



L I D O  
Em, 09/12/14  
Assessoria de Plenário

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

**MENSAGEM**

Nº 302 /2014-GAG

Brasília, 09 de dezembro de 2014.

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa,**

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Deputados Distritais para submeter à apreciação dessa Casa a anexa Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, que *altera disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre o Plano Plurianual e dá outras providências*.

A justificação para a apreciação da Proposta ora apresentada encontra-se na Exposição de Motivos do Senhor Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento.

Dado que a matéria necessita de apreciação com relativa brevidade, solicito, com base no art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que a presente proposição seja apreciada em regime de urgência.

Atenciosamente,

  
**AGNELO QUEIROZ**  
Governador

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 / 2014  
Folha Nº 01 BIA

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado WASNY DE ROURE**  
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal  
NESTA

ASSESSORIA DE PLENÁRIO  
Recebi em 09/12/14 à 16h  
Assinatura  Matrícula



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

**PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº PELO 79 /2014**  
**(Autoria: Poder Executivo)**

**Altera disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre o Plano Plurianual e dá outras providências.**

**A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:**

**Art. 1º** A Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

**Art. 149.** .....

§ 2º A lei que aprovar o plano plurianual, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente.

.....

**Art. 150.** .....

§ 1º O projeto de lei do plano plurianual deve ser encaminhado pelo Governador à Câmara Legislativa até 15 de setembro do primeiro ano de mandato e devolvido para sanção até o encerramento da primeira sessão.

.....

**Art. 3º** Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data da sua publicação.

**Art. 4º** Revogam-se as disposições em contrário.

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 /2014  
Folha Nº 02 BH



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
GABINETE DO SECRETÁRIO

E.M. Nº 060/2014-GAB/SEPLAN

Brasília, 8 de Dezembro de 2014.

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 / 2014  
Folha Nº 03 BIA

Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

1. Com fulcro no inciso II do art. 70 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de emenda, que “dá nova redação ao § 2º do art. 149 e ao § 1º do art. 150, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal”.

2. A medida tem o propósito de reordenar, sob o prisma temporal, os instrumentos de planejamento governamental do Distrito Federal, atribuindo maior ênfase à definição das metas a serem alcançadas pela administração pública, em consonância com as demandas da sociedade; e de permitir que os programas que integram o plano plurianual possam ser agregados de forma regionalizada, eliminando-se interpretação de caráter restritivo que possa ser atribuída à expressão “por região administrativa”.

3. Nos termos do art. 149 da LODF, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

4. Segundo as normas em vigor, o plano plurianual deve ser encaminhando à Câmara Legislativa até o dia primeiro de agosto do primeiro ano de mandato e devolvido para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa (art. 150, § 1º da LODF); o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, portanto 15 de maio, e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (art. 150, § 2º da LODF); e o projeto de lei orçamentária, até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 15 de setembro (art.150, § 3º da LODF).

5. A proposta em pauta transfere a data de envio do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) ao Legislativo para 15 de setembro, tornando-a coincidente com a do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), fato que ocorrerá sempre no primeiro ano do mandato de governador.

À Sua Excelência o Senhor  
**AGNELO QUEIROZ**  
Governador do Distrito Federal  
**NESTA**



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**

---

6. Com essa alteração, o processo de planejamento do Distrito Federal se aperfeiçoa na medida em que: i) concentra no primeiro período da sessão legislativa o debate sobre a definição de prioridades; ii) amplia o prazo para a elaboração dos programas de governo, com seus respectivos objetivos, indicadores e metas; iii) confere maior eficácia e eficiência ao planejamento do Distrito Federal na medida em que, conhecendo a programação da União<sup>1</sup>, poderá melhor identificar e lançar mão dos recursos financeiros disponíveis na esfera federal.

7. Nesse contexto, sobreleva-se a importância de concentrar o debate em torno da definição/revisão das prioridades de governo no primeiro período de cada sessão legislativa.

