

~~PARECER Nº 8, de 2017 - CCJ~~  
PARECER Nº 3 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 1.115, de 2012, que *institui o Sistema para Prevenção e Alerta de Catástrofes e Desastres Naturais*.

**AUTORA:** Deputada ELIANA PEDROSA

**RELATOR:** Deputado Prof. REGINALDO VERAS

## I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça - CCJ o Projeto de Lei nº 1.115, de 2012, que tem por escopo instituir o "Sistema para Prevenção e Alerta de Catástrofes e Desastres Naturais" (art. 1º). Esse Sistema consistirá num conjunto de ações e metas, para prevenir e identificar iminentes riscos por desastres naturais, dispostos em sistema metodológico a ser desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal.

Nos arts. 2º até o 5º, são estabelecidas obrigações ao Poder Executivo, para a implantação do "sistema".

O art. 6º prevê a regulamentação da Lei pelo Poder Executivo, no prazo máximo de noventa dias.

Seguem as cláusulas usuais de vigência e de revogação (arts. 7º e 8º).

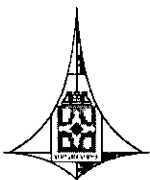
Em sua justificação, a ilustre parlamentar alega a importância de se dotar o Distrito Federal de mecanismos para a prevenção e o alerta, agindo na fase anterior, identificando riscos iminentes, áreas ameaçadas e levantamentos geológicos para melhor identificar as localidades e terrenos passíveis de deslizamentos, assim como terrenos condenados por estudos e laudos oficiais.

Por essas razões entende necessária a instituição de um "Sistema para Prevenção e Alerta de Catástrofes e Desastres Naturais", com o intuito de evitar as graves consequências que são advindas com as tragédias decorrentes de fenômenos naturais e agravadas por ocupações irregulares.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais - CAS, à Comissão de Segurança - CS, e a esta Comissão de Constituição e Justiça - CCJ. A CAS e a CS manifestaram-se, no mérito, pela aprovação da proposição, sem emendas.

Também não foram apresentadas emendas nesta CCJ durante o prazo regimental.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL Nº 1115 / 2012  
FOLHA 16 RUBRICA KMM



É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

À Comissão de Constituição e Justiça compete examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Pretende-se instituir um Sistema para Prevenção e Alerta de Catástrofes e Desastres Naturais, com a finalidade de melhor identificar as localidades e os terrenos com probabilidade de deslizamentos e danos iminentes, terrenos condenados por estudos e laudos oficiais. Com o conseqüente mapeamento em todas as regiões do Distrito Federal, almeja-se, em cerca de cinco anos, erradicar mortes com esses desastres.

Esta Unidade da Federação possui competência para tratar do tema objeto da proposição em análise, pois a Constituição Federal, ao estabelecer a competência legislativa das unidades da Federação, determina, nos termos do art. 30, inciso I, c/c art. 32, § 1º, *in verbis*:

**Art. 30.** *Compete aos Municípios:*

**I** – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

**Art. 32.** *(omissis)*

**§ 1º** *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.*

A princípio, podemos destacar a importância da matéria e o mérito da autora em tentar implementar um sistema de prevenção que permita uma melhor gestão do risco de desastres naturais no Distrito Federal. Sem dúvida, hoje, com o uso da ciência e da tecnologia é possível se anteceder aos desastres naturais com tempo suficiente para salvar vidas.

Contudo, proposição dessa natureza, apresentada por este Legislativo, incorre em vício de iniciativa, tendo em vista que se trata de criar atribuições 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 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:*

(...)



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



**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.

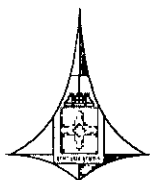
Ao propor políticas, diretrizes, ações, obrigação de manter cadastros e controles, comprar equipamentos, difundir ações de prevenção, realizar estudos, desenvolver recursos humanos, realizar cursos e seminários, executar obras de infraestrutura, promover campanhas, propor parcerias e outras medidas, a proposição redonda por invadir competências legislativas e administrativas do Poder Executivo. Por isso, o Projeto de Lei n.º 1.115, de 2012, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao pretender instituir uma política pública governamental.

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 TJDFT 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 projeto: Deputado Peniel Pacheco), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2008 00 2 01688-0;
- b) 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;
- c) 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 Anilcélia Machado), declarada integralmente inconstitucional pelo TJDFT na ADI 2005 00 2 011682-7;
- d) 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;
- e) 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**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1115/2012  
FOLHA 18 RUBRICA km



## CÂMARA LEGISLATIVA 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 TJDF na ADI 2005 00 2 005602-9;

f) 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 TJDF na ADI 2007 00 2 009525-7.

São alguns julgados do TJDF 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.

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:

*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: Medida Cautelar na ADI 2364).*

Em que pese, pois, o mérito indubitável da proposição, instituir uma política pública governamental resulta em aumento de gastos para o Poder Executivo distrital, sem, no entanto, 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 que o Poder Legislativo, numa expressão lógica da separação dos Poderes, corolário do Estado federativo, representativo e democrático.

Por todo o exposto, considerando o vício de iniciativa que macula a proposição, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei n.º 1.115, de 2012, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em 2017.

Deputado (a)  
Presidente

Deputado Prof. **REGINALDO VERAS**  
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 1.115 / 2012  
FOLHA 19 RUBRICA *KRM*