



PARECER Nº 02/2016 - CAS

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 210/11, que *Dispõe sobre a participação da população na elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Distrito Federal.*

AUTORA: Deputado Evandro Garla

RELATOR: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, do Deputado Evandro Garla, dispõe sobre a participação da população na elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual do Distrito Federal.

Seu texto estabelece critérios para a participação direta e voluntária dos cidadãos para atuarem como conselheiros do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

Fixa, ainda, a obrigatoriedade de o Poder Executivo prestar contas à população sobre a execução do plano de investimentos.

Na justificção o proponente destaca que o seu objetivo é resgatar um processo de democracia participativa direta da população nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução das leis orçamentárias.

Tendo tramitado pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças a proposição foi aprovada sob a forma de substitutivo.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



II – VOTO DO RELATOR

À Comissão de Constituição e Justiça é atribuído o exame de admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis. Em relação ao mérito, conforme seu inciso III, *d*, cabe a este Colegiado as questões afetas ao direito administrativo em geral.

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui competência a esta Unidade da Federação para dispor sobre ele. É o que se extrai da combinação de seus arts. 32, § 1º, e 30, inciso I, que a ela atribui competência legislativa dos Estados e Municípios, sendo próprio aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

O objeto em exame é a participação popular no acompanhamento e fiscalização do orçamento público do Distrito Federal.

A despeito da relevância da matéria, a mesma padece de vício de constitucionalidade, por se tratar de matéria afeta à competência do Poder Executivo local.

Com efeito, a matéria contida no PL em exame e no Substitutivo apresentado pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças se submete ao art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que determina ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem das atribuições dos órgãos executivos do governo. Igual comando vem estabelecido no art. 71, *caput* e parágrafo primeiro, da Lei Orgânica do Distrito Federal, como se transcreve *ipsis litteris*:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifo nosso)

(...)

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

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 210
FOLHA 13 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



(...)

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração. (grifo nosso)

A LODF, além disso, em seu art. 15, I, dispõe que cabe privativamente ao Distrito Federal, *organizar seu Governo e Administração*. Também o art. 100, VI e XXVI, da Carta Política local determina ser competência do Governador iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica, bem como praticar os atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Ora, ao estabelecer diretrizes do Orçamento Participativo do Distrito Federal a proposição invade competência do Executivo.

Ressalte-se, ainda que, o tema da proposição se encontra regulamentado pelo Decreto Nº 32.851, de 8 de abril 2011, o qual " Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências".

Acrescente-se, ainda, que a constitucionalidade de leis que trata de orçamento participativo vem sendo apreciadas pelos Tribunais de Justiça estaduais, sendo a declaração de inconstitucionalidade o entendimento predominante.

Mencionamos abaixo as decisões oriundas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

"ADIN 597024447 - RS

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE ORÇAMENTO. ELABORAÇÃO LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA INSTITUIDORA DO 'ORÇAMENTO PARTICIPATIVO'. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL E MATERIAL.

Compete privativamente ao chefe do poder Executivo com o auxílio dos seus Secretários a elaboração da lei de orçamento. Vícios formal e material da Lei nº 4.123 do Município de Canoas, instituidora do 'Orçamento Participativo', reconhecidos. Ação

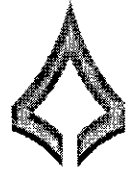
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 210
FOLHA 19 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, por maioria.”

“Processo: ADI 1653080000 SP

Relator(a): Renato Nalini

Julgamento: 12/11/2008

Órgão Julgador: Órgão Especial

Publicação: 09/12/2008

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. AÇÃO PROCEDENTE, POR VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 47, II E XIX, A, 144, 174, §§ 2º E 9º, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE ALÉM DE INSTITUIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA LEI PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NA LEI DE ORÇAMENTO, CRIA ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS E GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO.”

Embora a participação popular na Administração Pública seja tônica inerente ao princípio da transparência estatal incentivada no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), a sua regulação depende de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que institui mecanismos de compartilhamento de prerrogativas elementares à função administrativa que lhe pertence e, em última análise, de entrega de competências que são, em regra, do domínio do Poder Executivo.

Em síntese, a lei que disciplina o caráter aberto e transparente da formulação, da execução e do controle orçamentários é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Análise do professor Régis Fernandes de Oliveira destaca que “inexiste qualquer impedimento à iniciativa do Executivo” no processo de ampliação da esfera de participação do cidadão nos interesses locais, inferindo-se daí a necessidade de cabe ao Poder Executivo deflagrar o competente processo legislativo.

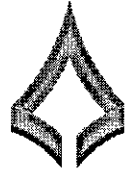
Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 210
FOLHA 15 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



De nossa parte, reiteramos o entendimento que o Poder Legislativo não pode colidir com o **princípio constitucional da reserva da administração**.

Este postulado visa a limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo e impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Em última análise, portanto, o princípio da reserva de administração privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo.

Nesse sentido, o STF já aduziu não caber ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, invadir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições constitucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (STF, MC na ADI 2364).

Diante do exposto somos pela **inadmissibilidade** do Projeto de Lei nº 210/2011 e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, no âmbito desta Comissão, pela sua inconstitucionalidade e injuridicidade, bem como por contrariar o art. 139, II, do Regimento Interno, que não admite proposições com essas características.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
PSDB/DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
N.º 210
FOLHA 16 RUBRICA