direitos através dos quais necessitam da atuação estatal para que sejam assegurados, o que vai requerer do poder público certas prestações materiais. Mister se faz dizer que tais direitos imediatistas, conforme o artigo art. 5º da Carta Magna.

Assegurar que esses direitos previstos na Carta Constituinte dependam para que leis ou decretos sejam publicados e por sua vez aplicados, é fato que a doutrina não resguarda, pois isso leva a ideia de que lei e decretos possuem mais força do que a própria Constituição Federal (MELLO, 1981; MENDONÇA, 2021).

Portanto, políticas públicas são instrumentos prioritários utilizados para o cumprimento dos direitos sociais, o que independe da existência, regulamentação ou legislações que abordem sobre os direitos sociais (BARBUGIANI, 2017; MENDONÇA, 2021).

O termo “política pública” precisa ser entendido como meta a ser alcançada, no tocante ao cumprimento de alguma linha política, econômica ou social. O Estado tem o dever de assegurar a eficácia dos direitos fundamentais, mas para isso precisa envolver todo o poder público. Isso consiste em considerar princípios e valores presentes na Constituição, ou seja, assegurando princípios, o Estado efetiva políticas públicas (BONIFÁCIO, 2004; BARBUGIANI, 2017).

As políticas públicas não ficam “restritas a normas ou atos singulares, mas principalmente, traduzem-se em uma diversificada sequência ordenada de normas e atos, conjugados com o objetivo de realizar um objetivo pré-determinado” (FONTE, 2013; MENDONÇA, 2021, p.1). Têm como característica uma gama de ações planejadas por um ou mais gestor no sentido de combater danos advindos de problemas sociais (FONTE, 2013).

O debate sobre políticas públicas propõem responder a questão sobre o papel dos governantes no tocante a sua definição e implementação, visto que os direitos sociais agora mais reivindicados, devido à implementação de iniciativas políticas objetivam assegurar justiça acessível à população, onde a igualdade vem como princípio de justiça social, embasando a certeza de que o reconhecimento formal da igualdade de direitos não era o suficiente para que essas políticas fossem cumpridas (BEHRING; BOSSETTI, 2006; MENDONÇA, 2021).

3.1 Poder Legislativo e sua Atuação em Políticas Públicas

“A reflexão que se pretende trata do limite de atuação do Poder Legislativo para atuar em políticas públicas, seja pela iniciativa de projetos de lei ou pela discussão e votação dos mesmos, somando-se à fiscalização de sua concretude” (SILVA; LIMA, 2017, p. 108)

O papel de atuação ativa do Legislativo na criação e construção de leis que vão definir as políticas públicas pode não se restringir somente na elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei vindos do Poder Executivo. Torrens (2013) assim escreve sobre o papel do legislativo:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos

externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, 2013).

Primeiramente é necessário considerar a visão teleológica do Legislativo, que, de acordo com o art. 2º da Constituição Federal, por meio do princípio da independência e harmonia dos poderes, tem a função predominante de legislar, “em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação” (SILVA; LIMA, 2017, p. 109).

Conforme o art. 5º, §1º c/c art. 1º, III e art. 3º, IV, da Constituição Federal, os direitos e garantias constitucionais, assim como direitos sociais, são de aplicação imediata, por isso o Poder Legislativo não só tem a possibilidade, mas o dever e a obrigação de promovê-los por meio da produção de leis, sua função vital (SILVA; LIMA, 2017, MENDONÇA, 2021).

Sobre a hipótese de que o Poder Executivo detém a iniciativa privativa sobre políticas públicas é bem expressivo na esfera acadêmica e jurisdicional (SILVA; LIMA, 2017). Para essa hipótese, Martins e Bastos (1995) tem como argumentação a especialização do Poder Executivo perante o Legislativo, pois o executivo mostra ter uma melhor visão sobre as políticas públicas, pois estas são por ele conduzidas.

Administrar a coisa pública exige um conhecimento especializado que o Poder Legislativo não tem e ao atribuir o direito de iniciar projetos dessa natureza, estaria lhe oferecendo um poder não constituído por sua técnica, o que poderia ser prejudicial à administração pública (SILVA; LIMA, 2017, MENDONÇA, 2021).

Vale lembrar que não se pode ignorar o conhecimento do legislador sobre os programas e projetos que envolvem políticas públicas provindo do Executivo e, cabe ele “a função de analisar, discutir e votar, além de fazer a fiscalização da correta execução, sendo para isso essencial que os componentes do Legislativo conheçam a matéria igualmente a quem a criou (CAVALCANTE FILHO, 2020; MENDONÇA, 2021).