8. A história recente do Brasil – e, em particular, a do Distrito Federal –, notadamente após a promulgação da Constituição de 1988, demonstra evolução em muitos aspectos econômicos e sociais. Apesar desses avanços, restam ainda grandes desafios, todos atrelados à atuação do Estado, dentre os quais se destacam a necessidade de racionalização dos gastos públicos e de investimentos em setores chave como saúde, segurança, educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações, etc.).

9. Conquanto a destinação do primeiro período de cada sessão legislativa para o debate acerca das prioridades da administração pública se configure obrigação já imposta pela LODF – essencialmente no que se refere a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias –, é inegável que esse período passará a ter significativa relevância no calendário político se, imediatamente após a posse dos eleitos, Executivo e Legislativo se dedicarem à tarefa de atribuir consequência e forma às propostas que foram submetidas ao crivo da população durante o período da campanha.

10. Há que se ter presente, ainda, a grande importância outorgada pela Constituição Federal ao plano plurianual:

a) A lei que aprovar o plano plurianual deverá ser compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, além de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente;

b) Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 / 2014  
Folha Nº 04 BIA

---

<sup>1</sup> Dispõe o inciso I do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a União deverá encaminhar o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro [31 de agosto] e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
GABINETE DO SECRETÁRIO**

11. Ademais, ao identificar as etapas que compõem o ciclo orçamentário, Giacomoni<sup>2</sup> destaca que “o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento”.

12. Ao prolongar em 45 dias o prazo de envio do Projeto de Lei do Plano Plurianual, Executivo e Legislativo organizam a agenda; atraem as atenções da sociedade para a definição sobre as prioridades do novo governo, aproveitando-se do fato de as propostas de campanha ainda estarem vivas na memória do eleitor; e permitem que a administração pública possa, a partir dessa definição de prioridades, aperfeiçoar e colocar em prática controles para melhor avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

13. Registre-se, ainda, que a apresentação e apreciação dos Projetos de Lei do Plano Plurianual e do Orçamento Anual na mesma data – como resulta da alteração pretendida – são práticas comuns na maioria dos estados da federação, que se espelham na regra vigente para a União, estabelecida nos incisos I e III do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

14. Outrossim, o ganho em termos de operacionalização do planejamento do Governo do Distrito Federal é medida que se impõe com o fito de atribuir maior eficácia e eficiência a ação governamental.

15. Prova do que se afirma é a frequência com que o debate em torno do prazo de envio do plano plurianual ao Legislativo tem se repetido: a cada quatro anos, sempre nos primeiros meses de mandato, à medida que o novo governante se vê diante da exiguidade de prazo para elaboração dos programas de governo, seus respectivos objetivos, indicadores e metas, além do detalhamento físico e financeiro de suas ações.

16. Foi assim que, na tentativa de ordenar sob o prisma temporal os instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, a Emenda à Lei Orgânica nº 58/2010 atribuiu nova redação ao § 1º do art. 150, determinando que o projeto de lei do PPA seja encaminhado pelo Governo à Câmara Legislativa “até o dia primeiro de agosto do primeiro ano de mandato e devolvido para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa”.

17. Em que pese o avanço obtido com a Emenda à Lei Orgânica nº 58/2010, o fato é que a questão ainda não se encontra devidamente solucionada. Escudada na permanente busca por ganhos de operacionalização, a antiga e recorrente argumentação se alia a novos fatos.

<sup>2</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 211.



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
GABINETE DO SECRETÁRIO**

18. Em 20 de setembro de 2011, esta Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN celebrou com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF termo de cooperação técnica cujo objeto consiste na transferência de tecnologia, na difusão de conhecimento técnico, no intercâmbio de boas práticas, no desenvolvimento de técnicas e metodologias que promovam a eficiência alocativa, o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos e a uniformização de procedimentos.

19. Como parte principal da transferência de tecnologia foi cedido à Secretaria, sem custo para o Governo do Distrito Federal, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Na concepção desse sistema, que está sendo customizado pelas equipes de Planejamento, Orçamento e Tecnologia da Informação da SEPLAN, os valores financeiros do PPA para o primeiro ano são alimentados pela proposta orçamentária deste mesmo ano, o que implica no fechamento na mesma data, nos moldes do aplicado ao Governo Federal.

