



PARECER Nº 03/2016 — CCS

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 704, de 2012, que institui o Programa "Adote uma Escola" nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.**

**AUTORA: Deputada Eliana Pedrosa**

**RELATOR: Deputado Robério Negreiros**

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em epígrafe tem por escopo instituir o Programa "Adote uma Escola", com o objetivo de "incentivar as pessoas físicas e jurídicas a se tornarem parceiras de escolas públicas ao contribuírem para a melhoria da qualidade de ensino da rede pública do Distrito Federal".

Os parágrafos do art. 1º definem critérios para a participação no programa: exclusão de pessoas jurídicas relacionadas ao comércio de bebidas alcoólicas, fumo e armamentos, bem como das pessoas jurídicas inadimplentes com suas obrigações tributárias.

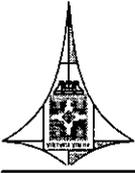
O art. 2º define a forma de participação, tal como a doação de equipamentos, livros, palestras, patrocínio de obras de manutenção, reforma e ampliação de prédios e outras ações em benefício das escolas.

O art. 3º trata do contrato a ser celebrado, mediante termo de cooperação entre a direção da escola "adotada" e a pessoa física ou jurídica "adotante", com a anuência do Conselho Escolar, cujo modelo padrão deve ser publicado no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF.

O art. 4º permite à "pessoa jurídica cooperante" a divulgação, para fins promocionais e publicitários, das ações praticadas em benefício da escola

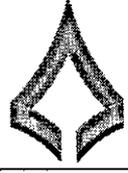
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704/12  
FOLHA 16 PUBLICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



adotada, sendo a forma e os meios para divulgação estabelecidos no termo de cooperação firmado entre a escola e o cooperante. Também "deverá ser identificado na própria escola os benefícios resultados da parceria. (sic)

O art. 5º fixa que a cooperação não implicará ônus de qualquer natureza para o Poder Público, nem concederá qualquer incentivo fiscal aos "cooperantes".

O art. 6º dispõe que deverão ser realizadas campanhas e ações de incentivo, a fim de estimular a iniciativa privada a aderir ao Programa.

Pelo art. 7º, determina-se que "as despesas decorrentes da presente lei correrão por conta dos recursos alocados no órgão competente de educação".

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação usuais.

Na Justificação, a Autora defende as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, de forma a suprir a insuficiência de investimentos "por recursos próprios" da Administração Pública.

Trata-se de propor ao parceiro privado comprometer-se a "disponibilizar às escolas e à sua comunidade uma certa utilidade mensurável mediante a operação e manutenção de uma obra por ele previamente projetada, financiada e construída, o fornecimento de material pedagógico, realização de palestras, entre outros benefícios, sem ônus e sem incentivos de natureza tributária. A vantagem para o parceiro privado seria a oportunidade de divulgar suas ações "como composto publicitário e promocional".

Entendendo que sua proposta implicará a melhoria das escolas da rede pública de ensino, a Autora pugna pela aprovação do Projeto de Lei.

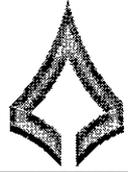
Submetida à apreciação da Comissão de Educação, Saúde e Cultura (CESC) desta Casa, a proposição foi aprovada, no mérito, sem emendas.

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



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



### II – VOTO DO RELATOR

Nos termos de seu art. 63, I, e § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça 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 704, de 2012, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao propor a criação de um *programa de governo*, ou seja, uma *política pública, estipulando atribuições à Secretaria de Estado de Educação – SEE e outros órgãos da Administração Pública do Distrito Federal*.

