

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

**Autora:** Deputada ROGÉRIA SANTOS

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria da Deputada Rogéria Santos, dispõe sobre a criação de programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

A proposta prevê a possibilidade de o Poder Executivo da União firmar convênios com Estados e Municípios acima de cinquenta mil habitantes para a criação de programas destinados à participação profissional de mulheres no setor de construção civil.

Adicionalmente, considera a possibilidade de que empresas de construção civil participantes de licitações públicas reservem vagas, de no mínimo cinco a dez por cento para mulheres ocuparem postos de níveis operacionais ou gerenciais.

De acordo com a autora, o projeto atuará para reduzir discrepância entre homens e mulheres, em termos de participação na força de trabalho e remuneração, em um setor representativo e dinâmico da economia nacional, que é a construção civil.

A matéria não possui apensos, sua apreciação é conclusiva pelas Comissões e o regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24,



inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição foi distribuída à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) e à Comissão de Trabalho (CTRAB), para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame do mérito e da adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na CMULHER, o projeto foi aprovado com Emenda, que altera o art. 6º do projeto, de forma a determinar ao Poder Executivo as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa.

Na CTRAB, a matéria foi aprovada com adoção de emenda que, altera o art. 5º do projeto, para garantir que o cumprimento da quota mínima de mulheres em cargos operacionais ou gerenciais seja considerado, nos termos da Lei 14.133/2021, ação de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho.

A CFT manifestou-se pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, e pela aprovação do Projeto de Lei e das emendas das comissões antecedentes.

As matérias seguiram para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



## II - VOTO DA RELATORA

Cabe a este Colegiado opinar exclusivamente sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa do Projeto e das emendas apresentadas.

Em relação à constitucionalidade formal, trata-se de analisar a possibilidade de criação de um programa ou do desenho de uma política pública por meio de um Projeto de Lei de iniciativa de um Parlamentar.

A análise dessa possibilidade depende substancialmente dos limites da iniciativa parlamentar em face do sistema de independência e de harmonia entre os poderes, tal como adotado pelo constituinte de 1988, que tem como um dos pontos fundamentais justamente a definição das hipóteses de iniciativa legislativa.

Assim, em breve recordação, existem casos da chamada iniciativa comum, em que as proposições legislativas podem ser iniciadas por qualquer Deputado(a) Federal, ou Senador(a), ou Comissão, ou pelo(a) Presidente da República. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

Em sede de iniciativa privativa, o art. 61 da Constituição Federal reserva ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei dispondo sobre o desenho e as atribuições dos órgãos da administração pública federal. Em torno desse comando constitucional é que se desenvolve o tema da possibilidade de o Poder Legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas ou instituir programas, sem ferir a reserva de iniciativa privativa do(a) chefe do Poder Executivo.

Há diversos precedentes em que o STF abordou a interpretação do dispositivo em comento, ora validando, ora anulando diplomas (geralmente estaduais) derivados de iniciativa parlamentar e que impunham ao Executivo a adoção ou implementação de uma política pública. De todo modo,



percebe-se uma evolução da Corte, que, de início, sustentava uma posição no sentido de que qualquer projeto de lei sobre matéria que diga respeito à administração pública seria de iniciativa exclusiva do Executivo.

Nessa evolução, observa-se, que o STF passou a relativizar sua jurisprudência, a exemplo da ADI nº 4959/2024<sup>1</sup>, distinguindo entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

A matéria não foi ainda pacificada na corte, mas uma parcela significativa da doutrina entende que, na criação de programa e de políticas públicas, a iniciativa parlamentar com vistas à efetivação de direitos constitucionais, como os estabelecidos nos arts. 5º e 6º da Constituição Federal, será considerada constitucional desde que não disponha sobre a estrutura necessária à sua execução, não crie atribuições aos órgãos e às secretarias, não promova o redesenho de órgãos do Executivo e apresente estimativa do impacto orçamentário e financeiro em caso de criação de despesas ou concessão de benefícios fiscais. Nesses casos, a norma se limitaria à fixação de finalidades, diretrizes ou parâmetros da política, sem impor atribuições concretas de execução ou estrutura ao Poder Executivo.

Além da dificuldade sobre a questão da iniciativa parlamentar para a criação de políticas públicas tem-se também o problema de se definir o que tradicionalmente se entende por políticas públicas. Trata-se de conceito controvertido, geralmente mais pressuposto do que explicitado. Sobre o tema, João Trindade Cavalcante Filho afirma que:

*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

<sup>1</sup> Disponível em [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo\\_PDF/Informativo\\_stf\\_1155.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1155.pdf). Acesso em 21/10/2025.



