

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PELO 47/2016

PARECER Nº 1 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 47/2016, que inclui os §§ 18 e 19 ao art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

AUTORES: Deputado PROFESSOR REGINALDO VERAS e OUTROS

RELATOR: Deputado JULIO CESAR

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta comissão a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 47/2016, subscrita por oito deputados: Professor Reginaldo Veras, Agaciel Maia, Chico Leite, Chico Vigilante, Cláudio Abrantes, Professor Israel Batista, Luiza de Paula e Ricardo Vale.

Pretendem os autores garantir a participação popular durante o processo de elaboração, discussão, acompanhamento e fiscalização do orçamento do Distrito Federal, da seguinte forma:

Art. 150.

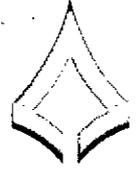
§ 18 É garantida, na forma da lei, a participação popular durante o processo de elaboração, discussão, acompanhamento e fiscalização do orçamento público do Distrito Federal, com o objetivo de eleger prioridades no gasto público, observados os seguintes princípios:

I – participação universal e voluntária;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



II – transparência da gestão fiscal;

III – representatividade, nas instâncias deliberativas, proporcional ao número de participantes;

IV – autodeterminação;

V – transparência da metodologia de decisão e ampla divulgação das etapas do ciclo de participação.

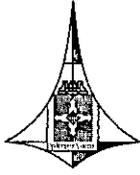
§ 19 A lei de que trata o parágrafo anterior deve assegurar, no mínimo, a realização de audiências públicas, convocadas e realizadas exclusivamente para esse fim pelo Poder Executivo.

Na Justificação, os autores trazem os seguintes argumentos: *"a presente Proposta tem por fim incluir parágrafos ao art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal, com o fim de garantir o orçamento participativo no DF. Nos últimos anos, foram feitas algumas tentativas de se implantar o orçamento participativo, por meio de decretos, mas que não resultaram numa participação efetiva da sociedade na elaboração do orçamento. Vale ressaltar que as leis orçamentárias mais recentes têm sido acompanhadas por anexos que apresentam demandas da população, as quais têm sido incluídas de forma genérica na peça orçamentária, dificultando a identificação e o acompanhamento da execução das referidas ações pela sociedade. É fundamental que se amplie a participação popular nas decisões referentes ao orçamento, por meio da criação de espaços de discussão das necessidades mais urgentes da população, e que as propostas sejam efetivamente incluídas e priorizadas, quando da utilização dos recursos públicos".*

É o relatório.

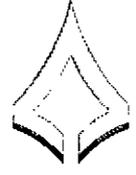
II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do *caput* e do § 2º do art. 210 do Regimento Interno, compete à



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Lei Orgânica, incumbindo a análise do mérito à Comissão Especial nomeada para a finalidade, *in verbis*:

Art. 210. A proposta de emenda à Lei Orgânica, apresentada na forma do art. 139, será despachada pelo Presidente da Câmara Legislativa à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Inadmitida a proposta, cabe recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados Distritais.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente da Câmara Legislativa designará Comissão Especial, composta de sete membros, observado o disposto nos arts. 55, 59 e 60, para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de vinte dias, a partir de sua constituição, para proferir parecer.

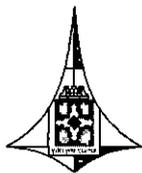
A PELO 47/2016, ao acrescentar os §§ 18 e 19 ao art. 150 da LODF, pretende instituir, no nível constitucional, o denominado *orçamento participativo*.

A proposição, para ser admitida nesta Comissão, tem de atender aos requisitos previstos nos arts. 139, inciso I e §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno e 70, inciso I e §§ 3º ao 5º, e 71, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem:

a) sendo de autoria de deputados, a subscrição de no mínimo um terço dos membros da Casa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);

b) que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF);

c) que a matéria não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art. 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF);



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



d) que não haja intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF);

e) sendo de autoria de deputados, que não trate de matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, § 1º).