A administração da educação no Distrito Federal cabe ao Poder Executivo Local, no rastro das normas estabelecidas pela Constituição Federal, de legislação infraconstitucional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) e da Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual determina, nos seus arts. 221 a 255, competir ao Poder Público a oferta de ensino, nos diversos níveis, manutenção da rede escolar pública, gestão das escolas, provisão de profissionais especializados e outras medidas, com a colaboração da sociedade, sob a égide das normas emanadas do Conselho de Educação do Distrito Federal, conforme transcrição a seguir:

**Art. 221.** *A educação, direito de todos, dever do Estado e da família, nos termos da Constituição Federal, fundada nos ideais democráticos de liberdade, igualdade, respeito aos direitos humanos e valorização da vida, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tem por fim a formação integral da pessoa humana, a sua preparação para o exercício consciente da cidadania e a sua qualificação para o trabalho e é ministrada com base nos seguintes princípios: (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 2014.)*<sup>1</sup>

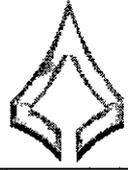
<sup>1</sup> **Texto original: Art. 221.** *A educação, direito de todos, dever do Estado e da família, nos termos da Constituição Federal, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, fundada nos ideais democráticos de liberdade, igualdade, respeito aos direitos humanos e valorização da vida, e*  
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 18 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



- I – erradicação do analfabetismo;*
- II – pluralismo de ideias e de concepções filosóficas, políticas, estéticas, religiosas e pedagógicas, que conduza o educando à formação de uma postura ética e social próprias;*
- III – valorização dos profissionais da educação, com garantia, na forma da lei, de plano de carreira e com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e provas e títulos, realizado periodicamente;*
- IV – universalização do atendimento escolar;*
- V – garantia do padrão de qualidade;*
- VI – garantia do princípio do mérito, objetivamente apurado;*
- VII – avaliação por órgão próprio do sistema educacional;*
- VIII – coexistência de instituições públicas e privadas;*
- IX – incentivo à participação da comunidade no processo educacional, na forma da lei;*
- X – amparo aos adolescentes em conflito com a lei, inclusive com sua formação em curso profissionalizante;*
- XI – promoção humanística, artística e científica;*
- XII – igualdade de condições para acesso e permanência na escola;*
- XIII – gratuidade do ensino em instituições da rede pública.*

terá por fim a formação integral da pessoa humana, sua preparação para o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

§ 1º O ensino público de nível fundamental será obrigatório e gratuito.

§ 2º O Poder Público assegurará a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio.

§ 3º O Poder Público gradativamente implantará o atendimento em turno de, no mínimo, seis horas diárias, aos alunos da rede oficial de ensino fundamental.

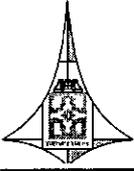
§ 4º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importam responsabilidade da autoridade competente, nos termos da Constituição Federal.

§ 5º O acesso ao ensino obrigatório gratuito é direito público subjetivo.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902

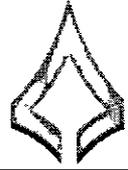
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704/12  
FOLHA 19 RUSRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*§ 1º A educação básica pública é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive a sua oferta para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.*<sup>2</sup>

*§ 2º (Parágrafo revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.).*<sup>3</sup>

*§ 3º O Poder Público pode celebrar convênios com prefeituras e Estados que compõem a Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, de modo a apoiar medidas de aperfeiçoamento dos profissionais da educação, suporte técnico-pedagógico-administrativo, transferência de tecnologias e materiais para instituições públicas de ensino.*

*§ 4º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou a sua oferta irregular importam responsabilidade da autoridade competente, nos termos da Constituição Federal.*

*§ 5º O acesso ao ensino obrigatório gratuito constitui direito público subjetivo.*

**Art. 222.** *O Poder Público deve assegurar, na forma da lei, a gestão democrática do sistema público de ensino, com participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, na implementação e na avaliação de sua política. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 2014.)*<sup>4</sup>

*Parágrafo único.* A gestão democrática é assegurada por meio de seleção com provas e eleição direta, podendo o Distrito

<sup>2</sup> Ver art. 5º da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014, que dispõe sobre a implementação do disposto neste parágrafo.

