

PARECER Nº 4, DE 2017 - CCJ.

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 490/2015**, que *"Institui no âmbito do Distrito Federal o mês 'Maio Amarelo', dedicado à prevenção e combate à violência no trânsito e dá outras providências"*.

AUTOR: Deputado **RODRIGO DELMASSO**
RELATORA: Deputada **SANDRA FARAJ**

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei acima evidenciado.

Nos termos propostos, os objetivos devem ser alcançados por meio de ações e campanhas realizadas, a cada ano, durante o mês de maio. Caberá ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF realizar campanhas de esclarecimentos, educativas e preventivas, no intuito de diminuir o número de acidentes de trânsito, tornando as vias mais seguras. Para tanto, aquele órgão poderá contar com a colaboração de empresas privadas, de entidades civis e de organizações profissionais e científicas.

O mérito da proposição foi analisado pela Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, que optou pela sua aprovação.

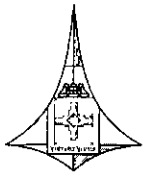
A Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF examinou o projeto nos aspectos de adequação orçamentária e financeira, concluindo pela aprovação, com uma emenda modificativa do relator. Tal emenda alterou o art. 4º da proposta original, substituindo a palavra "realizará" pela expressão "pode realizar". No dizer do relator, tal modificação tem o objetivo de "adequar o texto, transformando-o em Lei autorizativa com possibilidade de realização de despesas discricionárias e não obrigatórias ao Estado".

Nesta CCJ, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.



O projeto em análise trata da instituição de evento, o que, claramente, constitui matéria de interesse localizado, com alcance apenas no território do Distrito Federal. A Constituição Federal garante a esta Casa a prerrogativa de legislar sobre o assunto, conforme análise combinada dos **arts. 30, inciso I, e 32, § 1º da Constituição Federal**, in verbis:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 32. (...)

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

Assegurada a conformidade da norma proposta frente à Lei Maior de nosso ordenamento jurídico, **também não encontramos obstáculos no que diz respeito aos demais critérios de admissibilidade que este colegiado deve examinar.**

Entretanto, verificamos que a emenda apresentada pela CEOF carrega impedimentos insuperáveis para sua aprovação. Vejamos:

O **primeiro aspecto** a ser analisado é a razão para apresentação da Emenda. Em seu voto, o relator faz duas afirmações conflitantes:

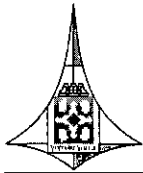
*"A importante proposta **não acarreta aumento da despesa pública**, considerando que somente inclui o mês Maio Amarelo no Calendário Oficial de Eventos do DF". (grifamos)*

*"É necessário ajuste no art. 4º de modo a adequar aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, **sem criação de despesa obrigatória de caráter continuado**". (grifamos)*

Ora, as **duas afirmações obviamente se chocam**: se não há aumento de despesa, por que seria necessária qualquer providência para evitar a criação de despesa continuada?

A esse respeito, achamos oportuno estender um pouco mais o tema. Muita discussão já houve a esse respeito: **pode a Câmara criar despesa nova ao aprovar lei de iniciativa parlamentar?** Há muitos casos de leis aprovadas por esta Casa e levadas a julgamento em órgãos do Poder Judiciário pelas mãos do Poder Executivo local. Um grande número delas tratava de criação de eventos, como a norma sob exame.

As decisões judiciais não têm sido unânimes nesses casos. A questão da iniciativa é mais pacificada, com a maioria dos julgadores entendendo que a criação de eventos **não se inclui no rol das matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.**



Já a **eventual criação de despesas divide mais o entendimento**. A fórmula básica que aparece na maioria das propostas (*as despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário*) **ainda divide opiniões**.

Mas vários juízes têm entendido que, desde que **não se trate de criar nova atribuição ou novo programa, tal fórmula permite ao órgão determinado adequar seu orçamento anual, de forma a acomodar os novos dispêndios**. Seria apenas uma questão de priorizar determinadas ações e programas, no momento de realizar a despesa autorizada pela Lei Orçamentária.

Na opinião desta relatora, o caso que se examina **não acarreta aumento de despesa pública**.

O DETRAN/DF sempre terá, em seu orçamento, recursos destinados a campanhas educativas e preventivas. O projeto de lei, em nenhum momento, estabelece qualquer quantitativo para os gastos decorrentes da lei. Em verdade, nem mesmo é certo haver dispêndio de recursos públicos, uma vez que o projeto prevê o estabelecimento de parcerias com outras entidades, que poderiam vir a arcar com tais despesas.

