

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

~~PARECER Nº 02, DE 2012.~~

Parecer nº 05, de 2012

Da COMISSÃO ESPECIAL sobre a PROPOSTA DE EMENDA à LEI ORGÂNICA Nº 10, de 2011, que dá nova redação ao caput do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispõe sobre os princípios que regem a administração pública.

Autores: Deputado Chico Leite e outros

Relator: Deputado Rôney Nemer

I – RELATÓRIO.

Submete-se à apreciação desta Comissão Especial para Análise das Propostas de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal a proposta em epígrafe, para emissão de parecer de mérito, nos termos do art. 210, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

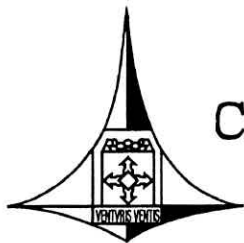
Esta Comissão Especial foi designada pelo Ato do Presidente nº 376/2012 para analisar, entre outras, esta Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 10/2011, cujo primeiro subscritor é o Deputado Chico Leite e está assinada por nove parlamentares, que tem por escopo dar a seguinte redação ao *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 19. *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular e interesse público, e também ao seguinte:*

A redação atual do dispositivo é a seguinte:

Art. 19. *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

CE PELOS	
PELO nº	10, 2011
Folha nº	11
Mat.: 1708-7	Rub.: [assinatura]



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

Em suma, a proposição tem por finalidade inserir no texto a expressão ***participação popular***.

Seguem as cláusulas de revogação e de vigência usuais.

Na Justificação, os proponentes mencionam que se trata da reedição de proposta antiga que restou não apreciada e, por força do art. 138 do Regimento Interno desta Casa, precisa ser renovada.

Segundo os autores, a iniciativa busca o aperfeiçoamento da democracia, pois o princípio da participação popular se manifesta especialmente pelos mecanismos de democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e perpassa todo o ordenamento constitucional brasileiro (citam-se, a título de exemplo, numerosos dispositivos da Constituição Federal e da Carta Magna Distrital), daí a importância de integrar, expressamente, o rol dos princípios maiores da Administração enunciados no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em favor de sua propositura, argumentam também que a participação do cidadão nas ações da sociedade, do governo e da administração pública é tema do grande debate sobre o *aperfeiçoamento da democracia meramente representativa e substrato do princípio do Estado Democrático de Direito*, da soberania, da cidadania, do poder que emana do povo e dos direitos fundamentais, conforme vários dispositivos da Carta Política da Nação, como no art. 1º, parágrafo único, II, e no art. 5º, incisos XVI, XVII, XXXIII, a, XXXIV, b, XXXVIII, XLIV, LX, LXXI, e LXXIII, art. 14, I, II e III e por todo o ordenamento constitucional (são citados numerosos dispositivos).

Os autores reportam, igualmente, ênfase marcante da Lei Orgânica do Distrito Federal ao princípio da participação popular, como extensão de ditames constitucionais maiores, afirmando que, não obstante isso, nossa prática político-administrativa está longe de privilegiar a participação popular como característica constituinte de novo patamar nas relações do Estado com a sociedade.

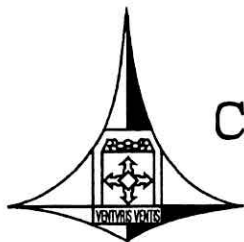
Tendo tramitado pela Comissão de Constituição e Justiça, a peça legislativa teve voto favorável, sendo admitida no processo legislativo, nos termos regimentais, sem emendas.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas na Comissão Especial.

II – VOTO DO RELATOR.

A Comissão Especial instituída por força do Ato do Presidente nº 376/2012, de 05 de julho de 2012, tem como atribuição o exame de mérito de

CE PELOS	
PELO nº	30 / 2011
Folha nº	32
Mat.: 17087	Rub.:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

Propostas de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal apresentadas na atual legislatura, nos termos do art. 210, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

Art. 210.....