<sup>3</sup> **Texto revogado:** *§ 2º É assegurado o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência preferencialmente na rede pública de ensino ou em entidades conveniadas.*

<sup>4</sup> **Texto original: Art. 222.** *O Poder Público assegurará, na forma da lei, a gestão democrática do ensino público, com a participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, implementação e avaliação de sua política.*

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902

E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL Nº 704  
FOLHA 20 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Federal implantar o sistema de concurso público para gestor escolar.

**Art. 244.** O Conselho de Educação do Distrito Federal, órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Estado de Educação, incumbido de estabelecer normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, com atribuições e composição definidas em lei, tem seus membros nomeados pelo Governador do Distrito Federal, escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em educação, que representem os diversos níveis de ensino e os profissionais da educação pública e privada no Distrito Federal. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 2014.)<sup>5</sup>

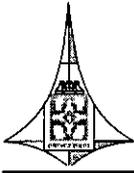
Quanto à colaboração de pessoas físicas e jurídicas da comunidade na promoção da educação, cumpre enfatizar que não são segmentos diretamente envolvidos com o processo educativo, podendo (e devendo) colaborar com o sistema educacional, desde que o faça nos termos definidos pelos órgãos da Administração pública responsáveis pela educação, com fundamento em leis e decretos regulamentadores. Por exemplo, de acordo com o art. 237 da Lei Orgânica, o Poder Público pode firmar convênios com empresas e incentivar a realização de estágios pelos estudantes, conforme emanado do poder regulamentador do Poder Executivo,

<sup>5</sup> **Texto original: Art. 244.** *O Conselho de Educação do Distrito Federal, incumbido de normatizar, orientar, fiscalizar e acompanhar o ensino das redes pública e privada, com atribuições e composição paritária definidas em lei, terá seus membros indicados pelo Executivo entre pessoas de notável saber e pelas entidades representativas dos trabalhadores em educação, dos pais e alunos e das mantenedoras de ensino.*

**Texto alterado: Art. 244.** *O Conselho de Educação do Distrito Federal, órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Educação, incumbido de estabelecer normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, com as atribuições e composição definidas em lei, terá seus membros nomeados pelo Governador do Distrito Federal, escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em educação, que representem os diversos níveis de ensino, o magistério público e o particular no Distrito Federal. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 1999.)*

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PC Nº 709  
FOLHA 21 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



sendo esta uma colaboração efetiva, ou seja, produz frutos tanto para o Poder Público, a quem compete a oferta da educação formal; quanto aos estudantes, que poderão aprimorar os conhecimentos e práticas adquiridos na escola, com vistas ao mercado de trabalho; quanto às empresas, que treinam os profissionais que futuramente vão compor seus quadros e empregos, sem, no entanto, confrontar normas trabalhistas e leis de proteção da criança e do adolescente.

Convém mencionar, outrossim, que qualquer pessoa ou empresa pode colaborar com doações de bens e recursos financeiros às escolas, sem retribuição de qualquer gênero, seja financeiro ou incentivos fiscais, seja com trabalho, seja por meio de publicidade e propaganda ou outra forma.

A doação de bens a ente da Administração (especialmente bens imóveis) possui regras próprias, em processo instruído com elementos de acordo com a legislação civil, Lei de Licitações e normas administrativas, inclusive com relação à competência da autoridade para aceitar a doação e firmar o termo (no caso de bens móveis) ou a escritura pública (no caso de bens imóveis). O doador não pode esperar contrapartida (ou "vantagem", como denominado na proposição em comento), o que caracterizaria doação com ônus, seguindo normas especiais.

Independentemente das considerações tecidas acima a respeito das doações, em que pese, pois, a louvável intenção da autora, o Programa proposto pelo PL nº 704, de 2012, ao criar um *programa ou política de governo*, ao estipular atribuições aos órgãos do Sistema Educacional do Distrito Federal, especialmente à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE - e aos Conselhos Escolares (sic) excede às determinações legais e **invade a chamada reserva de administração**, por isso apresenta **vício de inconstitucionalidade formal incontornável**.