Veja-se, a exemplo, o posicionamento do Desembargador Nívio Gonçalves, ao relatar a ADI Nº 2006.00.2.008613-4. Esta ação questionava a constitucionalidade da **Lei nº 3.453/2004**. Ao se debruçar sobre o argumento de que a Câmara Legislativa havia criado despesa de forma inconstitucional, o magistrado afirmou:

"Por sua vez, o art. 151, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, assim dispõe:

Art. 151 – São vedados:

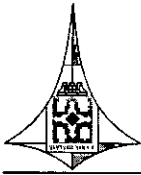
I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; (...).

O art. 5º da Lei nº 3.453/04 prescreve que "as despesas decorrentes da implantação do estabelecido nesta Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias da Secretaria de Estado de Saúde, suplementadas se necessário".

Assim, as despesas já estão contempladas nas referidas dotações orçamentárias, encontrando-se, pois, previamente previstas, a concluir-se que a Lei traz ínsita a idéia de que o dispêndio estará anteriormente elencado na lei orçamentária anual.

Desse modo, inócorre, em juízo preliminar, o vício material."

O **segundo aspecto** que deveríamos examinar diz respeito à **forma escolhida pelo relator da CEOF para sanar o suposto problema**. Ele propõe substituir um comando direto (*realizará*) por um comando condicional (*pode realizar*).



Na justificativa da emenda, o relator afirma que o objetivo é "adequar o texto, transformando-o em **Lei autorizativa** com possibilidade de realização de despesas discricionárias e não obrigatórias ao Estado". **(grifamos)**. Entretanto, com todo nosso respeito àquele relator, esse argumento não pode prosperar.

Nos primeiros anos de existência desta Casa, era comum a proposição de normas "autorizativas". No afã de legislar, e pressionados pelas limitações impostas pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal ao poder de iniciativa parlamentar, os deputados viam nos projetos "autorizativos" uma saída para manter alta a produção de leis. Essa era uma visão compartilhada por muitas casas legislativas do país, na suposição de que, para a sociedade, o bom parlamentar era o que apresentava muitos projetos de lei. **Esta Casa banuiu, há anos, o uso de projetos autorizativos.**

Assim, quando pretendia normatizar matéria de iniciativa privativa do Governador, o parlamentar lançava mão do "projeto autorizativo", em que simplesmente se autorizava o Executivo a realizar ações para as quais não precisava de autorização.

Mas, nosso sistema judiciário decidiu, reiteradamente, que projetos de cunho meramente autorizativo eram inconstitucionais. Na verdade, a simples ideia de projeto autorizativo contraria o conceito mais fundamental da lei: a sua coercitividade. Que sentido há em uma norma cujo cumprimento está submetido à vontade de alguém? "Aí está esta norma, mas eu só vou cumpri-la se desejar". É, obviamente, um absurdo jurídico.

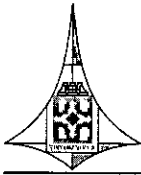
É bom que **não se confunda esse tipo de projeto autorizativo com a autorização legislativa prevista em dispositivos constitucionais e orgânicos.** Trata-se daqueles casos em que o Poder Executivo só pode fazer determinada coisa se o Poder Legislativo expressamente o autorizar. E tal autorização se faz por lei, uma lei autorizativa legítima. Veja-se a esse respeito o que diz a **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:

Art. 46. *As autorizações legislativas constituem-se em licenças do Poder Legislativo decorrentes de casos previstos em lei.*

Art. 47. *A autorização legislativa será dada por lei ou por decreto legislativo e depende de pedido ou proposta do órgão ou autoridade interessada.*

Art. 48. *Na autorização legislativa, será especificada sua abrangência e fixadas as condições em que deva ser cumprida." (grifamos)*

Veja-se, por exemplo, o que determina o **art. 59 da Lei Orgânica do Distrito Federal:**



"Art. 59. Compete à Câmara Legislativa autorizar, nos limites estabelecidos pelo Senado Federal, a celebração de operações de crédito, a realização de operações externas de natureza financeira, bem como a concessão de qualquer garantia pelo Distrito Federal ou por suas autarquias."

Esse dispositivo estabelece que o Governador só pode celebrar operações de crédito com autorização legislativa. Essa autorização virá por meio de lei autorizativa, se e quando o Executivo assim o solicitar.

De tudo o que expusemos, fica claro que **não é admissível a introdução de dispositivo de caráter meramente autorizativo no corpo da proposição que se examina.**

Superada a alegação de vício formal contida na Emenda Modificativa nº 1 da CEOF, do ponto de vista da **admissibilidade dos demais aspectos da proposição** prima pela constitucionalidade e legalidade, não existindo óbices a sua aprovação.

Dessa forma, quanto aos aspectos da alçada desta Comissão, concluímos pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 490/2015** e pela **INADMISSIBILIDADE** da **Emenda Modificativa nº 1 da CEOF**.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO REGINALDO VERAS
Presidente


DEPUTADA SANDRA FARAJ
Relatora