*§ 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.(grifamos)*

Convém recordar que o exame do **mérito** de uma proposição funda-se em sua **oportunidade** e **conveniência**, mediante a avaliação da necessidade, relevância, efetividade e possíveis efeitos da proposta no trato da matéria por meio do instrumento normativo escolhido e, aplicando os critérios de avaliação dos benefícios e demais consequências da nova lei, verificar os efeitos para a melhoria do bem estar geral ou de grupos específicos com sua criação, os resultados esperados, incertezas e riscos projetados a partir de sua aplicação, com o fim de superar certo grau de subjetividade da análise.

Assim sendo, definimos como "oportuno" aquilo que **vem a tempo**, que é **tempestivo**, ou o que **vem a propósito**, enquanto a "conveniência" consiste na qualidade do que se mostra **útil, apto ou necessário**.

A proposição submetida ao exame desta Comissão contém matéria relativa a princípios constitucionais da administração pública. Portanto, o exame do mérito da matéria remete a considerações germinais sobre o conceito de *participação popular*, como referência para verificação de oportunidade e conveniência da peça legislativa em apreço.

O vocábulo *participação*, na *acepção proposta*, significa "tomar parte" ou "ser parte integrante de um todo". O adjetivo *popular*, deriva do latim *populo* (povo). Segundo o pensador político Norberto Bobbio, a *participação popular* tem como pressuposto um contexto *político*, oriundo, por sua vez, do substantivo *polis* (*cidade*, na Grécia Antiga) que, segundo Aristóteles, designa originalmente aquilo que se refere ao estudo das atividades humanas vinculadas às coisas do Estado.

Ao dar ênfase à participação popular direta, redundamos por questionar (não abolir) a democracia representativa – não a Democracia ou o Estado Democrático em si – mas no que se refere aos homens eleitos, em face do desencanto do povo com os políticos profissionais. O povo é consultado de quatro em quatro anos ou em períodos esporádicos e, após eleitos, os representantes decepcionam seus eleitores: políticos tradicionais, administradores e legisladores, podem agir praticamente como bem entenderem até a próxima eleição, quando então – e só então – o cidadão será novamente consultado ou poderá interferir na administração e legislação da coisa pública.

CE PELOS	
PELO nº	30, 2011
Folha nº	13
Mat.: 17087	Rut:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

A distância entre representantes e representados acaba por afastar a política das praticas quotidianas, separando duas esferas muito íntimas na democracia direta: a política e a vida social.

Como menciona Cornelius Castoriadis (*In: Socialismo ou Barbárie. O conteúdo do socialismo*. Ed. Brasiliense, SP:1983, p. 274), "a representação "política" tende a "educar" – isto é, a deseducar – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de "governar".

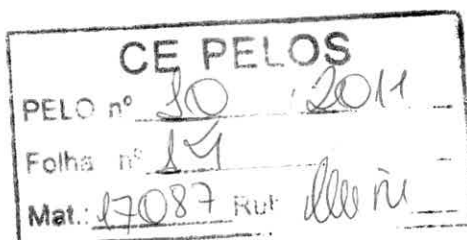
O filósofo, orador, escritor, advogado e político romano Cícero, em *Da República*, lecionava:

*"Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe á multidão covarde e débil. Mas **quando o povo sabe, ao contrário, manter as suas prerrogativas**, não é possível a esses encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo **permanece árbitro das leis, dos juizes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, e só então, a coisa pública é do povo.**"*

Assim, percebemos que a preocupação com a gestão e com a fiscalização da atividade pública, está inscrita na história das sociedades desde a antiguidade. A *participação popular* configura não só um mecanismo de intervenção e controle do povo na coisa pública, mas um corolário do próprio existir democrático da sociedade e do Estado. Entretanto, não é coisa simples de se precisar, seja em termos conceituais, seja em termos operacionais.