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<sup>2</sup>.

Conforme exposto, considerando que as 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, conclui-se as políticas públicas não implicam, necessariamente, para a sua formulação, a criação de novos órgãos e sim a criação de diretrizes para direcionar a atuação governamental. Um texto assim dimensionado pode ser tecnicamente compatível com a reserva de iniciativa prevista na Constituição Federal.

Sobre esse prisma analisaremos o conteúdo do presente projeto. Antes, porém, o exame do art. 1º da proposição implica uma moldura analítica adicional. De fato, este artigo, no caput, tem caráter meramente autorizativo, ao dispor que o Poder Executivo da União poderá estabelecer convênios com Estados e Municípios. Por outro lado, no parágrafo único, restringe a autonomia do Executivo que não poderia celebrar convênios com prefeituras de cidades com menos de cinquenta mil habitantes.

Nos termos do art. 2º Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, temos que:

<sup>2</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-10-ii-e-da-constituicao-federal?> Acesso em 21/10/2025.



*“Convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;”*

Assim, existem leis específicas que dispõem sobre as transferências de recursos financeiros da união para os entes federados. Para além dessas normas, os recursos da Administração Pública podem ser transferidos a outros entes por meio de convênio entre as partes. A matéria é de natureza administrativa e está regulamentada no citado Decreto nº 11.531/2023.

A norma autorizativa contida no *caput* do art. 1º do Projeto nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já tem competência para fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso. Com esse enquadramento, o dispositivo é injurídico. Soma-se a esta injuricidade do *caput*, a norma prevista no parágrafo único, que limita a discricionariedade do Poder executivo e direciona concretamente sua ação para municípios com o contingente populacional acima do limite citado na norma. Nesse caso, entendemos que o artigo do Projeto invade a competência do presidente da República em matéria administrativa, desrespeitando o princípio constitucional que estabelece o funcionamento harmônico e independente dos poderes de estado. Cabe ao Poder Executivo examinar concretamente, caso a caso, e determinar se as circunstâncias do município e o contingente populacional a ser atendido pelo convênio são meritórias ou não.

Seguindo adiante, percebemos que os arts. 2º e 3º do Projeto são, em consonância com a definição que estabelecemos acima, bastante genéricos e programáticos, iniciados por verbos típicos de diretrizes, tais como executar, planejar, fomentar, promover, etc.

O art. 6º do Projeto faz referência à atribuição de um determinado ministério na estrutura do Poder Executivo e entendemos que esse dispositivo não está adequado e contém vício de iniciativa. A CMULHER



apresentou emenda para sanear esse vício, propondo uma redação nos seguintes termos:

"Art. 6º Cabe ao Poder Executivo regulamentar as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa."

Apesar da meritória intenção saneadora da emenda, temos que o poder regulamentar é prerrogativa do Poder Executivo, especificamente do Presidente da República, a quem compete editar decretos e regulamentos com o objetivo de garantir a fiel execução das leis. Este poder, está previsto no inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal. Assim, o texto substituto proposto pela emenda também não deve prosperar pela manifesta injuridicidade e inconstitucionalidade ao regulamentar de alguma forma ou mesmo reafirmar um poder atribuído diretamente ao Poder Executivo pelo texto constitucional.

Voltamos agora ao art. 5º do Projeto (que foi incorretamente numerado e deveria ser art. 4º). A norma ali contida não viola dispositivo constitucional, legal ou regimental. Do mesmo modo a emenda proposta pela CTRAB. Ocorre, porém, que a técnica legislativa empregada não nos parece a mais adequada. De fato, o projeto e a emenda da CTRAB fazem referência à Lei nº 14.133/2021(Lei de Licitações) alterando-a.

Em razão disso, pensamos que tal alteração deve ser feita diretamente no texto da norma referida, isto porque trata-se de lei volumosa, semelhante a código, de grande importância para a contratação de obras e serviços pela administração pública e também de igual importância para os milhares de pequenos e médios prestadores de serviços e fornecedores privados dos entes públicos. Essas pequenas empresas não dispõem de departamento jurídicos para analisar em complexidade da legislação pertinente às licitações. Desse modo, o acúmulo de normas esparsas que modifiquem a lei de licitações impõe aos pequenos concorrentes uma barreira a mais para acessar com sucesso os concursos licitatórios. Assim, concentrar o mais possível as normas de licitação dentro de uma mesma lei é medida saneadora



que se impõe em benefício da boa técnica legislativa e da eficácia da aplicação da norma jurídica.

