



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

PL Nº 1.120/2012

PARECER 003 - CCJ

**Sobre o Projeto de Lei Nº 1.120/2012, que estabelece diretrizes para celebração de parcerias entre o poder público e entidades e organizações de assistência social, para a execução de ações no âmbito da política de assistência social, e dá outras providências.**

**Autora: Deputada Eliana Pedrosa**

**Relator: Deputado Prof. Israel Batista**

### **I – RELATÓRIO.**

À Comissão de Constituição e Justiça foi distribuído o Projeto de Lei nº 1.120, de 2012, de autoria da Deputada Eliana Pedrosa, o qual tem por escopo autorizar parcerias na forma de convênios entre o Poder Executivo e entidades e organizações de assistência social, para a construção de uma "rede socioassistencial", para a execução de ações no âmbito da política pública de assistência social no Distrito Federal, com a finalidade de assegurar o disposto na Lei Orgânica de Assistência Social - Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 - e na Política Distrital de Assistência Social.

O art. 2º define "rede socioassistencial"; o art. 3º define entidades e organizações de assistência social e fixa suas características e o art. 4º estabelece como objetivo da celebração de parcerias a execução de ações para o enfrentamento de vulnerabilidades sociais.

*ISB*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

O art. 5º lista os casos em que o Distrito Federal está autorizado a estabelecer convênios; o art. 6º determina que os convênios devem obedecer à Política de Assistência Social, relacionando os princípios da política e o art. 7º relaciona as cláusulas que os convênios devem conter.

No art. 8º, constam os requisitos que as entidades e organizações de assistência social devem apresentar para firmar os convênios em referência.

O art. 9º prevê que as propostas para celebração de convênios serão analisadas pelo órgão competente (sic) e posteriormente submetidas ao CAS/DF (sic), para aprovação em reunião pública, ao qual também compete indicar a vencedora, no caso de empate.

O art. 10 trata da renovação automática dos convênios; o art. 11 fixa os deveres das entidades conveniadas e o art. 12 arrola os deveres do Poder Executivo, inclusive a manutenção de cadastro único das entidades registradas.

O art. 13 obriga o Poder Executivo a publicar regras para o estabelecimento de parcerias.

O art. 14 dispõe que aplica-se à celebração de convênios de que trata a Lei a legislação distrital e federal pertinentes, especialmente a Lei Federal nº 8666/1993.

Seguem cláusulas de vigência e de revogação usuais.

Na Justificação, a Autora enfatiza a importância da assistência social, ao lado da saúde e da previdência social, após o advento da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, tornando-se política não contributiva, responsabilidade do Estado e de acesso universal.

Alega que a LOAS regulamentou os preceitos constitucionais, garantindo a provisão de mínimos sociais e definiu instrumentos para a gestão da política social, enquanto a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada em 2004, instituiu o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – com um conjunto de serviços públicos da rede socioassistencial, ficando o Distrito Federal responsável pela condução e execução da política, constituição da rede, normatização e monitoramento dos serviços socioassistenciais.

119.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Assevera, ainda, que o projeto de lei apresentado pretende constituir a rede socioassistencial, por meio da celebração de convênios entre o Poder Público e as entidades, estabelece sua gestão democrática, por envolver Poder Público, entidades e o Conselho de Assistência Social – CAS, reforçando o controle social, garantidos os recursos para execução dos convênios em dotações orçamentárias específicas, previamente aprovadas pelo CAS.

A Comissão de Assuntos Sociais – CAS – desta Casa aprovou a proposição, no mérito, com três emendas.

A primeira emenda (modificativa) altera o *caput* do art. 8º e acrescenta parágrafo único com quatro incisos, para modificar condições e requisitos para a celebração de convênios, adequando-o ao art. 219 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece a obrigatoriedade das entidades serem declaradas de utilidade pública e registradas na Secretaria de Estado competente. O parágrafo único foi acrescentado, segundo o relator pela Comissão de Assuntos Sociais, para estabelecer requisitos para inscrição das entidades e organizações no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF, que faziam parte originalmente do art. 3º da proposição. Não fica claro se mantêm-se os incisos originais do art. 8º com a emenda.