De outra parte, disposições tais como as emanadas do PL nº 1368, de 2013, vão de encontro ao art. 71, § 1º, IV, e ao art. 100, IV, VI, e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os quais ditam:

**Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:*

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE  
PL 704/12

FOLHA 22 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*(Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)<sup>6</sup>*

*(...)*

**§ 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.)<sup>7</sup>*

*(...)*

**Art. 100. Compete privativamente ao Governador 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;**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO  
PL Nº 704  
FOLHA 23 RUBRICA

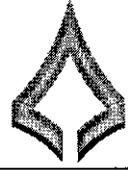
<sup>6</sup> **Texto original: Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

<sup>7</sup> *A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretarias de Governo do Distrito Federal" por "Secretarias de Estado do Distrito Federal".*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



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

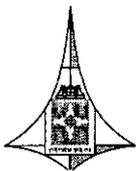
Sobre as leis com matéria idêntica ou correlata à ora analisada, cumpre mencionar que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT - declarou a inconstitucionalidade de diversas leis distritais semelhantes, ou seja, cujo objeto primordial era a *criação de programas governamentais*, 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 nº 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 nº 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;
- c) Lei Distrital nº 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;

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PC N.º 704  
FOLHA 24 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



d) Lei Distrital nº 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 nº 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 nº 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 3.601, de 2005, que **altera a Lei n.º 2.719/2001, que alterou a Lei nº 2.427/1999, que criou o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico, Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, e a Lei nº 2.483/1999, que estabelece o tratamento tributário no âmbito do PRÓ-DF** (autor do projeto: Deputado Pedro Passos), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 005602-9;

h) Lei Distrital nº 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 3.860, de 2006, que **cria o Programa de Frentes de Trabalho, no âmbito do Distrito Federal**, e dá outras providências (autor do projeto: Deputado Paulo Tadeu), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2007 00 2 009525-7.

j) Lei Distrital nº 4.121, de 2008, que **dispõe sobre a instituição do Programa de Alimentação para os alunos matriculados no ensino médio da rede**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



**pública de ensino do Distrito Federal** (autor do Projeto: Deputado Paulo Roriz) declarada inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2011 00 2 0163346.

l) 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 (a lista é exemplificativa, não exaustiva), observa-se que leis de **iniciativa parlamentar propondo a criação de programas governamentais**, ao pretenderem modificar ou ampliar atribuições dos órgãos da Administração Pública do Distrito Federal, afrontam o art. 71, § 1º, e o art. 100 da LODF.

Sobre essa questão, importa tecer algumas considerações doutrinárias acerca do supracitado **princípio constitucional da reserva de administração**. Com efeito, 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 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.

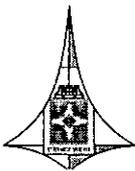
É compreensível, portanto, que leis que **criem programas governamentais** ou que **gerem ou modifiquem atribuições para os órgãos administrativos** sejam da **iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo**, de modo a permitir o devido controle do administrador público sobre a regulamentação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

Ocorre que a interferência constitucionalmente prevista do Poder Executivo na atividade legislativa dos parlamentos configura um mecanismo

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902

E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 26 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



excepcional de "freios e contrapesos", verdadeira exceção ao princípio da separação harmônica entre os Poderes, gravado no art. 2º da Constituição.

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

Nesse sentido, sendo o art. 61, § 1º, da Constituição, 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 704, de 2012, pretende a criação de um *programa* denominado "Adote uma Escola", mediante o qual a iniciativa privada (pessoas físicas ou jurídicas) firmaria um contrato de parceria com entes da administração para doar equipamentos, livros, promover palestras, patrocinar obras de reforma e ampliação de prédios escolares, tendo como contrapartida a possibilidade de "divulgar, para fins promocionais e publicitários, as ações praticadas em benefício da escola adotada".

