

PARECER Nº 01 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA nº 82, de 2017, que *altera dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, para dispor sobre o processo administrativo no âmbito do Distrito Federal.*

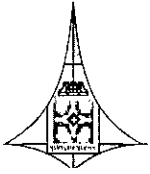
**Autores: DEP. TELMA RUFINO e outros**

**Relator: DEP. PROF. REGINALDO VERAS**

**I - RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 82/2017 altera o art. 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para garantir ao administrado a defesa técnica exercida por advogado nos processos administrativos. A proposta ainda acrescenta o inciso VII ao citado art. 22, para determinar que atos administrativos que importem em restrição, modificação, extinção ou suspensão de direitos dos cidadãos somente poderão ser praticados depois de regular processo administrativo do qual não caiba mais recurso administrativo dotado de efeito suspensivo:

Art. 22 da LODF	Proposta de alteração do art. 22
<p><b>Art. 22.</b> Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, além de obedecer aos princípios constitucionais aplicados à administração pública, devem observar também o seguinte:</p> <p>(...)</p> <p>IV – no processo administrativo, qualquer que seja o objeto ou procedimento, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, o contraditório, a ampla defesa e o despacho ou decisão motivados;</p> <p>(...)</p>	<p><b>Art. 22.</b> Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, além de obedecer aos princípios constitucionais aplicados à administração pública, devem observar também o seguinte:</p> <p>(...)</p> <p>IV – no processo administrativo, qualquer que seja o objeto ou procedimento, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, o contraditório, a ampla defesa e o despacho ou decisão motivados, <b>garantida ao administrado a defesa técnica exercida por advogado;</b></p> <p>(...)</p> <p><b>VII – Os atos administrativos que importarem em restrição, modificação, extinção ou suspensão de direitos somente poderão ser praticados depois de regular</b></p>



processo administrativo do qual não caiba mais recurso administrativo dotado de efeito suspensivo, salvo para impedir ou prevenir a ocorrência de dano grave irreparável ou de difícil reparação.

Na justificação, afirma-se que "o devido processo legal é garantia limitante do exercício do poder pelo Estado em face da pessoa e funciona como impeditivo à arbitrariedade". Afirma-se, ainda, que "ao impedir que atos restritivos, modificativos, extintivos ou suspensivos de direito sejam praticados sem que se esgotem as instâncias recursais dotadas de efeito suspensivo, evita-se a prática de atos arbitrários, danosos ao cidadão e, em última análise, ao erário, que responderá em perdas e danos".

Seguem-se as cláusulas de vigência e a de revogação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 210, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das propostas de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Quanto aos aspectos formais da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 82/2017, verifica-se que a proposição atende ao requisito constitucional de oito subscritores. Observa-se, ainda, que a cláusula de revogação apresenta-se vazia de efetividade, porquanto não haja matéria a ser revogada.

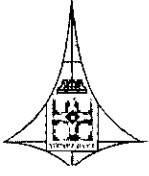
Inicialmente, é importante destacar que o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes é corolário de um sistema político democrático e moderno. E a Lei Orgânica do Distrito Federal determina, em seu art. 53, o que se segue, *in verbis*:

**Art. 53.** São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

Apesar disso, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica em exame apresenta inconstitucionalidade, uma vez que a Lei Orgânica do Distrito Federal reserva ao Governador do Distrito Federal o exercício do Poder de Polícia, como instrumento fundamental para o exercício da atividade administrativa. Nesse contexto, a limitação da atividade administrativa e do exercício do Poder de Polícia expresso pelo novo inciso VII ofendem o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

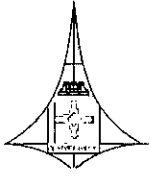


Deve-se ressaltar que o novo inciso VII limita a atividade administrativa, fiscalizatória, regulatória e, em última análise, o exercício do Poder de Polícia do Estado ao proibir que o Poder Público pratique atos que importem em restrição, modificação, extinção ou suspensão de direitos enquanto pender recurso administrativo, em face de determinada irregularidade praticada pelo cidadão. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem decidido pela inconstitucionalidade de tais proposições:

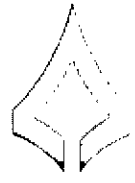
*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.918, DE 21 DE AGOSTO DE 2012 - PROIBIÇÃO DE AFIXAÇÃO DE AVISO COM A REPRODUÇÃO DO CONTEÚDO DO ART. 331 DO CÓDIGO PENAL - VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Demonstrado que a iniciativa da Lei Distrital nº 4.918, de 21 de agosto de 2012, coube a parlamentar e, em se tratando de diploma normativo que dispõe sobre o **poder de polícia da administração pública**, hipótese em que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo, declara-se a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado. (Acórdão n.661771, 20120020204896ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/03/2013, Publicado no DJE: 19/03/2013. Pág.: 36)*

