



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROOSEVELT VILELA - GAB. 14



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2020**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre o Projeto de Lei nº 1041, de 2020, que *"Dispõe sobre o Programa de Renda Temporária para os trabalhadores afetados pela emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências."***

**Autor: Deputado DANIEL DONIZET**

**Relator: Deputado ROOSEVELT VILELA**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça, quanto aos aspectos de admissibilidade, o Projeto de Lei nº 1041/2020, de iniciativa do deputado Daniel Donizet, que *"Dispõe sobre o Programa de Renda Temporária para os trabalhadores afetados pela emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências."*

O art. 1º estabelece que *"Fica criado o Programa de Renda Temporária para os trabalhadores afetados pela emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus a ser transferida aos trabalhadores residentes no Distrito Federal que cumpram os critérios estabelecidos nesta Lei"*.

O art. 2º apresenta as finalidades do Programa; o art. 3º dispõe sobre os requisitos que o trabalhador deverá cumprir para se habilitar; e o art. 4º estabelece que a relação de profissão habitual ou principal meio de vida do beneficiário do Programa será divulgada pelo Poder Executivo e incluirá no mínimo as que especifica nos seus incisos.

O art. 5º prevê que *"O período do benefício temporário não será inferior ao período em que permanecerem em vigor as medidas restritivas ao funcionamento do comércio e ao fluxo de pessoas no âmbito do Distrito Federal"*.

O art. 6º prescreve que *"O valor do benefício não poderá ultrapassar o maior benefício financeiro de programas sociais pago pelo Governo do Distrito Federal"*.

O art. 7º apresenta as hipóteses para cancelamento do benefício, especificada em seus cinco incisos.

O art. 8º estabelece que *"Esta lei entra em vigor na data de sua publicação"*.

O art. 9º dispõe que "*Revogam-se as disposições em contrário*".

Na justificação, o autor afirma que a "*presente proposição tem por objetivo contribuir para a garantia de renda mínima aos trabalhadores informais e todos aqueles que exercem atividades sem carteira assinada, talvez os mais afetados pela emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus*".

Acrescenta ainda, outros argumentos que julga favoráveis à proposição.

A proposição foi distribuída para a análise de mérito pela CAS e para a análise de admissibilidade pela CEOF e CCJ.

Encaminhada a proposição para esta Comissão e aberto o prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

## **É o Relatório.**

### **II – VOTO DO RELATOR**

Conforme disposto nos arts. 63, I e § 1º, e 210, *caput*, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça proferir parecer acerca da 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.

Como dito, referida proposição, em síntese, cria programa de transferência de renda para os beneficiários que especifica.

O benefício proposto está inserido no contexto de medidas paliativas decorrentes da crise social decorrente do novo coronavírus, é temporário, se destina a pessoas que tenham perdido sua única fonte de renda em decorrência de medidas restritivas decretadas pelo Governo local (sendo o mais importante o Decreto n. 40.539, de 19 de março de 2020, e suas alterações), e tem valor limitado aos benefícios sociais pagos pelo DF.

Sobre o assunto, diz a Lei Orgânica do Distrito Federal:

(...) 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.)

II – ao Governador; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

III – aos cidadãos; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

**§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:**

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

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.)

V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;

VI – plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

§ 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

**Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:**

**I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;**

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Legislativa, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) [\[1\]](#) (...)

Note-se que a competência dos Deputados Distritais, é regra (art. 71, I), apenas afastada em alguns casos específicos. Consultando as competências privativas do Governador (art. 71, §1º), não se verifica a existência de vedação à criação de despesas, em sentido geral. A vedação que se verifica é à criação de cargos ou aumento da remuneração, bem como à criação e estruturação de órgãos do Poder Executivo (incisos I, II e IV). Existe ainda vedação à concessão de gratuidades em serviços públicos sem a indicação da fonte de custeio (§ 2º). Especificamente sobre o aumento de despesa, o art. 72 prevê que a vedação de aumento nos casos de projeto de iniciativa do governador.

Ainda assim, o tema gerou polêmicas, notadamente de parte daqueles que pretendem restringir as competências e prerrogativas do Poder Legislativo. O tema foi levado ao judiciário em inúmeras oportunidades.

Merece destaque a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. A Corte Máxima tem decidido reiteradamente pela possibilidade de criação de despesa pelo Poder Legislativo, desde que não altere a estrutura ou crie atribuição ao Poder Executivo. *In verbis*:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. **3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. **O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie**

**despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**

(ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 871658 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018)

Ementa: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017)

Consultando a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, verifica-se a existência de muitos julgamentos em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra proposições de iniciativa de parlamentares. Entretanto, embora existam mesmo casos de declaração de inconstitucionalidade, esses não se assemelham à proposição presente. Seja porque não trata de emenda em proposição de iniciativa do Governador, seja porque não concede aumento de remuneração a servidores, ou seja, porque não vincula receita de impostos, essas sim hipóteses em que se configura inconstitucionalidade.