Repetimos que a execução do programa cogitado geraria atribuições não previstas para órgãos da Administração, pois seria necessário criar um cadastro de doadores, selecioná-los, avaliar as necessidades de cada unidade escolar e as possibilidades de cada doador, elaborar os contatos e os respectivos termos da cooperação, fiscalizar a execução do programa, deslocar recursos materiais e humanos para essas tarefas (o que cria despesas não previstas orçamentariamente),

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 27 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



além de, como já foi dito, haver a necessidade de verificar o cumprimento das normas relativas à doação. Por exemplo, a Administração somente pode aceitar doação se for vantajosa. Ocorre que, por vezes, recebe doação de coisas inservíveis, como componentes de informática defasados, móveis em mau estado de conservação e outros bens que demandam despesa de vulto para sua recuperação ou colocação em funcionamento, não sendo vantajoso para a Administração receber esses bens.

Conforme o expandido no início, somos, então, levados a concluir pela **inconstitucionalidade** da proposição, à semelhança do ocorrido às leis distritais acima elencadas, quando julgadas, em face da intenção de definirem *políticas públicas* (tarefa do Poder Executivo) e *criarem atribuições* a diversos órgãos da Administração local, no caso em tela, especialmente à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE e aos “Conselhos Escolares” (sic).

Imprescindível ressaltar, neste ínterim, a ocorrência de um fenômeno comum: a confusão entre **ato legislativo** e **ato administrativo**. Observe-se que se o programa idealizado nunca for instituído ou for implementado de forma diferente da idealizada pelo legislador, a norma se esvazia.

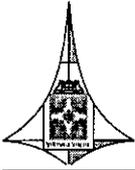
Dado esse aspecto, cumpre abrir um breve parêntese para mencionar as três categorias de atos da atividade pública em geral, inconfundíveis entre si: atos legislativos (leis), atos judiciais (decisões judiciais: sentenças, acórdãos) e atos administrativos.

O **ato administrativo** é a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, a qual, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

O **ato legislativo** (lei ou norma) tem como características: a bilateralidade (uma parte tem o direito fixado pela norma e a outra uma obrigação, decorrente do direito que foi concedido); a generalidade (a norma vale para qualquer um, sem distinção de qualquer natureza, para os indivíduos que se encontram na mesma situação, em face do princípio da igualdade); a abstratividade (norma não disciplina situações concretas, mas formula modelos de situação, buscando atingir a maioria situações, pois é impossível ao legislador prever todas as possibilidades que podem ocorrer nas relações sociais); a imperatividade (a norma deve impor aos destinatários a obrigação de obedecer, pois não é conselho, mas

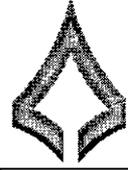
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 28 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



ordem a ser seguida) e a coercibilidade (possibilidade do uso da força para obrigar ao cumprimento da norma, mediante coação, desestimulando o descumprimento da norma por meio de sanção ou penalidade, em razão do resultado do efetivo descumprimento, ou então a concessão de um benefício a quem respeitou determinada norma).

O eminente administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", leciona:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece apenas, normas de administração. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

*(...)*

*Em sua função normal e predominante sobre os demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

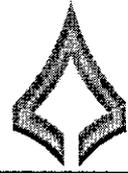
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 29 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



(...)

*De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, SP:2001, 12ª Ed., pp. 576/577).*

De nossa parte, reiteramos a convicção sobre o impedimento constitucional ao Poder Legislativo de colidir com o **princípio da reserva da administração**. Este postulado visa a limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à atribuição administrativa do Poder Executivo, impedindo a ingerência normativa do Legislativo em matérias de competência daquele Poder. Em resumo, portanto, o princípio da reserva de administração privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo.

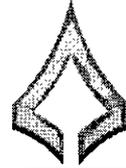
Nesse sentido, o STF já decidiu não caber ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao princípio da separação de poderes, invadir, por lei, atos de caráter administrativo do Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições constitucionais:

*Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (STF, MC na ADI*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



2364).(ultra vires: locução adverbial que significa "além do alcance" ou "excesso de poder ou autoridade legal").

