



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 3 , DE 2015. - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 752, de 2012, que institui a Política de Educação para o Trânsito no Distrito Federal e dá outras providências.

Autor: Deputado Washington Mesquita

Relator: Deputado Bispo Renato Andrade

I – RELATÓRIO.

O Projeto de Lei em epígrafe tem por escopo instituir a "Política de Educação para o Trânsito", com o objetivo de "criar uma nova cultura para o trânsito, envolvendo todos os segmentos da sociedade, mediante um processo de permanente análise e discussão, acompanhar e avaliar ações, atividades e projetos de educação para o trânsito, na educação formal e não formal, de modo a conscientizar a sociedade sobre o papel de cada um no trânsito e incentivar o cidadão a valorizar o comportamento seguro no trânsito", bem como "implementar uma política de educação para o trânsito com a participação de todos os órgãos, instituições e entidades envolvidas com o tema".

O art. 2º traz as finalidades da política, considerando-se o público-alvo e suas fases de desenvolvimento: criança, jovem, adulto e idoso.

O art. 3º dispõe sobre o acompanhamento e avaliação sistemática das ações e projetos, por meio de reuniões das "Administrações Regionais" e um encontro anual de todos os órgãos do Governo ligados às questões do trânsito com "órgãos" representativos da sociedade.

O art. 4º institui o "Prêmio DETRAN – Parceiros do Trânsito Seguro", a ser concedido anualmente pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, listando os objetivos da premiação, concedida, segundo o art. 5º do Projeto de Lei, nas categorias: "Educador" (ensino fundamental, médio e superior); "Estudante" (ensino fundamental, médio e superior); "Centro de Formação de Condutores – CFC", "Empresa de Transporte Público"; "Empresa de Transporte de Carga"; nas categorias "Associações e ONGs" e "Imprensa" e, finalmente, numa

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 752
FOLHA 22 DE 22



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

categoria "Especial", destinada a premiar outras pessoas e instituições não listadas nas categorias anteriores, porém que tenham promovido campanhas, ações projetos, programas e sugestões para aumentar a segurança no trânsito.

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação usuais.

Na Justificação, o Autor alega a necessidade de estabelecer diretrizes norteadoras da educação para o trânsito e contribuir para a eficácia e eficiência das ações para segurança no trânsito, tendo em vista o crescente número de veículos transitando nas cidades, o que compromete a mobilidade urbana, a acessibilidade do tráfego e eleva os índices de acidentes, causados principalmente pelo excesso de velocidade e manobras inadequadas, consequência de decisões conscientes ou inconscientes dos condutores.

Defende, pois, a realização de esforços conjuntos, com vistas a potencializar ações educativas, para um trânsito mais seguro no Distrito Federal.

Apreciado pela Comissão de Educação, Saúde e Cultura (CESC), o Projeto sob exame foi aprovado, com uma emenda aditiva, visando a acrescentar o termo "adolescente" ao rol do público-alvo da Lei, no art. 2º da proposição.

Durante o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR.

Conforme o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, adequação ao Regimento Interno da CLDF, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Podemos afirmar, de imediato, que o PL nº 752, de 2012, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao propor a criação de uma *política pública*, atividade típica do Poder Executivo e estipulando atribuições a órgão da Administração, na hipótese, ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e às Administrações Regionais.

Ao prever a criação de política ou programa, cuja implementação não é obrigatória ao Poder Executivo e que, se implantado, seguirá as diretrizes traçadas

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 752 / 12
FOLHA 23 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

pelo próprio poder executante da política, a lei, de iniciativa parlamentar, invadiria as competências do Governador, a quem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal atribuem as funções de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração. A ele compete a criação de programas, políticas públicas, diretrizes dessas políticas e sua execução.

As disposições da proposição vão, pois, de encontro ao art. 71, § 1º, IV, e ao art. 100, IV, VI, e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os quais ditam, respectivamente:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

§ 1º *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*

.....
IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública**; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

.....
V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

§ 2º *Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.*

Art. 100. *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL Nº 752 12
FOLHA 29 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração do Distrito Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005

.....

VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

*X – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração** do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica; (todos grifos nossos)*

Relativamente a leis com matéria idêntica ou correlata à ora analisada, convém mencionar que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT - declarou a inconstitucionalidade de diversas leis distritais semelhantes, ou seja, cujo objeto primordial era a *criação de programas governamentais*, por entender que houve desrespeito ao chamado **princípio constitucional da reserva de administração**, o qual, entre outros aspectos, **impede a iniciativa legislativa parlamentar em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**.

Com base no estudo do Consultor Legislativo Orivaldo Simão de Melo denominado "Leis Distritais com Suspensão de Eficácia ou Declaração de Inconstitucionalidade" e na atualização das informações feita pela Internet, verificamos diversos casos de **leis distritais semelhantes declaradas inconstitucionais pelo TJDFT**, a exemplo das seguintes:

a) Lei Distrital n. 1.115, de 1996, que **institui o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – PRODESOC/DF** e dá outras providências (autor do projeto: Deputado Peniel Pacheco), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2008 00 2 01688-0;

b) Lei Distrital n.º 2.907, de 2002, que **autoriza o Governo do Distrito Federal a implantar Programa Habitacional – Vila Militar, em parceria com a União, para atender a Servidores civis e militares das Forças Armadas** (autor do projeto: Deputado José Rajão), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2004 00 2 009491-1;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 752
FOLHA 25
RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

- c) Lei Distrital n.º 3.220, de 2003, que **dispõe sobre a criação, no âmbito do Distrito Federal, do Programa de Saúde Vocal do professor da rede pública de ensino** (autor do projeto: Deputado Chico Floresta), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 011356-5;
- d) Lei Distrital n.º 3.341, de 2004, que **dispõe sobre a implantação do Programa de Reeducação Alimentar nas unidades de saúde da rede pública** e dá outras providências (autora do projeto: Deputada Anilcéia Machado), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 011682-7;
- e) Lei Distrital n.º 3.590, de 2005, que **institui o Programa de Trabalho Estudantil na rede pública de ensino médio do Distrito Federal, em regime de estágio remunerado**, e dá outras providências (autora do projeto: Deputada Eliana Pedrosa), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 005701-8;
- f) Lei Distrital n.º 3.599, de 2005, que **dispõe sobre a criação do Programa Mão na Roda, no âmbito do Distrito Federal** (autor do projeto: Deputado Benício Tavares), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 005684-6;
- g) Lei Distrital n.º 3.453, de 2004, que **institui no Distrito Federal a política de tratamento da obesidade mórbida por meio de cirurgia eletiva do estômago, na forma que especifica**. (autor do projeto: Deputado Augusto Carvalho), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2006 00 2 008613-4;
- h) Lei Distrital n.º 3.755, de 2006, que **fixa os critérios de regularização destinada aos atuais ocupantes dos lotes residenciais do Programa de Assentamentos de Baixa Renda do Distrito Federal** (autora do projeto: Deputada Ivelise Longhi), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2006 00 2 001004-8;
- i) Lei Distrital n.º 4.121, de 2008, que **dispõe sobre a instituição do Programa de Alimentação para os alunos matriculados no ensino médio da rede pública de ensino do Distrito Federal** (autor do Projeto: Deputado Paulo Roriz) declarada inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2011 00 2 0163346.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 752 12
FOLHA 26 RUBRICA 



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

j) Lei Distrital nº 4.654, de 2011, que **dispõe sobre a adoção de hortas comunitárias por pessoas jurídicas de direito público e privado, no âmbito do Distrito Federal** (autor do projeto: Deputado Joe Valle) declarada inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2011 00 2 021634-0.

