

ISSN 2446-5585

ano 4 – n. 13
dezembro – 2018

**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

DEZ QUESTÕES REGIMENTAIS CONTROVERSAS

Ana Cristina Resende Nogueira
Josué Magalhães de Lima

nº **13**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL**

MESA DIRETORA

DEPUTADO JOE VALLE
PRESIDENTE

DEPUTADO WELLINGTON LUIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADA SANDRA FARAJ
PRIMEIRA-SECRETÁRIA

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1930>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NOGUEIRA, Ana Cristina Resende; LIMA, Josué Magalhães de. Dez questões regimentais controversas. **Textos para Discussão**, Brasília, CLDF - Assessoria Legislativa, ano 4, n. 13, dezembro 2018.

Disponível em:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1930>

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim –
Sedit/CLDF
Anamaria Pinheiro – Sedit/CLDF

*Citações conforme original.

Dez questões regimentais controversas

RESUMO

O texto aborda alguns dispositivos afetos ao processo legislativo, em especial o Regimento Interno da Câmara Legislativa, que suscitam questionamentos e interpretações divergentes por parte de parlamentares, assessores legislativos e técnicos da Casa.

O Regimento Interno disciplina a realização de procedimentos relativos às funções legislativa e fiscalizadora, que resultam na criação de leis, resoluções, decretos, além de comissões investigativas, debates e audiências públicas. Cabe ao regimento organizar e disciplinar as reuniões das Comissões Permanentes e Temporárias, bem como as sessões do Plenário. É o regimento, ainda, que disciplina os procedimentos administrativos que apoiam e dão suporte à execução da atividade fim da Casa, como o registro e distribuição de proposições, o cadastramento de emendas e pareceres e o registro de votações.

Devido a sua relevância, bem como a interdependência em relação a dispositivos que disciplinam o processo legislativo, constantes na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei Complementar nº 13/1996, uma leitura desatenta do regimento pode provocar impactos diretos na correta condução dos trabalhos, na negativa de direitos ou na produção de normas viciadas. É o que ocorre, por exemplo, com a interpretação segundo a qual “parlamentares não podem apresentar emendas a projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, que tratem de uso e ocupação do solo” ou, ainda, “quando se considera, para efeitos de quórum, a presença de parlamentares no Plenário, mesmo que estejam em obstrução”.

Foram levantadas, portanto, a partir do acompanhamento dos trabalhos em Plenário e nas Comissões e, ainda, da análise de projetos submetidos à consultoria da Assessoria Legislativa – ASSEL, mais especificamente da Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente – UDA, algumas questões regimentais que, a nosso sentir, merecem um estudo mais detido, a fim de auxiliar sua correta leitura e aplicação.

PALAVRAS-CHAVE: Regimento Interno da Câmara Legislativa; processo legislativo.

SUMÁRIO

I - Introdução	1
II - São admissíveis emendas parlamentares a projetos que tratem de uso e ocupação do solo, de iniciativa exclusiva do Governador?	2
II.1 – Plano Diretor	4
II.2 – “Puxadinhos” da Asa Sul	15
III – Ao Chefe do Poder Executivo cabe a apresentação de emenda?	17
IV – São admissíveis os projetos de lei que declaram entidades como de “utilidade públicas”?	21
V – São admissíveis os projetos de lei que declaram bens materiais ou imateriais como “patrimônio do DF”?	23
VI – A obstrução parlamentar conta como presença para aferição do quórum?	25
VII – É possível destacar emenda, inclusive aquelas constantes do parecer do relator, para votação em comissão? É possível destacar parte da proposição principal para votação em separado na comissão?	27
VIII - Abertura de prazo para emenda – prazo único ou prazo em cada uma das comissões?	32
IX – É regimental a dispensa de prazo para emenda por decisão dos membros de comissão?	34
X – É admissível exame de emenda da CCJ por comissão de mérito?	38
XI – Como se dá o deslinde de votações empatadas?	39
XII - Considerações finais	42
Referências bibliográficas	44

