



PARECER Nº

, DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 87/2020, que *"susta os efeitos do inc. III do art. 2º da Portaria nº 63, de 11 de março de 2016."*

AUTOR: Deputado REGINALDO SARDINHA

RELATOR: Deputado Prof. REGINALDO VERAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 87/2020, de autoria do Deputado Reginaldo Sardinha, objetiva sustar os efeitos do inc. III do art. 2º da Portaria nº 63, de 11 de março de 2016, editada pela Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.

Segundo a justificação do projeto, o fundamento para a sustação seria o fato de que o referido dispositivo estaria restringindo a concessão do benefício à margem da lei aplicável.

Distribuído a esta comissão, o projeto não recebeu emenda no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme prescrição do art. 63, incisos I e III, alínea "j", do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça analisar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, bem assim emitir parecer de mérito sobre proposições relativas a "suspensão dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar".

O projeto em apreço objetiva sustar os efeitos do inciso III do art. 2º da Portaria nº 63, de 11 de março de 2016, editada pela Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, dispositivo que exige a comprovação, mediante apresentação de contrato ou outro instrumento idôneo, da matrícula em instituição da iniciativa privada para concessão do benefício auxílio creche ou pré-escola.

A competência que se pretende exercer pelo projeto em apreço tem seu **fundamento constitucional** extraído do art. 49, inciso V, da Carta de 1988, onde se lê:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.”

Essa competência, atribuída também aos Legislativos estaduais, distrital e municipais por força do princípio da simetria entre as esferas de governo, está assim estatuída no art. 60, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

"Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.”

Nos exatos termos constitucionais, a competência consiste na prerrogativa, que assiste ao Poder Legislativo, **de suspender a eficácia de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar**. Consoante a doutrina de Direito Administrativo, ato normativo é aquele que contém um comando geral, impessoal e abstrato. Já poder regulamentar é o poder para expedição de normas infralegais destinadas a explicitar o conteúdo e o sentido de determinada lei com a finalidade de assegurar a correta aplicação.

O dispositivo que ora se pretende sustar tem o seguinte teor:

"Art. 2º A concessão do benefício dar-se-á mediante as seguintes condições:

(...)

III - comprovação de matrícula em creche ou pré-escola da iniciativa privada, mediante apresentação de contrato ou outro documento idôneo.”

Da análise desse dispositivo, avulta a **natureza de ato normativo regulamentar**, pois tem caráter geral, impessoal e abstrato e foi editado para detalhar aspecto relacionado à aplicação da lei distrital que trata do auxílio creche e pré-escola.

Sendo assim, impende realizar o **cotejo do dispositivo da portaria com a lei que ele regulamenta**, para o fim de verificar se há exorbitância do poder regulamentar.

Objetivamente, o projeto de decreto legislativo aponta exorbitância em relação à Lei nº 792/1994, cujo inteiro teor reproduzimos a seguir:

“LEI Nº 792, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1994

Institui o benefício Auxílio Creche e Pré-Escola, destinado aos dependentes dos servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.

A VICE-GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o benefício Auxílio Creche e Pré-escola, destinado à assistência aos dependentes dos servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.

Art. 2º A assistência em creche e pré-escola de que trata esta Lei tem por objetivo garantir atendimento às crianças de 0 a 6 (seis) anos, dependentes de servidores públicos, no que se refere a:

I – educação anterior ao 1º grau, com vistas ao desenvolvimento de suas potencialidades e sua integração ao ambiente social;

II – condições para crescerem saudáveis, mediante assistência médica

alimentar e recreativa adequadas;

III – proteção à saúde, através da utilização de métodos próprios de vigilância sanitária e profilaxia;

IV – assistência afetiva, estímulos psicomotores e desenvolvimento de programas educativos específicos para cada faixa etária;

V – condições para que se desenvolvam de acordo com suas características individuais, oferecendo-lhes ambiente favorável que estimule o desenvolvimento da liberdade de expressão.

Art. 3º O benefício Auxílio Creche e Pré-Escola será custeado pelo órgão e entidade e pelo servidor, mediante participação cota-parte proporcional ao nível de sua remuneração.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará, no prazo de 30 (trinta) dias, a concessão do benefício de que trata esta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Essa lei teve, como regulamento de primeiro grau, o Decreto nº 16.157/1994, sucedido em 2005 pelo Decreto nº 16.409, atuando a Portaria nº 63/2016, ora atacada, como regulamento de segundo grau.

Segundo a justificação do projeto em exame, o inciso III do art. 2º da Portaria nº 63/2016 exorbitaria o poder regulamentar em razão de exigir comprovação de matrícula em instituição particular para percepção do auxílio creche e pré-escola, já que, segundo entende o autor, o direito, para ser alcançado, nos termos da lei, estaria condicionado apenas à comprovação da idade escolar requerida.

