



PROCESSO N.º : 2015003251
INTERESSADO : DEPUTADA DEL. ADRIANA ACCORSI
ASSUNTO : Institui a campanha estadual de mobilização contra o comércio de produtos de origem criminosa.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre projeto de lei, de autoria da ilustre Deputada Del. Adriana Accorsi, instituindo a campanha estadual de mobilização contra o comércio de produtos de origem criminosa, a ser realizada em órgãos públicos, escolas, associações de bairros e outros locais a serem definidos.

A campanha terá as seguintes diretrizes:

- (i) conscientizar a população que a segurança pública é responsabilidade de todos, não apenas dever do Estado, nos termos do art. 144 da Constituição Federal – CF;
- (ii) prestar esclarecimentos acerca do fomento ao crime que o comércio de produtos de origem criminosa produz;
- (iii) ressaltar que a compra de produtos por preços desproporcionais ao valor de mercado, mesmo sem conhecimento certo da origem ilícita do produto, pode configurar crime de receptação culposa;
- (iv) realizar palestras e debates sobre a importância da consciência e prática cidadãs na prevenção da violência e promoção da segurança pública, consequências jurídicas e sociais do fomento do comércio de produtos de origem criminosa e outros temas afins;
- (v) promover e divulgar material educativo em diferentes formatos.

A proposição estabelece que a campanha será custeada por recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP-GO – nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 14.750, de 22 de abril de 2004.

A justificativa menciona que a proposição visa conscientizar a sociedade de que segurança pública e enfrentamento à criminalidade também são de responsabilidade da sociedade e não apenas do Estado. Em especial, objetiva, além da conscientização, a mobilização social contra o comércio de produtos de origem criminosa.



Essa é a síntese da proposição em análise.

Sobre a medida prevista nesta proposição, por se tratar de simples instituição de campanha estadual, entendemos que não há qualquer óbice constitucional ou legal para aprovação da propositura em pauta, especialmente porque a matéria não está incluída dentre aquelas da iniciativa privativa do Governador do Estado (CE, art. 20, § 1º). Trata-se, no caso, de medida específica inserida dentro da competência comum do Estado para legislar sobre segurança pública, conforme o art. 144 da CF.

Não há que se argumentar que a geração de despesa, por si só, conduziria essa temática para o âmbito da iniciativa privativa do Governador do Estado.

É frequente o questionamento sobre a possibilidade do parlamentar apresentar uma proposição legislativa criando despesa. É também comum se deparar com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar despesas por meio de suas proposições legislativas. Mas será que esse posicionamento tem respaldo no sistema constitucional vigente?

Ao estudar as Constituições que o Brasil já teve, desde a primeira editada em 1824, constata-se que a restrição quanto à iniciativa parlamentar de proposições que impliquem em despesas iniciou-se na Constituição de 1937, no contexto do regime ditatorial da Era Vargas conhecido como Estado Novo. O art. 64 dessa Constituição preconizava que não eram admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras versando sobre matéria tributária ou que resultasse em aumento de despesa. Essa Constituição era bem rígida quanto ao poder parlamentar, pois dispunha que a nenhum membro de qualquer das Câmaras caberia a iniciativa de projetos de lei, a qual somente poderia ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal. Ou seja, o parlamentar, isoladamente, estava impedido de apresentar qualquer projeto de lei, o que somente poderia ocorrer se conseguisse o apoio de um quinto dos membros da sua respectiva Câmara.

Essa restrição em relação à iniciativa parlamentar foi abolida pela Constituição de 1946, sob a inspiração de um sentimento de redemocratização do país. No entanto, com o advento da ditadura militar, a Constituição de 1967 (art. 60, II) e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 65), reprisaram em seu texto a referida norma impeditiva da iniciativa parlamentar e voltaram a vincular os projetos de lei que criassem ou amentassem a despesa pública à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF), deixou de existir a antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas. A única vedação que consta na CF refere-se a impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar



despesa em proposição de autoria reservada do Executivo (art. 63, I, CF). No sistema constitucional vigente, portanto, o parlamentar tem legitimidade para apresentar proposição legislativa criando despesa.