Todas as exigências para a admissão da proposta estão atendidas, ou seja:

a) foi subscrita por oito deputados (item a);

b) não fere princípios da Constituição Federal (item b);

c) a matéria não foi objeto de iniciativa rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa (item c);

d) o Distrito Federal não está sob intervenção federal ou em estado de defesa ou de sítio (item d);

e) a matéria não está no rol daquelas de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

A propósito, em recente julgado, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios –TJDFT, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2015 00 2 030003 4 (Relator Desembargador Angelo Passareli, julgamento em 23/05/2017), declarou a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015, que altera o art. 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Essa ELO dispõe sobre o percentual a ser obrigatoriamente aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação. Segundo o Conselho Especial do TJDFT, *"é inconstitucional a Emenda à Lei Orgânica Distrital nº 88/2015, do ponto de vista formal, ante a inobservância do modelo de processo legislativo federal, em especial das regras atinentes à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar a instauração de processo legislativo que, relacionado à vinculação de receitas de impostos a despesa específica (manutenção e desenvolvimento da educação básica e do ensino superior público distrital), restringem a margem de discricionariedade conferida ao Chefe do Poder*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Executivo para a elaboração das leis orçamentárias".

Em outras palavras: uma PELO que restrinja a discricionariedade do governador no tocante à elaboração do projeto de lei orçamentária anual, sendo de autoria de deputados distritais, padecerá de vício de iniciativa.

Considerando esse posicionamento do TJDFT, da leitura dos dispositivos que se pretendem incluir no art. 150 da LODF, não se verifica a imposição de restrições à discricionariedade do Governador na elaboração da peça orçamentária. O § 18 do art. 150 prevê a participação popular, sem que, contudo, isso implique a sujeição do Governador àquilo que for proposto pelos cidadãos. E o § 19 ilustra a natureza dessa participação, ao determinar que a lei que a disciplinar preverá, no mínimo, a convocação de audiências públicas.

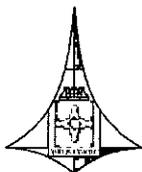
Portanto, não há que se falar, na hipótese, de inobservância da exigência constitucional de observância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo no tocante às leis orçamentárias.

Do ponto de vista da constitucionalidade material, a PELO 47/2016 vai ao encontro dos princípios da publicidade e transparência, presentes no *caput* do art. 19 da LODF.

Cabe destacar que já há na LODF dispositivo com conteúdo semelhante, o parágrafo único do art. 321:

"Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, da lei de uso e ocupação do solo e dos planos de desenvolvimento local, bem como sua implementação.

Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, da lei de uso e ocupação do



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



solo e dos planos de desenvolvimento local”.

É sabido que os projetos de lei complementar que tratam do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT e da Lei Uso e Ocupação do Solo – LUOS são de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, § 1º, inciso VI). Mas isso não impede a efetiva participação popular no processo de elaboração dessas leis.

Antes de concluirmos, entendemos que, para a admissibilidade da PELO 47/2016, faz-se necessária a modificação do art. 1º da PELO 47/2016, com a retirada do § 19 do art. 150 da menção ao Poder Executivo, sob pena de violação do art. 53, *caput*, da LODF, que trata da separação de poderes.

Além disso, deve ser suprimido o art. 3º da PELO 47/2016, que traz a cláusula de revogação, inaplicável às Emendas à Lei Orgânica. E deve ser modificada a ementa da PELO 47/2016, que utiliza o verbo “inclui”, quando o verbo usualmente adotado (v.g. ELOs 93/2015, 94/2016, 98/2016 e 101/2017) é “acrescenta”.

Dada a alteração da ementa e do art. 1º e a supressão do art. 3º, opta-se pela apresentação de substitutivo. Cabe destacar que, dada a natureza das alterações, não há que se falar em iniciativa qualificada na apresentação da emenda.

Pelo exposto, manifestamo-nos pela **ADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 47/2016 nesta Comissão de Constituição e Justiça, na forma do **substitutivo**.

Sala das Comissões, em

Deputado REGINALDO VERAS

Presidente

Deputado JULIO CESAR

Relator