



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO JOSÉ GOMES - GAB. 02



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2022**

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 513, de 2019, que altera a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que Institui o Programa de Descentralização Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.**

**Autor: Deputado RAFAEL PRUDENTE**

**Relator: Deputado JOSÉ GOMES**

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 513, de 2019, de autoria do ilustre Deputado Rafael Prudente, altera a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que Institui o Programa de Descentralização Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

O escopo da proposição, conforme seu art. 1º, é alterar o § 2º do art. 14 da Lei nº 6.023/2017, para tornar obrigatório o uso da expressão "*não à ordem*" nos cheques que utilizem recursos do Programa de Descentralização Financeira – PDAF, conforme redação que segue, *in verbis*:

*"Art. 14 (...)*

*§ 2º Os recursos do PDAF são movimentados por meio de cartão de débito, cheque nominativo em que conste obrigatoriamente a expressão "não à ordem", ordem bancária, boleto bancário e transferência eletrônica em nome do credor, devendo ser identificado o pagador e o credor."*

Os arts. 2º e 3º trazem as cláusulas de vigência (na data da publicação) e de revogação.

Na justificação, o autor argumenta que o objetivo da alteração proposta consiste em "*evitar que em caso de pagamentos de despesas no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, por meio da emissão de cheques, o beneficiário dos documentos de pagamento em questão possa endossar o cheque a outro beneficiário*", impossibilitando "*eventuais desvios*,

*inclusive de finalidade”.*

A proposição, lida em 25 de junho de 2019 e, em seguida, foi distribuída à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CESC, o projeto foi integralmente aprovado em sua 4ª Reunião Extraordinária, de 11 de dezembro de 2019. Na CEOF, por seu turno, também recebeu parecer favorável, aprovado na 8ª Reunião Extraordinária Remota, de 10 de agosto de 2021.

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

## II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ - a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

Sob a ótica da constitucionalidade formal, faz-se necessário examinar a proposição quanto à competência legislativa, quanto à iniciativa para iniciar o processo legislativo e quanto à espécie legislativa designada.

Inicialmente, no que se refere à competência legislativa, observa-se que o PL nº 513/2019 visa alterar, de forma pontual, um dos aspectos de administração financeira dos recursos destinados pelo PDAF às escolas da rede pública do Distrito Federal. Nesse contexto, a matéria guarda relação com o Direito Administrativo, cuja competência legislativa foi atribuída ao Distrito Federal, nos termos do art. 25, §1º, da Constituição Federal/1988,<sup>[1][2]</sup> bem como do art. 14 da Lei Orgânica do DF<sup>[3]</sup>. Ademais, ressalta-se que a competência para dispor sobre a sua própria Administração Pública e sobre a prestação de seus serviços decorre da capacidade de *autoadministração* conferida ao Distrito Federal como unidade federativa autônoma (art. 18, CF/88<sup>[4]</sup>).

Sobre a iniciativa legislativa, destaca-se que a matéria proposta não se insere entre aquelas reservadas à iniciativa de autoridades específicas, viabilizando a propositura parlamentar, nos termos do art. 71, I, da LODF<sup>[5]</sup>. Com efeito, as hipóteses de iniciativa privativa no âmbito do processo legislativo constitucional não são a regra, mas sim a exceção, sendo necessário, por um lado, estar expressamente delimitadas, e por outro, ser interpretadas restritivamente<sup>[6]</sup>.

Por isso, ainda que um exame menos acurado possa levar à conclusão de que o PL nº 513, de 2019, trata de *atribuições*<sup>[7]</sup> de entidades inseridas no âmbito da Administração Pública, não é esse o entendimento que deve prosperar. Observa-se, portanto, que a alteração - específica e pontual - proposta pelo nobre parlamentar ao art. 14 da Lei nº 6.023, criando a obrigação de inserir a expressão “não à ordem” na emissão de cheques pelas Unidades Executoras de Recursos do PDAF, tão somente regulamenta (*lato sensu*) uma atividade que já lhes cabe desempenhar<sup>[8]</sup>, com o intuito de prestigiar os princípios constitucionais da *transparência* e da *eficiência*.