Desses julgados do TJDFT (e a lista é apenas exemplificativa, não exaustiva), fica comprovado que leis de iniciativa parlamentar propondo a criação de programas, diretrizes, instituição de políticas governamentais, ao pretender modificar ou ampliar atribuições dos órgãos da Administração Pública do Distrito Federal, afrontam o art. 71, § 1º, e o art. 100 da LODF, por isso, consideramos importante tecer considerações doutrinárias acerca do supracitado **princípio constitucional da reserva de administração**.

A Carta Política de 1988 prevê, em alguns de seus dispositivos, âmbitos de atuação exclusiva do Poder Executivo, notadamente em relação à atividade legislativa, tais como a edição de medidas provisórias (art. 62) e de leis delegadas (art. 68), a prerrogativa de vetar os projetos de lei (art. 66) e a iniciativa legislativa em temas como orçamento, regime jurídico dos servidores públicos, organização da administração pública, criação de órgãos públicos e as suas respectivas atribuições (art. 61, § 1º).

A iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo representa uma interferência (constitucionalmente prevista, legal e legítima) deste Poder na atividade legislativa dos Parlamentos, limitando a propositura das leis que versem sobre a gestão, a organização e o funcionamento da Administração Pública Direta e Indireta. Esta interferência configura um mecanismo excepcional de "freios e contrapesos", verdadeira exceção ao princípio da separação harmônica entre os Poderes, gravado no art. 2º da Constituição.

É compreensível, portanto, que **leis que ditem políticas ou criem programas governamentais, que gerem ou modifiquem atribuições para os órgãos administrativos** sejam da **iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo**, de modo a permitir o devido controle do Administrador público sobre a regulamentação das atribuições que lhe competem, em respeito ao art. 61, § 1º, da Constituição de 1988, e aos art. 71, § 1º, e art. 100, de nossa Lei Orgânica.

Na clássica lição do jurista Carlos Maximiliano, **a regra de direito excepcional, por afastar-se da regra geral, deve ser interpretada nos seus estritos termos**, vedada a interpretação extensiva.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 752 / 12
FOLHA 27



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Nesse sentido, sendo o art. 61, § 1º, da Constituição (iniciativa privativa do Presidente da República), uma exceção à independência entre os Poderes e clara interferência do Executivo na atividade legislativa do Parlamento, a referida norma deve ser interpretada nos seus estritos termos, para que se mantenha o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, e não se comprometam as atividades fiscalizadoras e deliberativas do Congresso Nacional e, no âmbito do Distrito Federal, desta Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Diversos julgados do Supremo Tribunal Federal apoiam o entendimento da impossibilidade de se interpretar as normas da Carta Magna Brasileira de modo a comprometer o equilíbrio institucional entre os três Poderes, especialmente o exercício por parte do Poder Legislativo de suas funções constitucionais e a ingerência do Legislativo nas funções da Administração.

Evidenciada a necessidade de se interpretar de maneira estrita a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, conforme referido acima, passamos a analisar a hipótese da proposição ora submetida à nossa análise.

O PL nº 752, de 2012, "*institui a Política de Educação para o Trânsito no Distrito Federal e dá outras providências*", carrega o objetivo de promover, acompanhar e avaliar ações atividades e projetos de educação para o trânsito, incentivar os cidadãos ter um comportamento seguro no trânsito e envolver nessa política todos os órgãos, instituições e entidades que tenham relação com o tema, instituindo um prêmio denominado "Prêmio DETRAN – Parceiros do Trânsito Seguro", a ser concedido anualmente pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, concedida em várias categorias a pessoas ou instituições que promovam ações para a educação pela segurança no trânsito.

Em que pese a louvável intenção do Autor, é sobejamente sabido que a organização orçamentário-financeira do Estado brasileiro está concentrada nas mãos do Administrador público (Presidente da República, Governadores, Prefeitos), que governa delegando poderes.

A Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe, *verbis*:

Art. 124-A. *O Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran-DF, entidade autárquica integrante do Sistema Nacional de Trânsito, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e técnica, é o órgão executivo de trânsito, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 752
FOLHA 28



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

do Distrito Federal. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 64, de 2013.)