Os ministros do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes e Dias Toffoli² argumentam é a hipótese de vedar constitucionalmente o exercício da iniciativa do

²Nesse sentido posicionaram-se os ministros Gilmar Mendes (ADI nº 2.808/RS), Dias Toffoli (ADI nº2.654/AL), Carmem Lúcia (RE 627.255), Joaquim Barbosa (ADI nº 2.857/ES), Maurício Corrêa (ADI nº2.646/SP), Eros Grau (ADI nº1.144/RS), dentre outros.

Legislativo na proposição de projetos sobre políticas públicas, com base no art.61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal,in verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI8; (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, Silva; Lima (2017, p. 110) cita que “a vedação constitucional ao Legislativo para iniciar leis que criem ou extingam Ministérios e órgãos da administração pública seria impedimento para que o mesmo legislasse sobre políticas públicas”.

Essa hipótese pode ser contestada, uma vez que o Poder Legislativo embora não possa modificar a estrutura dos órgãos do Poder Executivo, poderia, no entanto, atribuir novas determinações e regulamentações das atividades de determinado órgão, mostrando que a criação de um órgão é diferente da criação de uma política pública dentro das atribuições já firmada para órgão já existente (SILVA; LIMA, 2017; CAVALCANTE FILHO, 2020).

De resto, cabe ressaltar, que a lista de iniciativas privativas existente na Constituição Federal é categórica, não cabendo entendimento ampliado, constituindo-se exceção à regra, ou seja, a iniciativa geral.

De acordo com o pensamento de Cavalcante Filho (2020) a alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 da CR/88 não impede o Poder Legislativo de iniciar projetos de lei sobre políticas públicas, pois no seu entendimento a iniciativa privativa não é a regra do ordenamento, pelo contrário, deve ser aplicada em *stricto sensu*. Nesse pensamento, Silva; Lima (2017, p. 110) entende-se que a:

Exclusividade do Presidente da República para propor projetos de lei se dá apenas na criação e extinção de órgãos e Ministérios, portanto, se a proposição não versar sobre criação (ou extinção) de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

O Supremo Tribunal Federal (STF) na sua maioria opõe à ideia de Cavalcante Filho (2020) que entende exclusivamente o Poder Executivo competente a proposição sobre políticas públicas com base, enfaticamente, no artigo supracitado.

O entendimento da Corte, através do parecer de Carlos Ayres Britto que manifestou-se contrário a esse entendimento, no julgamento da ADI nº3.178/AP onde consignou:

A princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública (BRASIL, 2006)

Isto posto no sentido de impedir o Legislativo que se institua políticas públicas, pois assim entendeu que pode haver invasão de competências dentro de órgãos preexistentes.

Uma forma de impedir o declínio e acima de tudo, fortalecer o Estado Democrático de Direito, seria ampliar o alcance das formas legítimas de todos os envolvidos nas ações públicas, já que a sociedade ainda não está preparada para o envolvimento ativo nas ações do Estado, fica a cargo do Legislativo, na qualidade de representante legítimo da população, “participar e influenciar” nessas decisões (SILVA; LIMA, 2017; CAVALCANTE FILHO, 2020).

Como explica Silva; Lima (2017) em concordância com os ensinamento de Cavalcante Filho (2013):

Ultrapassada a questão da diferenciação entre “criação de órgãos e Ministérios” e “instituição de atividades e atribuições” dos mesmos trazida pela interpretação do art. 61, §1º, II, “e” da CR/88, tal restrição não se mostra suficiente para impossibilitar a iniciativa de leis sobre políticas públicas, uma vez que a prerrogativa inerente ao exercício da atividade legislativa pode, sim, gerar custos (2017, p. 113).

Nesse sentido, é importante observar a jurisprudência do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-

MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º . AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61 , § 1º , INCISO II , ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º , INCISO LXXIV , DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º , inciso LXXIV , da CB/88 . 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas(BRASIL, 2007).

É certo que, em se tratando de políticas públicas a tarefa de definir os rumos dos recursos financeiros disponíveis não é simples, pois a cada escolha de uma área, programa ou projeto para alocação de verbas, outros de tamanha importância estão sendo esvaziados (SARMENTO, 2008). Ainda mais por se tratar de tarefa tão árdua, a representatividade democrática dos representantes do Poder Legislativo não pode ser desconsiderada.

A redução da gama de assuntos afetos à iniciativa parlamentar fez surgir uma aberração jurídica como forma de contornar a inexpressividade legislativa atual. As chamadas "leis autorizativas" surgiram nesse cenário de esvaziamento de

competência do Poder Legislativo e são usadas, geralmente, para autorizar o Poder Executivo a tomar medidas das quais ele já é competente.