I - Introdução

A primeira referência a respeito da organização dos trabalhos legislativos pode ser observada na Resolução nº 12, de 1991, que estabelecia *normas para a discussão e votação do Regimento Interno da Câmara Legislativa*. A resolução dispunha sobre algumas poucas disciplinas, sobretudo aquelas aplicáveis à definição da Ordem do Dia, regras para apresentação de emendas e emissão de parecer por parte dos relatores. Conforme a referida resolução, a Casa funcionaria de acordo com as Resoluções nº 48/1990, 49/1990 e com o Regimento Interno do Senado Federal.

Ainda em 1991, a Casa aprovou seu primeiro Regimento Interno, por meio da Resolução nº 19. A Resolução nº 167, de 2000, instituiu um novo regimento, posteriormente consolidado por meio da Resolução nº 218, de 2005, atualmente em vigor.

Além das disposições regimentais, os trabalhos legislativos são disciplinados pela Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial o capítulo II – Do Poder Legislativo, e pela Lei Complementar nº 13, de 1996, que *regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal*.

Em especial, na Lei Orgânica são encontradas as atribuições reservadas à Câmara Legislativa (Capítulo II - Seção II), além de dispositivos que versam sobre os Deputados Distritais (Seção III), o funcionamento da Casa de Leis (Seção IV), o processo legislativo (Seção V) e o exercício da função de fiscalização e controle (seção VI).

A Casa também editou estudos e manuais com o objetivo de padronizar e organizar os trabalhos, criar rotinas e procedimentos administrativos e legislativos. Assim, foram publicados, ainda em 1995, dois livros por parte da Assessoria Legislativa: *Elaboração de Textos Legislativos – fundamentos, modelos e regras práticas* e *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, ambas as publicações atualizadas em 2017. Foram publicados, ainda, os Manuais de Procedimento das Comissões Permanentes e das Comissões Temporárias, em 2011, sob a responsabilidade de um grupo de trabalho constituído pela Mesa Diretora, integrado por servidores da Casa.

Em que pesem todos os esforços normativos e disciplinares, é bastante comum enfrentarmos situações desafiadoras, sobretudo durante as reuniões das comissões e das sessões do Plenário, que reforçam a necessidade de novas leituras e do aperfeiçoamento de procedimentos. Assim, foram reunidas neste

estudo algumas questões que, em não raras vezes, provocam interpretações divergentes e suscitam dúvidas por parte de parlamentares e servidores.

Uma vez que se acerca mais uma legislatura, ocasião em que a Casa receberá os novos representantes eleitos e novos assessores, esperamos que o enfrentamento dessas *Dez questões regimentais controversas* contribua para o deslinde de possíveis divergências e para o aperfeiçoamento dos trabalhos na nova legislatura.

II - São admissíveis emendas parlamentares a projetos que tratem de uso e ocupação do solo, de iniciativa exclusiva do Governador?

O tema tem suscitado dúvidas e, em não raras vezes, interpretações restritivas às prerrogativas asseguradas aos parlamentares e órgãos legislativos de apresentarem emendas aos projetos de iniciativa exclusiva do governador.

Primeiramente, é preciso distinguir os conceitos de *iniciativa* e *emenda*.

Iniciativa¹ é a proposta de criação de direito novo e com ela se inicia o processo legislativo. Determinadas matérias estão sujeitas à **iniciativa comum**, aquela que pode ser exercida pelo Governador, por qualquer membro ou órgão da Câmara Legislativa ou pelos cidadãos, na forma prevista na Lei Orgânica; outras estão sujeitas à **iniciativa privativa**, quando se reserva a um Poder ou a órgão dos Poderes o direito exclusivo de iniciar o processo legislativo.