Isso porque, tanto a forma de administrar os recursos do PDAF, como as **atribuições** dos agentes da Administração Pública legalmente competentes, **restam inalteradas**, sendo mantida a dinâmica de movimentação de recursos tão bem delineada no parecer de mérito nº 001/2019 da CESC (fls. 06/07), que segue colacionado, *in verbis*:

“ (...) Por integrarem a estrutura de órgão público (SEEDF), **as escolas e as Coordenações Regionais de Ensino não possuem personalidade jurídica. Então,**

**nos termos da Lei distrital nº 6.023/2017, para que possam gerir seus recursos públicos, incluindo aí a devida prestação de contas, devem instituir sua respectiva Unidade Executora — UEx, isto é, uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (art. 4º, I e II). O credenciamento das UEx é formalizado mediante celebração do termo de colaboração com a SEEDF (art. 60, caput).**

**A Lei distrital no 6.023/2017 consigna que a liberação dos recursos financeiros do PDAF é realizada anualmente, em parcelas semestrais (art. 9º, caput) .**

**(...)**

**Ainda em conformidade com a Lei anteriormente mencionada, as UEx que recebem recursos públicos do PDAF ficam obrigadas a dar ampla publicidade à comunidade escolar dos valores recebidos (art. 36, parágrafo único). Os repasses financeiros são depositados, mantidos e geridos em contas bancárias específicas, no Banco de Brasília — BRB, em nome das respectivas UEx, abertas exclusivamente para essa finalidade. Os recursos do PDAF são movimentados por meio de cartão de débito, cheque nominativo, ordem bancária, boleto bancário e transferência eletrônica em nome do credor, devendo ser identificado o pagador e o credor (art. 14, §§ 1º e 2º). (...)"**

Quanto à espécie legislativa designada, lei ordinária, não se verifica óbice, uma vez que a Lei Orgânica do DF não reserva a matéria à edição de qualquer outra espécie legislativa determinada.

Por outro lado, sob a ótica da constitucionalidade material, faz-se necessário aferir o conteúdo da *lege ferenda* com as disposições da Constituição Federal e da Lei Orgânica distrital. Nesse sentido, cabe observar que a alteração proposta pelo projeto em exame possui o intuito de criar um instrumento de blindagem e segurança patrimonial dos recursos do PDAF, na medida em que restringe e dificulta a circulação de cheques emitidos pelas Unidades Executoras de recursos das escolas, tornando mais seguras e auditáveis as operações financeiras, evitando, por fim, possíveis desvios de finalidade.

A medida busca, dessa forma, concretizar os princípios da transparência e eficiência, consagrados na Constituição Federal e na Lei Orgânica Distrital como pilares da atividade administrativa:

**Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 106, de 2017.)**

Dessa forma, a adoção da prática de emissão de cheques não-endossáveis cria uma garantia eficiente em prol dos recursos públicos administrados pelas entidades escolares, à custa de um procedimento extremamente simples, o que revela, por outro lado, a razoabilidade da medida.

Por fim, não se verificam óbices acerca da legalidade, juridicidade e regimentalidade, e tampouco acerca da técnica legislativa e da redação.

Por todo o exposto, nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 513/2019**.

Sala das Comissões, em

**JOSÉ GOMES**

Deputado Distrital

[1] **Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[2] "No que concerne às competências legislativas não enumeradas, vale igualmente o que se acaba de afirmar: é bastante restrita a área de atuação do legislador estadual, limitando-se, de modo geral, a **disciplinar assuntos de sua competência material administrativa e financeira.**" *Comentários à Constituição do Brasil / J.J. Gomes Canotilho; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck; Gilmar Ferreira Mendes – 2. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP), p. 817.*

[3] **Art. 14.** Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

[4] **Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[5] **Art. 71.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: *(Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)* I – **a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;** *(Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

[6] CAVALVANTE FILHO, João Trindade. **LIMITES DA INICIATIVA PERLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS:** uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2012, p. 10.

[7] **Art. 71.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: *(Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

...  
§ 1º **Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que dispõem 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.) (grifou-se).*

[8] CAVALVANTE FILHO, João Trindade. **Op. Cit.**, p. 24.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE GOMES FERREIRA FILHO - Matr. 00152, Deputado(a) Distrital**, em 07/02/2022, às 18:48, 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](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
Código Verificador: **0657727** Código CRC: **E233A531**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 2º Andar, Gab 2 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8022  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.josegomes@cl.df.gov.br](mailto:dep.josegomes@cl.df.gov.br)