Há um princípio jurídico que ensina que não se deve criar vedações onde elas não existam. E, nesse ponto, a única vedação que existe na Constituição Federal refere-se ao poder de emenda parlamentar nas proposições de iniciativa reservada do Executivo, hipótese em que não se admite aumento de despesas. Contudo, essa vedação alcança, tão somente, as emendas parlamentares e não deve ser estendida às proposições de iniciativa parlamentar.

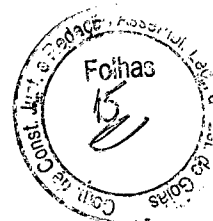
É salutar mencionar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal refuta a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual, conforme restou consignado na ementa da ADI 3394:

“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.** As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.” (Destaquei).

No julgamento desta ação direta, o Ministro Relator EROS GRAU proferiu o lapidar ensinamento:

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. **Não se pode ampliar aquele rol**, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. A esse respeito pronunciou-se o Ministro OCTÁVIO GALLOTTI quando do julgamento da ADI n. 2071/MC:

‘A Assembleia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento.



[...]

A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. **Na Constituição não está escrito isso.** Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo'.

O Ministro MOREIRA ALVES sustentou ainda neste mesmo julgamento o seguinte:

'se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, **não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria** – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento.'" (Grifou-se).

Com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido afirmar que o sistema constitucional vigente não veda a iniciativa parlamentar nas proposições legislativas que criem despesas, devendo-se ressaltar apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, CF), além da vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa exclusiva do Executivo (art. 63, I, CF).

A proposição, portanto, é compatível com o sistema constitucional vigente. No entanto, para ser aprovada, precisa de algumas alterações de ordem formal (técnica-legislativa), motivo pelo qual apresentamos o seguinte substitutivo:

"SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 402, DE 24 DE SETEMBRO DE 2015.

Institui a campanha estadual de mobilização contra o comércio de produtos de origem criminosa.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída, no Estado de Goiás, a Campanha Estadual de Mobilização contra o Comércio de Produtos de Origem Criminosa,



instrumento de prevenção da violência e de promoção da segurança pública.

§ 1º A campanha de que trata o caput será realizada anualmente, na semana do dia 5 de outubro, em alusão ao Dia Nacional da Cidadania, instituído pela Lei Federal nº 12.267, de 21 de junho de 2010.

§ 2º A campanha de que trata o caput será realizada em órgãos públicos, instituições de ensino, associações de bairros e em outros locais a serem definidos em regulamento.

Art. 2º A campanha instituída por esta Lei tem como diretrizes:

I – conscientizar a população de que a segurança pública é responsabilidade de todos, não apenas dever do Estado, nos termos do caput do art. 144 da Constituição Federal;

II – esclarecer que o comércio de produtos de origem criminosa fomenta o crime;

III – ressaltar que a compra de produtos por preços desproporcionais ao valor de mercado, mesmo sem conhecimento certo de sua origem ilícita, pode configurar, além de outros, o crime de receptação culposa, nos termos do § 3º do art. 180 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal;

IV – realizar palestras e debates sobre:

a) a importância da consciência e prática cidadãs na prevenção da violência e na promoção da segurança pública;

b) as consequências jurídicas e sociais do fomento ao comércio de produtos de origem criminosa;

c) outros temas aptos à realização dos fins desta Lei;

V – promover e divulgar material educativo em diferentes formas, por exemplo:

a) folhetos;



b) panfletos;

c) cartazes;

d) "outdoors";

e) "busdoors".

Art. 3º A campanha instituída por esta Lei terá como fonte de receita recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP – GO, nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 14.750, de 22 de abril de 2004.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

Isto posto, com a **adoção do substitutivo** ora apresentado, somos pela **aprovação** da propositura em pauta.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 29 de Setembro de 2015.


Deputado HUMBERTO AIDAR
Relator