4 O PODER LEGISLATIVO E A PROPOSIÇÃO DE PROJETOS DE LEI SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com as lições de Cavalcante Filho, a interpretação mais adequada ao sistema constitucional do Brasil, a alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da constituição federal não impede ao legislativo que se inicie projetos de lei sobre políticas públicas.

Para Cavalcante Filho (2020) primeiramente, a iniciativa privativa não constitui regra no ordenamento jurídico brasileiro, devendo assim, ser interpretada em strictu sensu, pois literalmente a interpretação do dispositivo em comento mostra que indica que é exclusiva do Presidente da República a proposição de projetos de lei tanto para criação como extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. “A contrario sensu, se a proposição não promover a criação e um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional”.

Cavalcante Filho (2020) comenta que essa interpretação literal:

Que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não se 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 matéria do órgão, ainda que não haja formalmente uma modificação estrutural propriamente dita (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 65)

Para Cavalcante Filho (2020) já se pode ler na reserva de iniciativa do art.61, § 1º, II, e, uma regra que resguarda a função presidencial para o exercício da direção superior da Administração Pública federal (CF, art. 84, II), na forma que o “redesenho” de órgãos públicos que são vinculados ao Executivo realmente só aconteça através da sua iniciativa.

As balizas para se verificar a constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do poder Executivo (ou seja, o legislativo

não pode invadir o espaço da autodeterminação de órgãos soberanos) e o próprio desempenho da função administrativa (exercida tipicamente pelo Executivo) (CAVALCANTE FILHO, 2020).

Assim sendo, é preciso considerar adequada a teoria já aventada pelo supremo Tribunal Federal (ainda não desenvolvida profundamente) de o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e singulares atribuições, inovando assim, “a peculiar função institucional da unidade orgânica” (CAVALCANTE, FILHO, 2020).

Nessa ideia, Cavalcante Filho (2020) discorre:

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicação 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 é mais que a explicação – ou, melhor, a regulamentação (lato-sensu) – de uma atividade que já cabe ao sistema desempenhar (CAVALCANTE FILHO, 2020, p.66).

Semelhante se faz o pensamento de Vieira Junior (2007) ao sustentar “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 Pública” (VIEIRA JÚNIOR, 2007, p. 260).

Monteiro (2011) coadunando com Vieira Junior (2007) leciona 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” (Monteiro, 2011, p. 68). E Andrade (2009 apud CAVALCANTE FILHO, 2020, P. 66) assevera:

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

Para Cavalcante Filho (2020, p. 66) o segundo argumento favorável “à possibilidade de criação de política pública por “iniciativa parlamentar pode ser retirado do § 1º do art. 5º da Constituição Federal, pois nesse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) são de aplicação imediata”.

Segundo Silva (2006, p. 180) emana do dispositivo em questão, a obrigatoriedade de que os poderes públicos - como o Legislativo, “atuem de modo “a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível”. E Cavalcante Filho (2020, p.67) indica que “essa vinculação do legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, visando criar condições favoráveis ao exercício dos direitos”.

Numa terceira argumentação favorável à interpretação é que existe possibilidade de que o legislativo atue na iniciativa de políticas públicas, está na prerrogativa que já é atribuída ao legislativo à formulação dessas políticas.

A bem verdade, as políticas públicas são um conjunto de processos que resulta numa escolha racional e coletiva de propriedades, fica explícito que a atuação do legislativo em propor projetos de políticas públicas, pode ocorrer, mesmo que não seja de forma exclusiva, mas pelo menos que seja de forma concorrente (BUCCI, 2006; CAVALCANTE FILHO, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista dos argumentos apresentados e embora o constituinte de 1988 não tenha se manifestado com visão harmônica e independente dos órgãos da soberania, e mesmo que a atualidade mostre uma efetiva reorganização das funções estatais saindo do tradicional modelo tripartite, é irrefutável a importância do artigo 2º como garantia do Estado e dos direitos fundamentais.

A reflexão que se pretende trata do limite de atuação do Poder Legislativo para atuar em políticas públicas, seja pela iniciativa de projetos de lei ou pela discussão e votação dos mesmos, somando-se à fiscalização de sua concretude

Políticas Públicas se faz na interação de promover mudanças sociais

A vedação do Poder Legislativo em deter a iniciativa de projetos de lei que criem despesas e organizam a máquina administrativa é devido que cabe ao Poder

Executivo o controle do funcionamento da máquina administrativa, mediante lei orçamentária, lei anual de controle do Poder Executivo.

A bem verdade, a formulação de políticas públicas, é um encargo vinculado à função legislativa. Porém, para o exercício desse encargo, é necessário uma ação conjunta entre legislativo e Executivo.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal já considerou constitucionais casos de criação de políticas públicas por meio da iniciativa parlamentar, uma no programa de política pública intitulado “Rua da Saúde” e a outra no Programa Gratuito de Testes de Maternidade e Paternidade³.

