



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 2, DE 2012. - CCJ

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.169/2012, que institui o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros para Fortalecimento de Bibliotecas e Salas de Leitura da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.**

**Autora: Deputada Eliana Pedrosa**

**Relator: Deputado Cláudio Abrantes**

### **I – RELATÓRIO.**

O Projeto de Lei supra tem por escopo criar o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros para Fortalecimento de Bibliotecas e Salas de Leitura da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal - PDB, com a finalidade de dar autonomia financeira às instituições de ensino da rede pública do Distrito Federal, para a aquisição de livros e periódicos, conforme estabelecem os dois primeiros dispositivos da proposição epigrafada.

O art. 2º dispõe ainda que cada "unidade executora" - "Uex" gerirá seus recursos, observando os princípios da moralidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, eficiência e economicidade.

O art. 3º define "unidade executora- Uex" como a pessoa jurídica de direito privado, Associação de Pais e Mestres (APM), Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), Caixas Escolares (CE) ou similares de fins não-econômicos, cuja finalidade seja apoiar as instituições de ensino.

O art. 4º estabelece critérios para a operacionalização do PDB e liberação dos recursos.

O art. 5º limita a utilização dos recursos do PDB à aquisição de livros paradidáticos, de literatura e periódicos, "digitais ou não", sendo dez por cento destinados a aquisição de livros de autores locais. Fixa também a obrigatoriedade de

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL Nº 1109, 2012  
FOLHA 12 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

consulta à comunidade escolar na escolha dos livros e periódicos, os quais devem estar de acordo com a proposta político-pedagógica da escola.

O art. 6º condiciona a liberação dos recursos à prestação de contas do ano anterior ao da solicitação.

O art. 7º fixa regras para os recursos não utilizados ou utilizados parcialmente no ano de exercício e o art. 8º prevê o ressarcimento aos cofres públicos de recursos utilizados em desacordo com a legislação.

O art. 9º sujeita a gestão dos recursos à auditoria por órgãos de controle internos e externos do Distrito Federal.

O art. 10 obriga o órgão próprio do poder executivo a publicar norma complementar, no prazo de sessenta dias a contar da publicação da lei.

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação usuais.

Na Justificação, a Autora afirma a notória ausência de publicações nas Bibliotecas e Salas de Leitura das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, atribuída à falta de ação do Estado e nas dificuldades burocráticas impostas aos órgãos públicos.

Aponta ainda a carência de participação de profissionais e alunos na escolha dos livros e periódicos, alegando que a proposição visa a corrigir essa falha e fortalecer o projeto político-pedagógico e a gestão democrática.

Entende, por fim, que a oferta de recursos para o PDB pelo Governo do Distrito Federal propiciará ampliação e renovação eternas do acervo das Salas de Leitura e das Bibliotecas.

Apreciado pela Comissão de Educação, Saúde e Cultura (CESC) desta Casa de Leis, o projeto sob exame foi aprovado sem emendas.

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

## II - VOTO DO RELATOR.

Segundo 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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1169 / 2012  
FOLHA 13 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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 1.169, de 2012, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao propor a criação de um *programa de governo*, ou seja, uma política pública, estipulando atribuições a órgãos da Administração Direta, como a Secretaria de Estado de Educação – SEE e outras instituições a exemplo das Associações de Pais e Mestres (APMs), Associações de Pais, Alunos e Mestres (APAMs), Caixas Escolares (CEs), órgãos de auditoria e controle interno e externo do Distrito Federal, bem como aos órgãos responsáveis pelos repasses e fiscalização dos recursos financeiros, conforme explicamos a seguir.

Ao prever a criação de um programa que sequer está cogitado ou que, se implantado, será realizado conforme as diretrizes traçadas pelo próprio Poder Executivo, a lei de iniciativa parlamentar invade 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.

As disposições da proposição 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, 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.*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1169, 2012  
FOLHA 14 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

*§ 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. (grifamos)*

**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;**

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

Assim sendo, o PL n.º 1.169, de 2012, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao pretender instituir um programa o qual se constitui uma política pública governamental.

