

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PL 899/2016

PARECER N° 3 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI n° 899, de 2016, que dispõe sobre a utilização do chuveiro com a tecnologia "flex" em todas as casas populares integrantes do programa habitacional do Distrito Federal.

Autor: Deputado DELMASSO

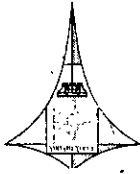
Relator: Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n° 899/2016, de autoria do Deputado Delmasso, determina, em seu art. 1º, que as casas populares construídas pelo programa habitacional do Distrito Federal tenham "estrutura para utilização de chuveiro 'flex', já possibilitando o uso de duas matrizes energéticas". O § 1º define chuveiro flex com aquele "que utiliza como matrizes energéticas a elétrica e a solar". No art. 2º, determina-se que "o órgão gestor do programa habitacional do Distrito Federal utilizará equipamentos de aquecimento solar simplificados, dando preferência aos fabricados por empresas locais". O art. 3º estabelece que "o preço do equipamento solar deverá ser incluído no orçamento da construção de cada casa". No art. 4º, determina-se que o Poder Executivo regulamente a lei no prazo máximo de 90 dias.

Seguem-se às cláusulas de vigência de revogação.

Em sua Justificação, o autor afirma que "o presente projeto de lei se justifica visando beneficiar o meio ambiente e a população de baixa renda que vai ver a sua conta de luz baixar consideravelmente, visto que os vilões da conta de energia são o chuveiro e a geladeira".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



O Projeto de Lei nº 899/2016 foi aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo e admitido na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, sem emendas. Nesta Comissão de Constituição e Justiça, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Deve-se observar, inicialmente, que o inciso IV do § 1º do art. 71 e os incisos IV, VI e X do art. 100, todos das Lei Orgânica do Distrito Federal, conferem concretude ao Princípio da Reserva da Administração:

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.) 1*

(...)

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

(...)

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.)2

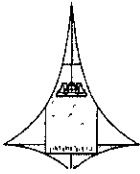
(...)

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

(...)

1 Texto original: *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.*

2 A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretarias de Governo do Distrito Federal" por "Secretarias de Estado do Distrito Federal".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça

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.)³

(...)

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;

(...)

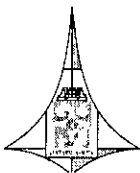
Nesse contexto, verifica-se inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei nº 899/2016, uma vez que a proposição dispõe sobre a criação de atribuição para órgão ou Secretarias de Estado do Governo do Distrito Federal. A Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que tenham como objeto o conteúdo do PL 899/2016.

Observa-se, pois, que o conteúdo do Projeto de Lei nº 899/2016 opõe-se ao ordenamento jurídico-constitucional distrital, por ofensa ao Princípio da Reserva da Administração e, de forma expressa, por constituir violação aos artigos 71 e 100 da LODF. Isso ocorre porque o órgão responsável pela política habitacional do Distrito Federal é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). A CODHAB é uma empresa pública integrante da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal. A CODHAB - criada pela Lei nº 4.020, de 26 de setembro de 2007 - tem a finalidade de executar a Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e abrange como principais competências os seguintes assuntos:

- a) Planos, programas e projetos habitacionais;
- b) Regularização urbanística, ambiental e fundiária;
- c) Política de desenvolvimento habitacional;
- d) Projetos sociais e intervenções urbanas;
- e) Implementação e otimização da qualidade da habitação;
- f) Remoção de aglomerados informais ilegais;
- g) Articulação com estados e municípios relacionados à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE);
- h) Controle e avaliação com vistas a monitorar o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB/DF);

145

³ A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretários de Governo" por "Secretários de Estado".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Em vista de vício de iniciativa, verifica-se, ainda, que o Projeto de Lei nº 899/2016 viola, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, o art. 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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.

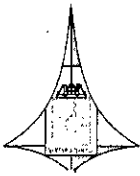
Esse tipo de inconstitucionalidade vulnera, por consequência, o princípio constitucional da reserva de administração. O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 776 MC, expõe, com relação ao tema, o posicionamento doutrinário e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

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. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir 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.

Deve-se ressaltar, também, que o estabelecimento de política pública relacionada a obrigatoriedade de uso de fontes alternativas de energia em projetos de habitação popular constitui programa de governo. Essa política pública caracteriza-se como um programa de caráter executivo e deve ser executada a partir de estudos técnicos que fundamentem sua aplicação e estruturarem suas ações e resultados.

Em vista disso, observa-se que o Decreto federal nº 2.829/98, que regulamenta o art. 165 da CF - com validade conceitual de abrangência nacional -, estabeleceu normas para a execução orçamentária da administração pública. Determina que toda ação finalística do Governo deverá ser estruturada em programas orientados para consecução dos objetivos gerais definidos para o quadriênio do Plano Plurianual - PPA. Ação finalística é a que resulta em bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

Programa é, portanto, o instrumento de atuação governamental



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



desdobrando o plano geral em setores de intervenção, mediante articulação de um conjunto de ações/atividades ou projetos específicos que concorrem para um objetivo predefinido, mensurado por indicadores estabelecidos no PPA, visando à solução de um problema ou ao atendimento de necessidade/demanda da sociedade.

A rigor, independentemente de sua denominação, a proposição tem a natureza de ato normativo cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo.

São inúmeros os julgados do TJDF sobre inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de leis distritais de iniciativa de membros do Poder Legislativo, propondo criação de programas governamentais. Destacamos alguns, abaixo relacionados.

- 1) – *Lei Distrital nº 3.590/2005, que institui o Programa de Trabalho Estudantil na rede pública de ensino médio do Distrito Federal, em regime de estágio remunerado e dá outras providências (autora do Projeto de Lei: Deputada Eliana Pedrosa) – declarada integralmente inconstitucional pelo TJDF, na ADI 2005 00 2 005701-8.*
- 2) – *Lei Distrital nº 3.599/2005, que dispõe sobre a criação do Programa "Mão na Roda", no âmbito do Distrito Federal (autor do Projeto de Lei: Deputado Benício Tavares), declarada inconstitucional pelo TJDF na ADI 2005 00 2 005684-6.*
- 3) – *Lei Distrital nº 3860/2006, que cria Programa de Frentes de Trabalho, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências (autor do Projeto de Lei: Deputado Paulo Tadeu) – declarada inconstitucional pelo TJDF na ADI 2007 00 2 009525-7.*


Verifica-se, pelo exposto, que o Projeto de Lei em análise apresenta inconstitucionalidade formal por ofender preceitos que regem o processo legislativo constitucional.

Por esses motivos, com fundamento nos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV e 100, incisos IV, VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 899/2016.

Sala das Comissões, em

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Presidente


Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

Relator