20. Como benefícios diretos dessa integração ao SIOP, o Distrito Federal poderá computar não só a economia de gastos com o desenvolvimento e manutenção de sistema informatizado específico, mas, principalmente com os ganhos advindos do emprego de uma linguagem comum nos processos de planejamento e orçamento em ambas as esferas governamentais, além da consequente harmonização de programas e ações.

21. Contabilizem-se, ainda, os ganhos em matéria de transparência. Dispõe o SIOP de módulo específico destinado a fornecer acesso a todos os cidadãos que tenham interesse em acompanhar as informações sobre o planejamento e a execução dos gastos públicos.

22. Igualmente relevante, no âmbito do planejamento e do orçamento do Distrito Federal, é a questão da regionalização. E, nesse sentido, não se pode descurar do que dispõe a Constituição Federal ao incluir entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais<sup>3</sup>.

23. Por consequência, a lei que instituir o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º). Da mesma forma, a lei orçamentária anual terá, entre suas funções, a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (CF, art. 165, § 7º).

24. Também determina a Constituição Federal que caberá a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (CF, art. 165, § 9º, I).

<sup>3</sup> Constituição Federal: inciso III, art. 3º. “- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.



Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 / 2014  
Folha Nº 07 BIA

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**

---

25. Na falta da referida lei complementar, a correta interpretação acerca da regionalização – bem como sobre outras categorias e elementos indicados – tem se constituído permanente desafio. E, nesse sentido, subsistem questões do tipo: Em que bases deve se dar a regionalização, por regiões ou por Estados? A regionalização seria única ou poderia ser diferenciada de acordo com as funções de governo? Como regionalizar o PPA estadual e municipal?

26. Os seis planos plurianuais elaborados pela União compartilharam sua programação entre as cinco regiões em que tradicionalmente se divide o país. Paralelamente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem desenvolvendo estudos que têm por objetivo eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas, com vistas a uma maior eficiência e qualidade dos gastos públicos.

27. A mesma determinação de inserir a dimensão territorial no planejamento pode ser verificada entre os Estados. Por exemplo:

- a) Desde 2003, onze territórios compõem a visão de planejamento territorial e participativo do Estado do Piauí.
- b) Onze regiões de planejamento configuram a regionalização do Maranhão, para efeito de elaboração do PPA.
- c) A organização espacial dos objetivos e metas do planejamento do Pará considera oito Distritos Administrativos e porções do território diferenciadas pelas suas especificidades (bacias hidrográficas, áreas de interesse social, ambiental, de preservação do patrimônio cultural, dentre outras).
- d) Em Goiás, o planejamento se dá em torno de regiões previamente definidas como de importância estratégica (oito polos de desenvolvimento e quatro projetos de desenvolvimento).
- e) Ceará e Pernambuco, cujas bases de regionalização do PPA eram, respectivamente, as regiões administrativas e as mesorregiões estabelecidas pelo IBGE, passaram a adotar macrorregiões de desenvolvimento como elemento agregador de seus programas e ações governamentais.
- f) A regionalização que orienta o planejamento de Minas Gerais, direcionando o foco das ações governamentais, é composta por dez Regiões de Planejamento<sup>4</sup>.
- g) O Rio Grande do Sul adotou como critério de regionalização a identificação de homogeneidades econômicas, ambientais e social, o que resultou em nove Regiões Funcionais de Planejamento<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ao focalizar suas ações no território, o governo de Minas Gerais vem conferindo à regionalização importância estratégica à medida que busca potencializar as vantagens comparativas e compensar as carências, de modo a minimizar as desigualdades regionais.

<sup>5</sup> A partir dessa divisão do território em nove Regiões Funcionais de Planejamento, o debate acerca da definição das políticas públicas se dá mediante a participação de 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
GABINETE DO SECRETÁRIO**

- h) No PPA 2012-2015, os 645 municípios paulistas foram organizados em oito Macrorregiões de Planejamento<sup>6</sup>.
- i) A Bahia agrupou seus 417 municípios em 26 Territórios de Identidade<sup>7</sup>.

28. Nos termos do § 2º do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a lei que aprovar o PPA deverá ser compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e estabelecer, por região administrativa, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente.