O Governador do Distrito Federal constitui Secretarias e delega aos Secretários de Estado e a outros órgãos da Administração poderes para realizar suas funções. Por exemplo: a Secretaria de Estado de Segurança Pública traça linhas de atuação para seus órgãos, tal como o DETRAN/DF, obedecida a legislação federal e local genérica, distribui-lhes recursos orçamentário-financeiros e a eles delega poderes, para a execução de suas atribuições. Incabível, portanto, por medida de iniciativa parlamentar, criar novas atribuições, instituir prêmios, estabelecer público-alvo de campanhas e programas e fixar outras medidas diretamente ao órgão responsável pelo trânsito no Distrito Federal, sem adentrar às competências do Poder Executivo.

Isso nos leva a concluir pela **inconstitucionalidade** da proposição, à semelhança das leis distritais acima elencadas, em face de ilegalidade intrínseca à iniciativa parlamentar de buscar definir políticas públicas (tarefa do Poder Executivo) e criar atribuições para órgãos da Administração: na hipótese em comento, à Secretaria de Estado de Segurança Pública, por meio do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF.

Ante o exposto, forçoso concluir que o PL nº 752, de 2012, padece de defeitos insanáveis relativos à constitucionalidade e juridicidade, pois usurpa competência do Governador para a deflagração do processo legislativo para criação de política governamental (reserva de administração), criando atribuições a órgãos da Administração, desrespeitando a Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre a matéria.

Quanto à emenda proposta pela CESC, é de caráter secundário, restando prejudicada pela impossibilidade de admissão da proposição principal.

Em semelhantes circunstâncias, quando o legislador deseja a implementação de medida fora de seu alcance legislativo, no caso em análise a fixação de parâmetros de uma política de educação para o trânsito e a instituição de premiação às pessoas e instituições engajadas na melhoria da segurança no trânsito, é oferecido ao autor da propositura a utilização do instrumento denominado *indicação*, colocado à disposição dos parlamentares pelo art. 143 do Regimento Interno desta Casa, com o fim de dirigir-se ao Chefe do Poder Executivo, sugerindo a implementação da medida, *verbis*:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 752
FOLHA 29



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

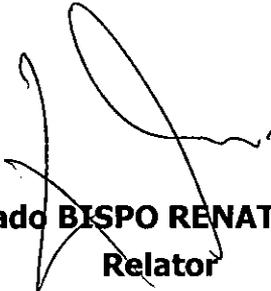
Seção III **Das Indicações**

Art. 143. *Indicação é a proposição por meio da qual a Câmara Legislativa sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo.*

Diante do exposto, conforme a argumentação acima, verificamos que o PL nº 752, de 2012, encontra-se maculado pelo vício incontornável de iniciativa, ante a invasão de reserva de administração por este Legislativo (inconstitucionalidade formal), injuridicidade e ilegalidade, insanáveis pela via das emendas, estando impedido de prosseguir em sua tramitação rumo à aprovação em Plenário, razão pela qual esta Comissão de Constituição e Justiça obriga-se a votar pela sua **INADMISSÃO**.

Sala das Comissões,

Deputada SANDRA FARAJ
Presidente


Deputado BISPO RENATO ANDRADE
Relator

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PL 752/2012

Institui a política de educação para o trânsito no Distrito Federal e dá outras providências.

AUTORIA: **Dep. WASHINGTON MESQUITA**

RELATORIA: **Dep. BISPO RENATO ANDRADE**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 05/05/2017, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	P	✓					
Chico Leite	R ADHOC	✓					
Robério Negreiros		✓					
Raimundo Ribeiro					✓		
Bispo Renato Andrade					✓		
Suplentes							
Prof. Israel Batista							
Chico Vigilante							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Rodrigo Delmasso							
Totais		3				2	

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

7ª Ordinária

_____ª Extraordinária

Eduardo Miranda Melis
Secretário – CCJ