Não há dúvidas de que projetos relativos a uso e ocupação do solo, incluindo nesse escopo matérias que tratem de afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal; mudança de destinação de terrenos, alteração de índices urbanísticos (altura, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, etc.), desdobro e remembramento de lotes; plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento locais, são de iniciativa privativa do Governador².

Por sua vez, emenda³ é a proposição que tem por objetivo alterar proposta de emenda à Lei Orgânica ou projeto (projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo). É uma

¹ Conforme arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 13/1996. Sobre iniciativa, consultar, ainda, a publicação *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, 2017, questões 76 a 86.

² Consultar os arts. 52 e 71, §1º da Lei Orgânica.

³ Conforme arts. 14, 15 e 16 da Lei Complementar nº 13/1996. Sobre emenda, consultar, ainda, a publicação *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, 2017, questões 47 a 53.

proposição acessória, portanto, depende do prévio exercício da prerrogativa de iniciativa e da existência de uma proposição principal.

Deflagrada a iniciativa, o poder de emendar é exclusivo de deputados e órgãos da Câmara Legislativa, que podem suprimir, aglutinar, substituir, modificar ou aditar a proposição principal, inclusive por meio de substitutivo ao texto.

Entretanto, há limitações ao poder de emenda, aplicáveis a qualquer projeto de iniciativa do Poder Executivo:

1. Não é admissível emenda que aumente a despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal⁴, ou nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Legislativa, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública⁵.
2. Não é admissível emenda que não guarde pertinência temática com a proposição principal⁶.
3. Não são admissíveis proposições que estejam desacompanhadas dos demonstrativos, documentos ou estudos, exigidos pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal, por Lei Complementar ou por Lei Ordinária, ou, ainda, que contrariem súmula da Comissão de Constituição e Justiça⁷.

Para aprofundar um pouco mais a discussão, façamos um breve registro de como o Poder Judiciário tem enfrentado o tema das *emendas parlamentares a projetos de iniciativa exclusiva do Governador, que versem sobre uso e ocupação do solo*. Para tanto, ilustraremos as decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF/TT a respeito de dois importantes projetos: Plano Diretor e “puxadinhos” da Asa Sul.

⁴ Os dispositivos da Constituição Federal mencionados referem-se ao projeto de lei do orçamento anual e suas alterações e ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Arts. 72, I e II da Lei Orgânica. O art. 10 da Lei Complementar nº 13/1996 estabelece que “observado o disposto no art. 72 da Lei Orgânica, os projetos de iniciativa privativa podem ser emendados pela Câmara Legislativa”.

⁶ Art. 71, §3º da Lei Orgânica. O art. 84, II da Lei Complementar nº 13/1996 também estabelece que “nenhuma lei conterà matéria estranha a seu objeto ou que a este não esteja vinculado por afinidade, pertinência ou conexão”.

⁷ Art. 133, VI e VII do Regimento Interno.

II.1 – Plano Diretor

O texto do Projeto de Lei Complementar nº 46/2007 (revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT) sofreu centenas de emendas parlamentares durante sua tramitação e, inclusive, foi aprovado na forma de emenda substitutiva, assinada pelos relatores da matéria. Para se ter uma ideia, o projeto original continha 285 artigos, já o substitutivo aprovado, 330 artigos.

Com a publicação da Lei Complementar nº 803/2009, que aprovou o Plano Diretor, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT ajuizou ação direta junto ao TJDFT para requerer a **inconstitucionalidade de todos os dispositivos da lei**, alegando vícios formais (emendas parlamentares que incluíram áreas e setores sem o embasamento em estudos, elevação de despesas em projetos de iniciativa exclusiva, acréscimo de matérias alheias) e materiais (criação de áreas e polos econômicos, além de setores em desconformidade com a política ambiental e urbana, falta de planejamento global para instituição do macrozoneamento, deficiência de participação popular na elaboração da proposta, etc.)⁸.