29. Conquanto a regionalização possa ser expressa por regiões administrativas, há que se destacar que a divisão do Distrito Federal em unidades com essa mesma denominação não guarda qualquer relação com o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades regionais. Ao contrário, ela resulta da necessidade de descentralizar e coordenar serviços de natureza local, e foi a solução possível diante da vedação constitucional (CF, art. 32) de dividir o Distrito Federal em municípios<sup>8</sup>.

30. É a regionalização que permite direcionar o foco da ação governamental, considerando as prioridades e necessidades de intervenções. É ela que impõe aos diferentes órgãos públicos a avaliação dos indicadores, a proposição dos programas e a quantificação das metas, de acordo com a realidade e intensidade das demandas.

31. Assim, com o fito de elidir interpretações de natureza restritivas ao preceito constitucional, a proposta em pauta dá nova redação ao § 2º do art. 149 da LODF, substituindo a expressão “por região administrativa” por “de forma regionalizada”. Destarte, resguarda-se a intenção do legislador e permite-se que a regionalização que orienta o planejamento do Distrito Federal passe a considerar as características socioeconômicas, políticas, culturais e geoambientais de seu território.

<sup>6</sup> A interpretação geográfica do Estado de São Paulo é feita segundo os grupos de classificação do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) de 2008, elaborado pela Fundação SEADE. Essa classificação seleciona macrorregiões contíguas e homogêneas, que não se vinculam a regionalizações formais e funcionais, mas apresentam uma visão espacial para fins de direcionamento de políticas públicas. Por essa razão, no PPA 2012-2015, os 645 municípios paulistas foram organizados em oito Macrorregiões de Planejamento.

<sup>7</sup> Até chegar a atual configuração de sua política territorial, a Bahia experimentou, a partir de 1950, diferentes tipos de regionalização: Regiões Administrativas; Regiões econômicas; Eixos Estaduais de Desenvolvimento; e, atualmente, Territórios de Identidade, que levam em consideração as características socioeconômicas, políticas, culturais e geoambientais de cada espaço, e buscam ampliar os mecanismos de participação popular no processo de tomada de decisão.

<sup>8</sup> A divisão do Distrito Federal em regiões administrativas, idealizada “para fins de descentralização e coordenação dos serviços de natureza local” foi estabelecida por intermédio da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que também instituiu as administrações regionais. À época, eram oito regiões administrativas. Leis posteriores alteraram o nome e criaram novas regiões administrativas, atualmente em número de 31.



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
GABINETE DO SECRETÁRIO**

---

32. São essas, Senhor Governador, as razões que me levam a submeter à apreciação de Vossa Excelência e, se de acordo, ao Poder Legislativo, a anexa proposta de alteração da Lei Orgânica do Distrito Federal, oportunidade em que aproveito para renovar protestos de elevada estima e consideração.

  
**PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA**  
Secretário de Planejamento e Orçamento

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 / 2014  
Folha Nº 09 BIK



**Assunto: Distribuição da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 79/2014  
(Mensagem do Governador nº 302/2014)**

**Autoria: Poder Executivo (“Altera disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre o Plano Plurianual e dá outras providências”)**

Ao **SPL** para indexação e, em seguida, ao **SACP**, para conhecimento e providências protocolares, informando que a matéria tramitará, em análise de admissibilidade, na **CCJ** (RICLDF, art. 63, I), e, em análise de mérito, na **Comissão Especial** de que trata o art. 210, § 2º, do Regimento Interno da CLDF.

A despeito de solicitação do Governador para que a proposição tramite sob regime de urgência, cabe enfatizar que as propostas de emenda à lei orgânica obedecem ao rito do **art. 210 do Regimento Interno da CLDF**.

Em 10/12/2014.

**Leonardo Címon Simões de Araújo**

**Matrícula 16.809**

**Consultor Legislativo**

*Leonardo Címon Simões  
Matr.: 16.809-15  
Consultor Legislativo  
Assessoria de Plenário e Distribuição*

Setor Protocolo Legislativo  
PELO Nº 79 12014  
Folha Nº 10 BR