A segunda emenda visa a suprimir o § 1º do art. 3º, pois seus mandamentos foram transferidos para o art. 8º (pela Emenda nº 01), buscando adequar a proposição à boa técnica legislativa.

A terceira emenda (modificativa) altera a redação do art. 14, para incluir obrigatoriedade de observância da Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005, da Corregedoria-Geral do Distrito Federal, que disciplina o emprego de recursos, a prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e congêneres pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, tendo por objetivo a execução de programa, projeto ou atividade de interesse recíproco.

No prazo regimental, não houve emendas nesta Comissão.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, incumbe à Comissão de Constituição e Justiça examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, sendo terminativo seu parecer quanto a esses aspectos (art. 63, inciso I e § 1º do Regimento Interno da CLDF).

A Constituição Federal, em seu art. 6º determina que "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados"; em seu art. 23, II e X, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência" e "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos". Em seu art. 24, XIV e XV, dita que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" e "proteção à infância e à juventude".

Sobre a prestação de serviços de saúde e assistenciais, a Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe:

**Art. 16.** *É competência do Distrito Federal, em comum com a União:*

.....  
*VII – prestar serviços de assistência à saúde da população e de proteção e garantia a pessoas portadoras de deficiência com a cooperação técnica e financeira da União;*

*VIII – combater as causas da pobreza, a subnutrição e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos segmentos desfavorecidos;*

Sobre as competências para firmar parcerias e similares, a Lei Orgânica do Distrito Federal prevê:

**Art. 15.** *Compete privativamente ao Distrito Federal:*

.....  
*VIII – celebrar e firmar ajustes, consórcios, convênios, acordos e decisões administrativas com a União, Estados e Municípios, para execução de suas leis e serviços;*

109



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

.....  
*XII – dispor sobre criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;*

*XIII – dispor sobre a organização do quadro de seus servidores; instituição de planos de carreira, na administração direta, autarquias e fundações públicas do Distrito Federal; remuneração e regime jurídico único dos servidores;*

Dito isso, forçoso concluir que esta Unidade da Federação possui competência comum com a União para prestar serviços de assistência social à população.

Contudo, para celebrar ajustes, parcerias, convênios, acordos e atividades similares, a competência passa a ser privativa do Distrito Federal, por se tratar de ações relativas a políticas públicas. O ente designado para a efetivação de tais ações pela Carta Magna Local não poderia ser outro senão a Administração, o Poder Executivo, que dispõe de recursos para realizar as tarefas administrativas, para prestar os serviços de que a comunidade carece, podendo-se, para tal, valer-se de recursos humanos e materiais próprios ou mediante parcerias e acordos com entidades públicas ou privadas.

É o que prescrevem o art. 71, § 1º e o art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

**Art. 71**.....

*§ 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;*

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

.....  
*IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal;*

.....

162



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

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

.....

*XXI – delegar, por decreto, a qualquer autoridade do Executivo atribuições administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;*

.....

*XXIII – celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou acordos com entidades públicas ou particulares, na forma da legislação em vigor;*

.....

*XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;*

Mediante a propositura ora examinada, pretende-se, por meio de uma lei, estabelecer diretrizes para uma política pública de assistência social, para isso autorizando a celebração de parcerias entre o Poder Público (Poder Executivo) e entidades e organizações privadas de assistência social, sob a forma de convênios entre o ente governamental e as entidades privadas, de forma a assegurar, segundo a Autora, o que prescreve a Lei Federal nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) e a Política Distrital de Assistência Social.