Primeiramente, é preciso registrar que nem todas as alegações de inconstitucionalidade se referiam a vícios formais, inobservância aos procedimentos necessários à elaboração da lei, onde se incluíam as emendas parlamentares. Do mesmo modo, havia alegações de inconstitucionalidade material vinculadas à fase de elaboração do projeto, a cargo do Executivo, como aquelas relativas à participação popular. Portanto, o que motivou a ação foi um conjunto de supostas inconstitucionalidades e não apenas aquelas relativas à apresentação de emendas parlamentares consideradas exorbitantes.

A ADI nº 2009002017552-9 foi relatada pelo Desembargador Otávio Augusto e julgada parcialmente procedente. As conclusões explicitadas no voto do relator, **acolhido pela unanimidade** dos desembargadores, são bastante elucidativas.

Em síntese, esclareceu o relator:

A reserva de iniciativa de outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa. A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

⁸ A íntegra das alegações pode ser conferida por meio do link:

http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar_processo&id=73

(...) não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (...) (ADI 546, Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176).

*(...). As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em **duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)**.* (grifamos). (ADI 3114, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39).

Esclareceu, ainda, no que tange à possibilidade de apresentação de emenda substitutiva a projetos de iniciativa exclusiva do Governador, o seguinte:

Como se percebe, o substitutivo é uma subespécie do projeto original proposto. Dessa forma, cabe concluir que não há qualquer vedação para que o projeto seja aprovado por meio de substitutivo apresentado pelos parlamentares.

A propósito, confira-se o seguinte aresto do eg. STF:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA FUNCIONAL O REALINHAMENTO REMUNERATÓRIO DEFERIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DIVERSOS - EXTENSÃO DESSE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - VETO REJEITADO - PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL - AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI APRESENTADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO. - A atuação dos membros da Assembleia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - **O poder de***

emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - **Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa** (grifamos). *Doutrina. Precedentes.* (ADI 973 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1993, DJ 19-12-2006 PP-00034 EMENT VOL-02261-01 PP-00080).

A seguir, tendo em vista o destaque apresentado pelo MPDFT a diversos dispositivos supostamente maculados por vício formal, o relator passou à análise individual de cada um deles. Resumimos as conclusões abaixo, deixando de registrar a análise dos vícios materiais, uma vez que não correspondem ao objeto deste trabalho.

Lei Complementar nº 803/2009 (PDOT): razões de inconstitucionalidade

Alegações - MPDFT	Provimento (sim/não)	Conclusões do TJDF
1. <u>Inciso VIII do artigo 33</u> – alegação de violação aos artigos 279, inciso II, e 289, ambos da LODF.	Não	Alegações não procedem. Não houve emenda parlamentar.
2. <u>Parágrafo único do artigo 39</u> – de iniciativa parlamentar, alegação de flexibilização indevida do planejamento territorial, que é de competência do Poder Executivo, e deve ser baseado em estudos técnicos prévios.	Não	Emenda respeitou os critérios de pertinência temática e não elevação de despesas.
3. <u>§ 4º do artigo 40</u> – alegação de violação aos artigos 19 e 314, parágrafo único, ambos da LODF, pela prevalência de	Não	Emenda respeitou os critérios de pertinência temática e não elevação de despesas.