Impende atentar também, como já dissemos, para as normas de processo legislativo, previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal e no Regimento Interno desta Casa e, em especial, para a Lei Complementar nº 13, de 1996 (lei do processo legislativo, já citada), a qual dispõe, *verbis*:

**Art. 6º** *A elaboração das leis obedecerá ao processo legislativo previsto na Lei Orgânica, nesta Lei Complementar e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, levando-se em conta:*

*I – a **necessidade social** e o ideário de justiça;*

**Art. 11.** *É vedado o uso de projeto autorizativo para suprir a iniciativa privativa de outro Poder ou de órgão dos Poderes Públicos do Distrito Federal.*

**§ 1º** *É ainda vedado o uso de projeto autorizativo para matérias que dependam de decisão das autoridades administrativas do Distrito Federal ou de suas empresas públicas e sociedades de economia mista. (grifamos)*

Ficou sobejamente demonstrado, o Poder executivo não necessita de autorização para executar atos administrativos, como aceitar doações, firmar parcerias, criar programas. No mesmo sentido, o Poder Executivo não deve sofrer a interferência do Poder Legislativo na elaboração de suas políticas públicas e demais atos de cunho eminentemente administrativo.

Ante o exposto, forçoso concluir que o PL nº 704, de 2012 usurpa competência do Governador para a deflagração do processo legislativo na criação de programa governamental (reserva de administração), criando atribuições e despesas a órgãos da Administração, desrespeitando a Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre a matéria, e

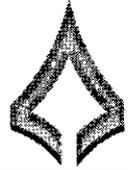
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
N.º 704  
FOLHA 31 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



padecendo, portanto, de defeitos insanáveis relativos à juridicidade e à boa técnica legislativa.

Em semelhantes circunstâncias, quando o legislador deseja a implementação de medida fora de seu alcance legislativo, na hipótese, a fixação de diretrizes, parâmetros e a forma de execução de um programa governamental ou política pública, pode sugerir ao chefe do Poder Executivo a medida, utilizando-se do instrumento da *indicação*, colocado à disposição dos parlamentares pelo art. 143 do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

### ***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.*

Deixamos de corrigir falhas relativas à técnica legislativa e à redação da proposição, tendo em vista sua impossibilidade de legal de prosseguir em sua tramitação.

Diante do acima argumentado, verificada a mácula do vício incontornável de iniciativa, pela invasão de reserva de administração do Poder Executivo por este Legislativo (inconstitucionalidade formal), da injuridicidade, da ilegalidade e da afronta à boa técnica legislativa, defeitos insanáveis pela via das emendas, emitimos voto pela INADMISSÃO do Projeto de Lei o nº 704, de 2012, nesta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 704  
FOLHA 32 RUBRICA

**DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS**  
**PSDB/DF**

## FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

**PROPOSIÇÃO: PL 704/2012**

Institui o programa Adote uma Escola nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.

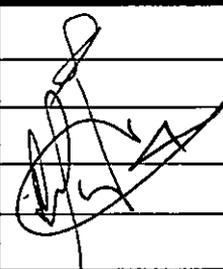
AUTORIA: **Dep. Eliana Pedrosa**

RELATORIA: **Dep. Robério Negreiros**

PARECER: **Inadmissibilidade.**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 25/10/16, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	P	+					
Chico Leite					+		
Robério Negreiros	R	x					
Raimundo Ribeiro		x					
Bispo Renato Andrade					+		
<b>Suplentes</b>							
Prof. Israel Batista							
Luzia de Paula							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Júlio César							
<b>Totais</b>		3				2	

**RESULTADO:**

**APROVADO**

Parecer do Relator

Voto em Separado

**REJEITADO** Relator do parecer do vencido: Dep.

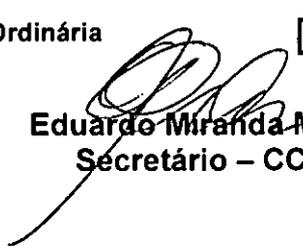
Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

25ª Ordinária

\_\_\_\_\_ª Extraordinária

  
**Eduardo Miranda Melis**  
 Secretário – CCJ