Confirmam-se alguns exemplos, onde se evidenciam tais diferenças:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº

6164/2018. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 19 LODF. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA DO TJDF. VIOLAÇÃO A LEI FEDERAL. NÃO CABIMENTO EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO DF. AUMENTO DE DESPESA. POSSIBILIDADE. ART. 72, I, LODF.

I - A Lei Distrital nº 6.164/2018, ao instituir a gratificação de trânsito em período de descanso para os agentes de trânsito do DETRAN/DF e do DER/DF, objetivou estimular a prestação de serviço voluntário gratificado, com vistas a aumentar o efetivo de fiscalização e policiamento de trânsito, ante o déficit de servidores nessas atividades.

II - Restou sobejamente demonstrado que o objetivo da norma é o atendimento do interesse público primário na consecução das políticas de segurança de trânsito (supremacia do interesse público); que não há incongruência entre os motivos constantes da justificação do projeto de lei e seu texto (princípio da motivação); que não há violação aos padrões éticos e de boa-fé (princípio da moralidade); e que a lei impugnada delinea-se razoável e proporcional ante o quadro fático do déficit de agentes de trânsito (princípios da razoabilidade e da proporcionalidade).

III - Ao estabelecer critérios gerais e indistintos para os interessados em perceber a gratificação, a lei observou o princípio da impessoalidade.

IV - É vedada a análise de conflito da norma local em face da Constituição da República ou de legislação federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito desta Corte de Justiça.

**V - O art. 72, inciso I, da Lei Orgânica do DF não impossibilita o encaminhamento pelo Poder Executivo de projetos de lei que importem em aumento de despesa, mas veda que emendas parlamentares a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do executivo resultem em majoração do custo do projeto.**

VI - ADI julgada improcedente. Unânime.

(Acórdão 1157600, 20180020059157ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 19/2/2019, publicado no DJE: 15/3/2019. Pág.: 78)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 73 DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL 840/2011. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

1. O § 2º, do art. 73, da LC-DF 840/11 padece de inconstitucionalidade formal e material, pois, **fruto de emenda parlamentar, enseja inadmissível aumento de despesa em lei reservada à iniciativa do Governador do DF** - LODF 71, §1º, I, II, 72, I -, além de vincular a remuneração do servidor ao salário mínimo e de não observar as **restrições orçamentárias para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração**, em afronta à LODF 35, caput, e 157. 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex nunc, a partir do presente julgamento, considerada a percepção de boa-fé de verba de natureza alimentar paga com base em norma então vigente. (Acórdão 958386, 20130020273213ADI, Relator: FERNANDO HABIBE, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 7/6/2016, publicado no DJE: 16/8/2016. Pág.: 48/49)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88/2015. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25% NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E DE 3% NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA DISTRITAL. CARÁTER ORÇAMENTÁRIO. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE FORMAL PRONUNCIADA.

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 receita de impostos a despesa específica** (manutenção e

desenvolvimento da educação básica e do ensino superior público distrital), restrinjam a margem de discricionariedade conferida ao Chefe do Poder Executivo para a elaboração das leis orçamentárias.

Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente. Maioria.

(Acórdão 1020464, 20150020300034ADI, Relator: ANGELO PASSARELI, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 23/5/2017, publicado no DJE: 31/5/2017. Pág.: 45)

Por todos esses argumentos, verifica-se que a proposição encontra amparo no art. 32, § 1º, c/c art. 30, I, da Constituição Federal, que determinam a competência do Distrito Federal para legislar sobre assuntos de interesse social.

Além disso, verifica-se também que não há vício de iniciativa, a proposição não viola dispositivos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e do Regimento Interno desta Casa de Leis, bem como não apresenta óbice de natureza regimental ou de redação e técnica legislativa para sua aprovação.

Visando abranger outras categorias duramente afetada pela crise provocado pelo Covid-19, apresento a emenda aditiva anexa.

Pelo exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, votamos pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei n. 1041/2020, com a emenda deste relator.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADO REGINALDO SARDINHA**  
**PRESIDENTE**

**DEPUTADO ROOSEVELT VILELA**  
**RELATOR**



Documento assinado eletronicamente por **ROOSEVELT VILELA PIRES - Matr. 00141, Deputado(a) Distrital**, em 25/03/2020, às 13:45, 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: **0081852** Código CRC: **7D30A886**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 14 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8142  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.rooseveltvillela@cl.df.gov.br](mailto:dep.rooseveltvillela@cl.df.gov.br)