interesses particulares sobre o interesse público.		
4. § 2º do artigo 42 – dispositivo acrescentado por iniciativa de deputados relatores, criando um instrumento de uso do solo não estabelecido no PLC original. Estabelece que a licença de edificação se refere a pequenas obras dispensadas de alvará de construção em razão de sua pequena monta, sendo, pois, inaplicável a obras que devam obedecer aos coeficientes máximos específicos do PDOT, que não são obras insignificantes.	Não	Emenda respeitou os critérios de pertinência temática e não elevação de despesas.
5. Artigo 43, incisos I a IV e §§ 1º e 2º – alegação de fixação indevida de índices urbanísticos de lotes para parcelamentos novos, o que não constava do PLC original.	Sim, exceto inciso I.	Não houve atendimento ao critério da pertinência temática. Fixação de índices urbanísticos é matéria alheia ao PDOT (matéria da LUOS). Inciso I atende aos critérios de pertinência e não elevação de despesas.
6. Artigo 44 – alegação de que o preceito dispõe sobre matéria alheia ao PDOT.	Não	Há pertinência temática.
7. Incisos V e VII do artigo 53 – trata da destinação de área não prevista no PLC 46/07, implicando alteração de uso e desafetação de área.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática.
8. Inciso VII do artigo 55 – de iniciativa parlamentar, implica alteração de uso e desafetação de área pública pertencente à União Federal.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Administração de terras públicas.
9. Inciso XI do parágrafo único do artigo 70 – alegação de vício de iniciativa, pois o setor Catetinho foi criado pelo Legislativo, estabelecendo uso e ocupação do solo ainda não fixados para determinada área.	Sim	Aumento de despesas previstas. Cabe ao governador, precedido dos requisitos definidos no art. 56 do ADT da LODF, encaminhar tais propostas. Administração de bens do DF.
10. Incisos X, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII do § 1º do artigo 74 – a alegação de que não há delimitação dos perímetros e limites territoriais torna o zoneamento impreciso, em afronta aos objetivos do Plano Diretor, de vício de iniciativa e por falta de planejamento (art. 314 da LODF).	Não, exceto os incisos XII, XIV e XV.	Emenda parlamentar. Pertinência temática. A imprecisão não prejudica o plano diretor (instrumento norteador de futuros empreendimentos), uma vez que planos executivos podem ser implantados posteriormente para sanar a omissão.

		Os incisos XII, XIV e XV inserem determinadas trechos de terras na zona urbana de expansão e qualificação, incidindo na hipótese de administração de bens do DF, da esfera de competência do Executivo. Interferência indevida do Poder Legislativo. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
11. <u>§ 1º do artigo 76 e, via de consequência, os artigos 77, 78, 79 e 80</u> – alteração indevida de uso do solo promovida pelo Legislativo, sem planejamento prévio e em desacordo com os preceitos da Lei Orgânica, não submetida à participação popular.	Não, exceto o §1º do art. 76.	Os arts. 77, 78, 79 e 80 possuem pertinência temática. A exceção é o inciso I do art. 78, que trata de matéria alheia ao PDOT (índices urbanísticos a serem definidos pela LUOS). A inclusão de trechos de terras na zona de contenção urbana por emenda parlamentar usurpa funções asseguradas ao governador. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
12. <u>§ 2º do artigo 81</u> – de iniciativa dos deputados, implica alteração de uso e desafetação de área.	Sim	Impertinência temática. Mudança indevida de destinação de área e definição de usos, cuja competência é privativa do Governador do Distrito Federal, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
13. <u>Parágrafo único do artigo 83</u> – alegação de desrespeito ao zoneamento ambiental e plano de manejo das unidades de conservação da natureza.	Não	Emenda parlamentar. Pertinência temática.
14. <u>Artigo 87</u> – favorece o desvirtuamento dos usos rurais, incentivando usos urbanos em zonas rurais, sem recolhimento de IPTU.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Mudança indevida de destinação de área e definição de usos, cuja competência é privativa do Governador do Distrito Federal, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo (art. 56 do ADT).