A proposição detalha as hipóteses em que o Distrito Federal poderia estabelecer convênios, prevendo que eles devem obedecer aos princípios da Política de Assistência Social listados, descendo a minúcias como as cláusulas que os convênios devem obrigatoriamente conter e os requisitos que as entidades e organizações devem apresentar. Prevê, ainda, a análise das propostas por órgão do Poder Executivo e apreciação e aprovação pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, bem como requisitos para renovação dos convênios e obrigações dos conveniados.

Além disso, o Projeto de Lei estabelece obrigações ao Poder Executivo, tais como a garantia de dotações específicas no orçamento anual, a demonstração ao conselho de Assistência Social do Distrito Federal a suficiência de recursos alocados, capacitação de recursos humanos, fiscalização da qualidade da prestação e aplicação dos recursos, publicar extrato do convênio, manter cadastro único das entidades registradas e estabelecer política de supervisão à rede conveniada, definindo normas e procedimentos para execução dos serviços.

HB.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Ao criar atribuições ao Poder Executivo e fixar ações, diretrizes e políticas de assistência social por meio do instrumento normativo, emanado deste Legislativo, a proposição redundante por invadir competências legislativas e administrativas do Poder Executivo (das Secretarias, em especial a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos), e de outros órgãos de assistência social, que recebem delegação do Chefe do Poder Executivo, que administra com o auxílio dos Secretários de Estado e órgãos superiores da Administração. Em face disto, de antemão podemos afirmar que o Projeto de Lei n.º 1.120/2012 apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao pretender instituir uma política pública governamental.

Políticas públicas são conjuntos de planos, programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam a assegurar determinado direito de cidadania de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. A participação popular na formulação das políticas é assegurada pela Carta Maior, seja diretamente, seja por meio de seus representantes.

Entretanto, a deliberação e a implementação das políticas públicas é realizada pela Administração Pública. No Distrito Federal, por delegação do Governador, quem implementa a política de assistência social atualmente é a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - órgão estratégico da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, responsável pela execução das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional, da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF; além de programas e projetos de inclusão social e produtiva, do campo de ação das políticas sob sua gestão.

Assim, a análise do PL nº 1.120/2012 - tanto em seu texto original, quanto no texto com as alterações de mérito propostas pela Comissão de Assuntos Sociais - revela o vício de iniciativa em que incorrem proposições dessa natureza, apresentadas por este Legislativo, tendo em vista que se trata de criar atribuições e obrigações a órgãos da Administração local, o que é vedado pelo *art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que determina ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem das atribuições dos órgãos executivos do Governo*, norma



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

secundada pelo art. 71, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que determina, *verbis*:

**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. (grifo nosso)*

.....  
**§ 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.* (grifamos)

A Lei Orgânica Local atribui **privativamente** ao Distrito Federal, *organizar seu Governo e Administração* em seu art. 15, I, e - no seu art. 100, VI e XXVI - determina ser **competência do Governador iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos em seu texto, bem como praticar os atos de administração**, nos limites da competência do Poder Executivo.

Ressalte-se que o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já teve a oportunidade de declarar a inconstitucionalidade de diversas Leis distritais semelhantes, as quais propunham a criação e/ou a ampliação de programas governamentais, por considerar que houve desrespeito ao chamado **princípio constitucional da reserva de administração**, que, entre outros aspectos, impede a iniciativa legislativa parlamentar em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Em consulta efetuada no *site* da Câmara Legislativa do Distrito Federal na rede mundial de computadores, em estudo promovido pelo Consultor Legislativo Orivaldo Simão de Melo denominado "Leis Distritais com Suspensão de Eficácia ou Declaração de Inconstitucionalidade", colhemos alguns casos de leis distritais declaradas inconstitucionais pelo TJDF em razão do vício formal de iniciativa:

a) Lei Distrital n.º 1.115, de 1996, que **institui o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – PRODESOC/DF** e dá outras providências (autor do



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

projeto: Deputado Peniel Pacheco), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2008 00 2 01688-0;

b) 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;

c) 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;

d) 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 âmbito do PRÓ-DF** (autor do projeto: Deputado Pedro Passos), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 005602-9;

São alguns julgados do TJDFT que exemplificam **a impossibilidade de criar ou ampliar programas governamentais ou políticas públicas por lei de iniciativa parlamentar** em face da afronta o art. 71, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual reproduz o art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Prevalece o entendimento de que a criação de política pública, a fixação de diretrizes dessa política, a fixação de obrigações e atribuições a órgãos da Administração ofende a denominada "reserva de administração", decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública relativa a serviço público.