Nesse sentido e para corrigir tal injuridicidade é necessário a apresentação da subemenda anexa que acrescenta §10 ao art. 25 do citado diploma legal.

Na sequência, o art. 7º do Projeto estabelece que as verbas necessárias para cumprimento do programa deverão constar na Lei de Dotação Orçamentária, anualmente.

A iniciativa de leis orçamentárias, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é de competência privativa do Poder Executivo. Na LOA, há dotações que o Presidente da República é obrigado a prever, tais como pagamentos de servidores, dívida pública, benefícios sociais e transferências a estados e municípios, entre outras. Esse grupo de despesas representam a maior parte das despesas públicas e incluem e contribuem para o fenômeno que conhecido pelo nome de “engessamento” do orçamento público.

Assim, o dispositivo acima, na prática, cria uma modalidade de dotação obrigatória, colaborando para aumentar o engessamento do orçamento e limitar ainda mais a ação administrativa. Tal limitação não se coaduna com os limites traçados pela Constituição Federal para a criação de programas e políticas públicas pelo parlamento, como assinalamos acima. Em razão disso, entendemos ser inconstitucional o conteúdo do artigo do art. 7º.

Finalmente, o art. 8º do projeto estabelece que o Poder Executivo terá trezentos e sessenta dias para regulamentar a Lei e iniciar a realização dos convênios estabelecidos.

Sobre a imposição de prazo para o chefe do Executivo exercitar seu poder regulamentar, o Supremo Tribunal Federal – STF tem jurisprudência firme no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos ao Poder Executivo para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. (ADI 4728, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021



Também não é compatível com a moldura constitucional, a fixação de prazos para que o executivo estabeleça os convênios, porque tal comando equivale a tomar as rédeas da ação administrativa das mãos do chefe do Poder Executivo, fixando suas prioridades e as condições concretas de atuação administrativa.

Em vista do exposto somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, na forma do Substitutivo, e da Emenda Adotada pela Comissão de Trabalho (CTRAB), na forma da Subemenda. Por fim, somos pela inconstitucionalidade da Emenda Adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER).

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

**SUBEMENDA À EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO DE TRABALHO**

Dê-se ao art. 5º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 5º. O art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigor acrescido do seguinte §10:

“Art. 25.....  
.....

§10 As empresas de construção civil que participarem de licitações regidas por esta lei poderão reservar vagas entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) dos postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial, em obras e serviços de construção civil, aplicando o disposto no art. 60, III, salvo quando a reserva for incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos, devendo constar dos editais de licitação e dos contratos inclusive nos de renovação. (NR)

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.





**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e altera a altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para possibilitar a reserva de vagas de emprego em favor desse grupo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado no âmbito do Poder Executivo da União um programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil.

Art. 2º O programa terá a finalidade de fomentar a qualificação e empregabilidade de mulheres na construção civil, visando à ampliação e melhoria das oportunidades de trabalho, de renda e de autonomia econômica e financeira das mulheres.

Art. 3º São objetivos do programa:

I - executar ações em rede, por meio de convênios com a União, Estados e Municípios visando à implementação das políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico de mulheres;

II - planejar, realizar e avaliar ações de promoção da empregabilidade e qualificação profissional para mulheres brasileiras;

III - fomentar, integrar, articular e aperfeiçoar as políticas públicas de empregabilidade e autonomia econômica e financeira de mulheres;

IV - aperfeiçoar as políticas de promoção, proteção, atendimento e qualificação profissional oportunizando a inserção das mulheres no mercado de trabalho da construção civil por meio da criação de cursos de qualificação profissional dos níveis operacional por meio de convênios com Instituições Federais;



V - produzir, sistematizar, qualificar e difundir informações sobre o direito de igualdade da mulher;

VI - promover, fortalecer e integrar ações, canais e instâncias de diálogo, de participação e de controle social;

VII - identificar e incentivar formas de ampliar a empregabilidade de mulheres;

VIII - promover a inclusão de mulheres vulneráveis na Construção Civil.

Art. 4º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei 8.666/93 poderão reservar vagas, de no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial sendo esse critério estabelecido nos referidos editais de publicação, nos contratos, inclusive os de renovação, salvo quando a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

Parágrafo único. Serão considerados na reserva mínima, como empregos na área de construção civil, para efeitos desta lei, todos os cargos da área da construção civil desde os operacionais até os gerenciais.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