Participação popular, na proposição em apreço, foge da idéia de soberania popular consagrada na Constituição, mediante a *iniciativa popular da lei* (que pode ocorrer com a apresentação de projeto de lei por uma parcela de eleitorado), para incluir instrumentos processuais de participação, tais como a *consulta pública* (manifestação pública sobre determinada medida, dentro de prazo específico, por escrito), a *audiência pública* (sessão de discussão sobre tema passível de formular decisão a ser homologada por órgão competente) e os *colegiados públicos* (reconhecimento de cidadãos que integrem entidades representativas, órgãos consultivos ou deliberativos do Poder Público).

Outros instrumentos de participação popular (não restritivos) são a *assessoria externa* (especialistas que contribuem com formulação de relatórios, diagnósticos ou projetos específicos), a *fiscalização e reclamação sobre o funcionamento dos serviços públicos* (baseada na relação de consumo entre Estado e usuário), a *colaboração executiva* (organizações que desenvolvem, sem fim lucrativo,





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

atividade de colaboração em áreas de atendimento social direto) e a *ouvidoria* (estruturada para oitiva de consumidores ou usuários de produtos e serviços prestados por agências públicas). São todas formas legítimas de o cidadão participar diretamente da gestão pública.

Entendemos, contudo, que não cabe considerar como participação popular, por exemplo, a prestação de serviço público por um concessionário ou permissionário, delegado do Estado, cuja motivação econômica é evidente, bem como a atuação de particular em busca de resguardo de direitos estritamente individuais.

O professor e membro do Ministério Público da Bahia, Dr. Paulo Modesto, em seu trabalho intitulado *Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização*, discorre sobre a questão:

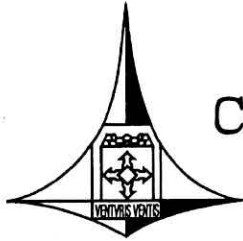
*Em sentido amplo, **participar significa intervir num processo decisório qualquer** (Morón, 1980:103; Duarte, 1996:110).*

*No âmbito do direito público, a questão da participação vincula-se estritamente à interferência na **realização e controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo** (Modesto, 1995). Nesta direção, embora de forma mais específica, Kelsen definia os direitos políticos como **as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da vontade geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica** (Kelsen, 1990:91).*

*A participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública, considerando este sentido amplo, corresponde a todas as **formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado**. Mas participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restrito: **trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo**. (grifamos).*

Assim entendida a matéria, não percebemos o ora proposto como um *bis in idem*, nem confundimos a *participação popular*, em seu sentido lato, com os mecanismos de democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

CE PELOS	
PELO nº	30 / 2011
Folha nº	15
Mat.: 17087	Rub.: Allen



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

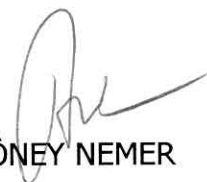
Cumpre observar, outrossim, que os princípios da *razoabilidade*, da *motivação* e do *interesse público*, embora imiscuídos em dispositivos normativos constitucionais, não tiveram menção expressa no *caput* do art. 37 da Carta Magna da República (princípios da administração pública), porém foram contemplados expressamente no dispositivo sinônimo da Lei Orgânica do Distrito Federal: o art. 19. Na oportunidade da elaboração da Carta Constitucional Local, o constituinte privilegiou esses princípios e podemos inferir, por semelhante raciocínio, que o legislador deseja, agora, erigir também o *princípio da participação popular*, expressamente, em princípio direcionador da administração pública em todas as esferas e níveis abrangidos pela norma local.

Ante os argumentos expendidos, podemos concluir que a proposição ora em análise, que pretende a inserção da expressão "participação popular" no *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual elenca os princípios informadores da administração pública, apresenta-se **oportuna** e **conveniente**, em face de sua aptidão e tempestividade, consolidando mecanismos da democracia direta e fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

Pelo exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 10, de 2011, no âmbito de competência desta Comissão Especial instituída pelo Ato do Presidente nº 376/2012, com o propósito de examinar o mérito de tais espécies normativas.

Sala das Comissões,

Deputada ELIANA PEDROSA
Presidente


Deputada RÔNEY NEMER
Relator

CE PELOS	
PELO nº	80 / 2011
Folha nº	36
Mat.: 17087	Rub.: 