*"AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 10, I e II, 32, 33, 34, I e 35 da LEI DISTRITAL Nº. 4.201/08, E ARTIGOS 15, I, II e V, 29, § 4º, 30, 32 e 42 DO DECRETO DISTRITAL Nº. 29.566/08. CONCESSÃO DE ALVARÁ TRANSITÓRIO. IREGULARIDADES INSANÁVEIS. **INVIABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA**. DISPOSIÇÕES NORMATIVAS SIMILARES ÀS QUE JÁ HAVIAM SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS POR OCASIÃO DO JULGAMENTO DA ADI 2006.00.2.005211-6. ATIVIDADES ECONOMICAS PRATICADAS EM DESACORDO COM AS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO. INFRINGENCIA AO ARTIGO 314, CAPUT E INCISOS V e IX DA LEI ORGANICA DO DISTRITO FEDERAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. DECLARAÇÃO COM EFEITOS PRO FUTURO. PRESSUPOSTOS NÃO CONFIGURADOS. INDEFERIMENTO. Tratando-se o alvará de funcionamento transitório de autorização concedida pela Administração para a prática de atividades econômicas e as sem fins lucrativos enquanto se busca sanar determinadas irregularidades, afiguram-se inconstitucionais as disposições normativas que permitem a concessão dessa autorização quando as irregularidades são insanáveis, tal como quando ferem as regras de zoneamento urbano, ex vi do artigo 314 caput e incisos V e IX da Lei Orgânica do Distrito Federal. De igual forma, há malferimento ao princípio da razoabilidade, na medida em que se autoriza o desenvolvimento precário de atividades sem quaisquer perspectivas de legalização dessas no local onde são realizadas, pois impossível a concessão de alvará definitivo nas situações delineadas. A teor do disposto no artigo 27 da Lei nº. 9.868/99, a declaração de inconstitucionalidade com efeitos pro futuro somente pode ser deferida quando se vislumbra a possibilidade de vulneração da segurança jurídica ou que haja excepcional interesse social."(TJDFT, Conselho Especial, ADI 2008.00.2.015686-2, Rel. Des. Carmelita Brasil, DJ-e de 28/09/2009).*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar de incompetência do tribunal rejeitada. Lei nº 1.350/96. Dispensa da exigência de alvará para funcionamento de templos religiosos. Poder de polícia da administração. Competência privativa do Distrito Federal. Lei Orgânica do Distrito Federal violada. 1. Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital incompatível, em tese, com a Lei Orgânica do Distrito Federal. 2. Os locais destinados a cultos religiosos devem atender às normas relativas ao horário de funcionamento, zoneamento, edificação,*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



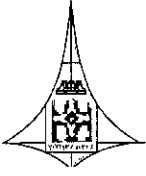
*higiene sanitária, segurança pública, segurança e higiene do trabalho e meio ambiente, como é exigido dos estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ Página 24 de 27 3. É inconstitucional a Lei nº 1.350/96, com o dispensar a exigência de alvará de funcionamento aos templos religiosos, **por impedir ao Distrito Federal o exercício privativo do poder de polícia administrativa**, bem assim por violação aos art. 19, caput; 117, caput; 314, caput e parágrafo único, incisos III, IV, V e VI, alínea a, da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Acórdão n.195469, 20020020014799ADI, Relator: GETULIO PINHEIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 25/05/2004, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 17/08/2004. Pág.: 78)*

Ainda com relação ao tema, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios pronunciou-se recentemente sobre para resguardar o Poder de Polícia administrativa atribuído constitucionalmente ao Poder Executivo:

*AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.646/2016. ALTERAÇÕES NO CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES. PREVISÃO DE CONTRADITÓRIO AMPLO E DE PRAZO PARA CORRIGIR IRREGULARIDADES DE CONSTRUÇÕES ILEGAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. RISCO AO MEIO AMBIENTE E AO PLANO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA. INCENTIVO À OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO, À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E À CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA. AÇÕES JULGADAS PROCEDENTES. 1 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ajuizadas pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Governador do Distrito Federal, postulando a inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.646/2016, por contrariar os artigos 3º, inciso XI, 15, incisos V, X, XIV e XXI, 19, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, 158, 278, 279, 280, 289, 312, 314, 315 e 326, da Lei Orgânica do Distrito Federal 2 Cabe ao Poder Executivo, por meio de sua agência reguladora - AGEFIS -, implementar a política adequada de uso e ocupação do solo urbano distrital, conforme as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Ao Poder Legislativo não cabe imiscuir-se na determinação das atribuições dessa autarquia, cerceando as suas atividades no desempenho de políticas públicas de atribuição exclusiva do Poder Executivo. 3 Ao condicionar a atuação efetiva do Poder Executivo, determinando a instalação de contraditório e concedendo prazos dilatados para corrigir irregularidades em obras ilegais, muitas delas edificadas em terras públicas, a lei questionada praticamente inviabiliza o planejamento urbano no Distrito Federal. A ocupação ilícita de terras públicas, posteriormente repassadas às populações economicamente favorecidas é uma triste realidade também na capital da República, propiciando a desordem do planejamento urbano e a concentração fundiária, em prejuízo das camadas mais humildes da sociedade aos quais a lei impugnada pretensamente viria a favorecer. 4 Ações declaratórias de inconstitucionalidade julgadas procedentes. Efeitos erga omnes e ex tunc. (ADI 20160020076853, julgada em 12 de setembro de 2017)*

É importante destacar, também, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, o Princípio da Reserva da Administração decorre do Princípio da Separação dos Poderes:

*[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade*



*regerá a instauração do processo de formação das leis. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).*

Nesse contexto, deve-se enfatizar que a Lei Orgânica do Distrito Federal confere concretude ao Princípio da Reserva da Administração no art. 100, incisos IV, VI e X, especialmente quanto ao objeto da PELO nº 82/2017:

**Art. 100.** *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

(...)

*IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)<sup>1</sup>*

(...)

*VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;*

(...)

*X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;*

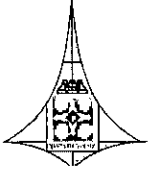
(...)

Observa, pois, que a PELO 82/2017 constitui interferência indevida em atos de gestão administrativa em órgãos e entidades da Administração Pública Distrital.

É importante ressaltar, também, que o estabelecimento de procedimentos em processo administrativo não constitui conteúdo que deva constar da LODF. Em vista disso, deve-se destacar que a mera inserção de conteúdo normativo estranho à disciplina constitucional da Lei Orgânica do Distrito Federal não lhe altera os princípios fundamentais, como o da separação dos poderes. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado nesse sentido:

*"Poder Constituinte estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta **o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes o trato, em constituições estaduais, de matéria sem caráter essencialmente constitucional – assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos – que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis***

<sup>1</sup> A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretários de Governo" por "Secretários de Estado".



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



***ordinárias a respeito: precedentes.*** *A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembleia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a CR emprestou alçada constitucional" (ADI 104, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)*

Com relação à alteração proposta no inciso IV do art. 22 ("garantia ao administrado de defesa técnica exercida por advogado"), verifica-se ofensa ao Princípio da Razoabilidade e ao Princípio da Moralidade:

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

Deve-se lembrar que é garantido ao cidadão hipossuficiente a assistência jurídica por intermédio da Defensoria Pública. Estender a todos os cidadãos que figurem em processos administrativos advogados custeados pelo Estado afigura-se como medida absolutamente irrazoável e imoral, em face dos custos e das graves distorções que podem originar dessa obrigatoriedade: o Estado teria de custear advogado para cidadãos que dolosamente teriam infringido as leis que a todos obrigam.

Com relação à imprescindibilidade de advogado em processo administrativo disciplinar, o STF assim decidiu:

*"Na espécie, o único elemento apontado pelo acórdão recorrido como incompatível com o direito de ampla defesa consiste na ausência de defesa técnica na instrução do processo administrativo disciplinar em questão. Ora, se devidamente garantido o direito (i) à informação, (ii) à manifestação e (iii) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal. (...) Nesses pronunciamentos, o Tribunal reafirmou que a disposição do art. 133 da CF não é absoluta, tendo em vista que a própria Carta Maior confere o direito de postular em juízo a outras pessoas." (RE 434059, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 7.5.2008, DJe de 12.9.2008)*

Posteriormente a esse julgado, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 5 para assentar a ausência de nulidade quando da ausência de defesa técnica realizada por advogado em processo administrativo disciplinar:

### **Súmula Vinculante nº 5**

***A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.***

Por esses motivos, com fundamento no art. 53 e no art. 100, incisos IV, VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e no art. 130, II, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 82/2017.

Sala das Comissões, em

Deputado

Presidente

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Relator