<p>c) <u>§ 1º do artigo 135</u>: amplia as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS originalmente estabelecidas pelo Executivo no PLC 46/2007.</p> <p>d) <u>§ 3º do artigo 135</u>: implantação do Setor Catetinho, cuja criação padece de numerosos vícios.</p>	<p>Sim</p> <p>Sim</p>	<p>Vaquejada), XXXI (Vargem da Benção), XXXII (Catetinho), XXXIII (áreas intersticiais entre conjuntos residenciais), XXXVIII (área do DER), XXXIX (Q. 9, 11, 13 e 15 do Riacho Fundo), XL (Expansão da ARIS Buritis) e antigo inciso XLI - ARIS QNP 22 e 24, suprimido pela Emenda de Redação Final nº 01/2009, para fazer acrescentar a Área de Regularização de Interesse Social no Mapa 2, Tabela 2B, do Anexo II, área S – 14 e no Anexo VI – 02 (Áreas fora de Setores Habitacionais) - Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.</p> <p>Inciso XXXIII – áreas intersticiais localizadas entre conjuntos residenciais das RAs – entendeu o relator que “essas áreas vêm sendo alvo de constantes ADIs junto a este eg. Conselho Especial, a exemplo dos ‘Becos do Gama’, normas essas elaboradas em total desrespeito às populações locais”.</p> <p>Inciso XXII (Setor Nacional), este é objeto do PLC original do Chefe do Poder Executivo, devendo a expressão “que deverá abranger em sua área a região ocupada pela Q. 12 do Morro Azul e a Vila Boa”, incluída por emenda parlamentar ao projeto original ser extirpada.</p> <p>c) Elevação de despesas. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.</p> <p>d) Elevação de despesas. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.</p>
<p>19. <u>Caput do artigo 149</u> – alegação de que o dispositivo restringe indevidamente a aplicação da Lei de Uso e Ocupação do</p>	<p>Não</p>	<p>Emenda parlamentar. Pertinência temática.</p>

Solo aos parcelamentos consolidados ou já aprovados, infringindo o artigo 318, §§ 1º 2º, da LODF.		
20. <u>Artigos 200 a 203 e § 4º do artigo 148</u> – instituição de instrumento de desenvolvimento econômico e não de ordenamento territorial.	Não se aplica	Foram julgados inconstitucionais, porém por vício material.
21. <u>Artigo 269</u> – alegação de que não é lícito tornar permanente os alvarás de funcionamento concedidos para lotes desconformes com a legislação vigente até a edição da LUOS, redundando na prevalência do interesse particular sobre o público.	Não se aplica	O dispositivo foi julgado inconstitucional, porém por vício material.
22. <u>Parágrafo único do artigo 277</u> – de autoria do Poder Executivo, trata de exceção indevida ao zoneamento aprovado para admitir usos urbanos na Zona Rural de Uso Controlado.	Não se aplica	O dispositivo foi julgado constitucional, sob o aspecto material.
23. <u>Artigo 285</u> – implica desafetação indevida de área (regularização de chácaras no Parque do Guará).	Sim	Emenda parlamentar. Matéria alheia ao PDOT, reservada ao PDL do Guará.
24. <u>Artigo 296</u> – alegação de que a Lei Complementar nº 511/02 se refere ao PDOT de 1997, com áreas remanescentes extintas no PDOT ora aprovado, não mais compatível com o planejamento adotado para o PDOT encaminhado à sanção.	Não se aplica	O dispositivo foi julgado constitucional, sob o aspecto material.
25. <u>Artigo 297</u> – cuida de matéria que diz respeito à Lei de Uso e Ocupação do Solo. Usos e índices Polo de Modas Guará.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Matéria reservada à LUOS.
26. <u>Artigo 301</u> – alegação de mudança indevida de área e de índices urbanísticos. Implantação de um setor de oficinas no Mangueiral.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
27. <u>Artigo 302</u> – alegação de mudança indevida de destinação de área e de índices urbanísticos. Chácaras do Riacho Fundo.	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.