Bem examinada a questão à luz da legislação pertinente, resulta a constatação de que não assiste razão ao ilustre autor, pelos motivos que passamos a expor, para cuja compreensão é imprescindível entender o contexto normativo do benefício em causa, que originariamente tem assento nos arts. 7º e 208, inciso IV, da Carta Magna, que dispõem:

"Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;"(g.n.)

"Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;"

Como se vê, a Constituição erigiu, como direito dos trabalhadores, a assistência gratuita em creche e pré-escola, a ser prestada, para o caso dos servidores públicos, de regra pelo oferecimento de vagas em instituições públicas ou mantidas pelo poder público.

Já o auxílio-creche e pré-escola constitui indenização pela despesa efetuada com dependentes matriculados em instituição particular, pois sem isso a assistência, que é dever do poder público ofertar gratuitamente, seria onerosa para o servidor, em desacordo com a norma constitucional mencionada.

Na conformidade da legislação de regência, por conseguinte, trata-se de direito do servidor público com dependentes matriculados em instituições privadas, hipótese em que faz jus à parcela indenizatória em razão de a assistência não ser prestada diretamente pelo poder público.

Nesse contexto normativo, a Portaria nº 63/2016 foi editada para estabelecer meios de controle do benefício, conforme determinação do Decreto nº 16.409/2005:

"Art. 4º (...)

Parágrafo único. ***Os órgãos ou entidades manterão sistema de controle do benefício concedido ao servidor e seus dependentes com informações mensais sobre despesas, início e término do benefício, bem como cadastro dos dependentes.***

Assim é que a portaria determinou, além da exigência cuja sustação ora se pretende, outras providências, por exemplo:

"Art. 3º O benefício, relativamente ao mesmo dependente, não poderá ser:

(...)

IV - deferido se o dependente estiver recebendo assistência pré-escolar prestada direta ou indiretamente por instituição criada ou mantida pelo poder público.

Art. 4º O pagamento do benefício cessará, devendo-se proceder aos eventuais ajustes financeiros, a contar do mês subsequente:

(...)

VII - àqueles a que se refere o art. 6º, não havendo a comprovação do efetivo pagamento das mensalidades correspondentes ao período junto à creche ou pré-escola.

(...)

Art. 6º O servidor deverá comprovar semestralmente, nos meses de julho e dezembro de cada ano, as despesas correspondentes às mensalidades em creche ou pré-escola em favor de seu dependente.

§ 1º Não havendo a comprovação, o benefício será excluído e os valores recebidos indevidamente deverão ser ressarcidos à administração pública."

Toda a regulamentação constante da portaria – incluindo, portanto, aquela emanada do art. 2º, inciso III, que o projeto em exame busca sustar –, longe de restringir o direito – ou de restringir o universo dos beneficiários, como aponta o autor do projeto –, atua para assegurar que o auxílio, verba cuja natureza jurídica é indenizatória, seja concedido apenas aos servidores que tenham os dependentes matriculados em instituição particular de creche ou pré-escola, pois só a estes é devida a indenização, na conformidade constitucional e legal, como exposto.

Sendo assim, por força do princípio da legalidade, no sentido de que à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, não pode ela efetuar a indenização sem que o servidor faça a "comprovação de matrícula em creche ou pré-escola da iniciativa privada", como exige o art. 2º, inciso III, da portaria em causa. Mas não é a portaria que estabelece o requisito para concessão do benefício, ela apenas estabelece o meio pelo qual a administração controlará a concessão. Esse dispositivo, como expressão do controle administrativo que deve incidir sobre a concessão do auxílio creche e pré-escola, nada mais é que uma decorrência lógico-jurídica do direito ao benefício, que, como preconizado na Constituição, na Lei nº 792/1994 e na Lei Complementar nº 840/2011, objetiva ressarcir o servidor por despesas efetuadas com a assistência institucional em creche ou pré-escola. Como tal, pois, o dispositivo da portaria não interfere na essência do direito.

Assim, a Portaria nº 63/2016, da Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal está em linha com a finalidade da competência regulamentar, que "é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados".

Desse modo, a norma em causa, cuidando de estabelecer meios de controle para que administração assegure a concessão do auxílio creche e pré-escola na conformidade legal, e

fazendo-o sem interferir na essência do quanto preconizado na Lei nº 792/1994 e na Lei Complementar nº 840/2011, a conclusão que se impõe é que a Portaria nº 63/2016 não exorbita do poder regulamentar, hipótese em que é inadmissível a sustação legislativa do ato regulamentar do Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Pelo exposto, com fundamento no art. 49, inciso V, da Carta Política e no art. 60, inciso VI, da Lei Orgânica manifestamos voto pela **INADMISSIBILIDADE E REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 87/2020, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

Deputado REGINALDO SARDINHA
Presidente

Deputado Prof. REGINALDO VERAS
Relator



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137**, Deputado(a) Distrital, em 13/03/2020, às 12:27, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0073420** Código CRC: **07F06563**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8122
www.cl.df.gov.br - dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br

00001-00007825/2020-89

0073420v2