Sobre 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:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1169 / 2012  
FOLHA 15 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

- 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;
- 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 3.601, de 2005, que **altera a Lei n.º 2.719/2001, que alterou a Lei n.º 2.427/1999, que criou o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico, Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, e a Lei n.º 2.483/1999, que estabelece o tratamento tributário no**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL. N.º 1169, 2012  
FOLHA 16 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**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 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 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 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 (e a lista não é apenas exemplificativa, não exaustiva), observa-se que leis de iniciativa parlamentar propondo a criação de programas 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.

Sobre essa questão, consideramos importante tecer 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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1109, 2012  
FOLHA 17 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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 **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 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.

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.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1169, 2012  
FOLHA 18 RUBRICA



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

O PL nº 1169, de 2012, "cria o Programa de Descentralização de Recursos financeiros para o Fortalecimento de Bibliotecas e Salas de Leitura da rede Pública de Ensino do Distrito Federal", o qual carrega o objetivo de dar autonomia financeira às instituições de ensino da rede pública, para aquisição de obras e periódicos, renovação constante e "fortalecimento" de bibliotecas e salas de leitura.

Ora, em que pese a louvável intenção da Autora, é sobejamente sabido que a organização orçamentário-financeira do Estado brasileiro não é descentralizada a esse ponto. Ao contrário, é concentrada nas mãos do Administrador (Governador, Prefeito), que governa delegando poderes. O Governador do Distrito Federal constitui Secretarias e delega aos Secretários de Estado e a outros órgãos da Administração poderes para realizar suas funções. Um exemplo: a Secretaria de Estado de Educação traça linhas de atuação para bibliotecas escolares e salas de leitura na unidade federada, delega atribuições às Diretorias Regionais de Ensino e estas para as unidades escolares, e a Direção destas para suas bibliotecas e assim por diante. Impossível, portanto, por medida de iniciativa parlamentar delegar autonomia, destinar recursos e outras medidas diretamente às escolas, bibliotecas, salas de leitura ou outras unidades organizacionais.

Tudo isso nos leva a concluir pela **inconstitucionalidade** da proposição, à semelhança do que ocorreu com as leis distritais acima elencadas, em face ilegalidade intrínseca à iniciativa parlamentar de buscar definir políticas públicas (tarefa do Poder Executivo) e criar atribuições a diversos órgãos da Administração, na hipótese em comento, especialmente à Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Planejamento e Orçamento - todas do Distrito Federal -, às Associações de Pais e Mestres (APMs), Associações de Pais, Alunos e Mestres (APAMs), Caixas Escolares (CEs), bem como a órgãos de auditoria e controle interno e externo do Distrito Federal.

Ante o exposto, forçoso concluir que o PL nº 1169, 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 programa 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.

Em semelhantes circunstâncias, quando o legislador deseja a implementação de medida fora de seu alcance legislativo, no caso, dar autonomia financeira a escolas da rede pública de ensino no Distrito Federal, para aquisição de livros e periódicos de seu interesse e necessidade, visando a renovação permanente



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

de seus acervos, sugerimos à autora da propositura que, utilizando-se do instrumento da *indicação*, colocado à disposição dos parlamentares pelo art. 143 do Regimento Interno desta Casa, sugira a implementação da medida ao Chefe do Poder Executivo, *verbis*:

### **Seção III**

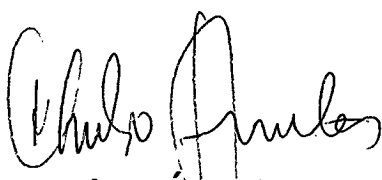
#### **Das Indicações**

**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.*

Diante do exposto, conforme a argumentação acima propalada, verificamos que o PL nº 1169, 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, razão pela qual esta Comissão de Constituição e Justiça obriga-se a votar pela sua **INADMISSÃO**.

Sala das Comissões,

**Deputado CHICO LEITE**  
Presidente

  
**Deputado CLÁUDIO ABRANTES**  
Relator