Nesse sentido, o STF já proclamou entendimento de que não cabe ao Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação dos poderes, invadir, por lei, atos de caráter administrativo do Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições constitucionais, nos seguintes termos:



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

*Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride 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: Medida Cautelar na ADI 2364).*

Ademais, a criação de uma Política, mesmo se composta apenas da fixação de diretrizes ou programas, implica ações que demandam recursos do Estado, com impacto orçamentário e financeiro ao erário - cuja previsão ou estimativa não acompanha a proposta em análise - de difícil mensuração por esta via.

Ademais, submeter ações governamentais como os convênios ao crivo de órgãos como o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal resulta por suprimir competências constitucionalmente atribuídas ao Poder Executivo, o que redundaria em ilegalidade e inconstitucionalidade.

Por fim, cumpre mencionar a natureza indevidamente autorizativa da propositura, que autoriza a celebração de parcerias com o fim de cumprir políticas públicas de assistência social, o que é rechaçado pela Lei complementar nº 13/1996, que "regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal", quando dita:

**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.*

Consideramos importante, outrossim, mencionar a desnecessidade de exarar norma local para se fazer respeitarem as leis federais, tais como a Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações -, a Lei nº 8.743/93 - Lei Orgânica da Assistência Social -

*RLB*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

LOAS - e demais legislação pertinente local ou federal, dado que é redundante pretender disciplinar o que já está disciplinado.

Daí concluir-se que proposições como a ora examinada, mesmo que aprovadas e convertidas em lei, tendem a ter nenhuma eficácia social ou efetividade legal. Ou seja, não enriquecem o ordenamento jurídico, porquanto são incapazes de gerar direitos ou deveres na ordem jurídica, configurando-se abuso do poder de legislar. Assim dispõe José Afonso da Silva em sua obra *Princípios do Processo de Formação de Leis no Direito Constitucional* (SP:RT, 1964, p. 243):

*A lei é tanto mais eficaz quanto mais se projeta no meio social, em que deve atuar; quanto mais seus termos abstratos se enriquecem de conteúdo social, do Direito (...) Sem um mínimo de eficácia, a lei não passará de mera construção teórica.*

Em que pese a aprovação da proposição no mérito pela Comissão de Assuntos Sociais, mesmo com as Emendas nº 01 (modificativa do art. 8º da proposição), nº 02 (supressiva do § 1º do art. 3º da proposição) e nº 03 (modificativa do art. 14 a proposição), a tentativa de instituir uma política pública governamental - estabelecendo diretrizes, autorizando parcerias, obrigando ao cumprimento de leis vigentes, fixando atribuições a órgãos públicos - resulta em vício inconstitucionalidade formal, em face da quebra do princípio constitucional da reserva de administração e do aumento de gastos para o Poder Executivo distrital, sem a indicação do necessário respaldo orçamentário específico para tal medida, em afronta ao art. 71, § 1º, IV e V, e § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Forçoso concluir que o **princípio constitucional da reserva da administração** deve ser respeitado, uma vez que visa a limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo e impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva, numa expressão lógica da separação dos Poderes, corolário do Estado federativo, representativo e democrático.

Por todo o exposto, considerando o vício de iniciativa que fulmina a proposição de forma insanável, nosso voto é pela **INADMISSÃO** do Projeto de Lei n.º 1.120, de 2012.

Sala das Comissões,

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

---

**Deputado PROF. REGINALDO VERAS****Presidente**  
**Deputado PROF. ISRAEL BATISTA****Relator**