Levando em consideração os argumentos, nesse contexto, cabe ao Legislativo formular políticas públicas, pelo menos em linhas gerais, e ao Executivo instrumentalizá-las. Registra-se que primariamente cabe ao poderes Legislativo e Executivo a função de formular e implementá-las. Tendo em vista as prerrogativas assinaladas, reafirma-se que o Legislativo tem a possibilidade de propor políticas públicas, visto que, o mesmo já tem a iniciativa dos projetos de leis para estas.

Dado o exposto e levando em conta que a iniciativa parlamentar é regra e sua vedação, uma exceção, e que os direitos sociais tem vínculos com o legislador, é possível sustentar a argumentação e interpretação, juntadas às jurisprudências, que o legislativo tem a iniciativa de propor projetos de lei com formulação de políticas públicas, pois em direito nada é absoluto, a lei da relatividade obedece à primazia do interesse público, sobre o privado.

³ AgR NE 290.549/RJ e ADI nº 3.394/AM

REFERÊNCIAS

BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. **Corrupção como Fenômeno Supralegal**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

BARREIRO, Josiane Loyola. **Vício de iniciativa no processo legislativo municipal**. Disponível em < <https://vdocuments.com.br/josiane-loyola-vicio-de-iniciativa-no-processo-legislativo-municipal.html>> Acesso em dez de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em dez de 2021.

_____. Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm> Acesso em dez de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade : ADI 3178 AP Disponível em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14731086/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3178-ap>> Acesso em dez de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal STF - **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3394 AM**. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757679/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3394-am> Acesso em dez de 2021.

BEHRING, E.R. BOSSETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBERG, José Lázaro. **Lei Ordinária & seu Processo Legislativo**. – 1.ed., 2002,4.reimpr. – Curitiba: Juruá, 2008.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de petição: Garantia Constitucional**. São Paulo: Método, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2003, v. 18, n. 51 [Acessado 22 Dezembro 2021] , pp. 21-30. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>>. Epub 28 Maio 2007. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4 ed. rev. ampl.e atual. Salvador. Ed JusPodivm

_____. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de reeleitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal.** Textos para Discussão, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito.** São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Luciana leite.; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local.** Disponível em <
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214553/001068171.pdf?sequence=1>> Acesso em dez de 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANUAL DO PREFEITO [livro eletrônico] / coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 15. ed. rev. atual. - Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais sobre a Justiça Social**, RDP 57-58/254, RT, jan./jun. 1981.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Constitucional.** 30. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Atlas, 2014.

LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica.** Brasília: 2009, 97 p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, Brasília: Câmara dos Deputados. disponível em <
<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3638>> Acesso em dez de 2021.

MENDONÇA, Paula da Silva. **Processo Legislativo e Políticas Públicas A interferência do Executivo na produção legislativa brasileira em âmbitos Federal, Estadual e Municipal.** Disponível em <
<https://jus.com.br/artigos/90505/processo-legislativo-e-politicas-publicas>> Acesso em jan de 2022

MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57, n. 278, pp68, out./dez 2011.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O controle das políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional.** Revista de Doutrina do TRF 4º Região, 19º ed. 2007.

Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Edilson_Junior.htm>. Acesso em dez de 2021.

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SARAIVA, Maria de Fátima Pinto. **O PODER LEGISLATIVO E SUA RELAÇÃO COM O GOVERNO MUNICIPAL: a importância do processo legislativo na formulação de políticas públicas no município de Exu-PE**. Disponível em< <http://files.revista-academica-online.webnode.com/200000450-1eace1fa5d/trabalhomonografico.pdf>> Acesso em dez de 2021.

SILVA, Bruno Florentino, da. **Processo legislativo e espécies normativas**. Disponível em < <https://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188264150/processo-legislativo-e-especies-normativas>> Acesso em jan de 2021.

SILVA, Pedro Luiz; COSTA, Nilson. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília: IPEA, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

SILVA, Samira Souza.; LIMA, Eduardo Martins de. **Os Limites do Poder Legislativo para sobre Políticas Públicas**. Disponível em< <https://indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/viewFile/1935/pdf>> acesso em dez de 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n. 16 [Acessado 22 Dezembro 2021] , pp. 20-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Epub 07 Jan 2008. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

TAVARES, Gabriella. **Processo Legislativo**. Disponível em < <https://gabitavares.jusbrasil.com.br/artigos/385001358/processo-legislativo>> Acesso em dez de 2021.

TORRENS, Antonio Carlos. **Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem Preliminar**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p.189-204, jan/mar.2013. Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>> Acesso em dez de 2021.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. **O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2007.