<p>28. <u>Artigo 304</u> – vício de iniciativa e prejuízo ao meio ambiente. Fixação setor de chácaras da Candangolândia.</p>	Sim	Emenda parlamentar. Administração de bens do DF. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
<p>29. Artigo 305 – alteração da densidade demográfica de iniciativa do Legislativo, sem planejamento prévio, havendo violação ao art. 314 da LODF.</p>	Não	Emenda foi aprovada com base nos estudos realizados pelo Poder Executivo. Pertinência temática.
<p>30. <u>Artigos 307, 313, 315 e 317</u> – exceções indevidas a coeficientes de aproveitamento máximos, ou seja, alteração de índices urbanísticos.</p>	Sim	Emenda parlamentar. Impertinência temática. Matéria reservada à LUOS.
<p>31. <u>Artigo 310</u> – exceções indevidas a coeficientes de aproveitamento máximos, ou seja, alteração de índices urbanísticos.</p>	–	Esse dispositivo não foi analisado, uma vez que foi vetado.
<p>32. <u>Artigo 320</u> – de iniciativa parlamentar, amplia as Áreas de Regularização de Interesse Social definidas no PLC 46/2007.</p>	Sim	Elevação de despesa. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
<p>33. <u>Artigo 321</u> – acrescenta Área de Regularização de Interesse Específico, sem planejamento prévio.</p>	Sim	Emenda parlamentar. Mudança de destinação. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
<p>34. <u>Artigo 323</u> – aumento indevido da área de regularização de interesse específico.</p>	Sim	Emenda parlamentar. Fixação de destinação. Procedimentos de audiências públicas e estudos realizados pelo Executivo não foram observados pelo Legislativo.
<p>35. <u>Artigo 325</u> – inclusão indevida de área em zona urbana consolidada.</p>	Não	Emenda parlamentar. Reiteração de norma já definida na proposta.
<p>36. <u>Artigo 327</u> – alegação de que o artigo foi introduzido por emenda parlamentar na redação final com vício de iniciativa.</p>	Sim	Segundo o relator, “o artigo está eivado de inconstitucionalidade, pois já elenca o Setor de Chácaras das Margens da Cabeceira do Córrego do Guará e Adjacências como área onde as glebas urbanas com características rurais podem ser objeto de contrato específico. Essa é uma competência do Poder Executivo, atendidos os critérios do próprio PDOT”.

<p>37. ANEXO I – MAPA 1A – alegação de que se trata de mapa do zoneamento do Distrito Federal, aprovado pelo Poder Legislativo, com profundas alterações indevidas, procedidas em desacordo com a Lei Orgânica.</p>	Sim	Inconstitucionalidade por arrastamento, uma vez que o mapa refletia a criação de novos setores e a alteração indevida de zoneamentos.
<p>38. ANEXO III – MAPA 5 – alegação de que foram introduzidas pelo Legislativo, de forma indevida e sem correspondência no texto da lei, significativas alterações das densidades demográficas adrede planejadas pelo Poder Executivo e fixadas no PLC 46/2007 original, em flagrante violação ao artigo 56 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica e de seu artigo 314, parágrafo único, inciso VIII.</p>	Não	Alegações não procedem. Não houve emenda parlamentar.
<p>39. ANEXO V – alegação de que os coeficientes de aproveitamento básico e máximo foram desfigurados pelo Poder Legislativo em emendas cuja iniciativa é do Poder Executivo.</p>	Não	Alegações não procedem. Não houve emenda parlamentar.
<p>40. ANEXO VI, MAPA 2, TABELA 2B – A emenda de Redação Final nº 01/2009 suprimiu o inciso XLI do artigo 135, para fazer acrescentar nova área de regularização de interesse social, fora de Setor Habitacional, denominada “ARIS QNP 22 e 24”.</p>	Sim	O anexo refletia a criação de novas áreas de regularização de interesse social, por meio de emenda parlamentar, já analisada anteriormente.
<p>41. Emendas de Redação final – inclusão de áreas especificadas no PDOT sem o devido processamento legal.</p>	Sim	Segundo o relator, “na verdade, não se trata de emenda de redação, uma vez que inclui novas áreas de regularização no plano diretor. O artigo está eivado de inconstitucionalidade, pois já elenca o Setor Horta Comunitária e Núcleo Rural Capoeira do Bálsamo como áreas onde as glebas urbanas com características rurais podem ser objeto de contrato específico. Essa é uma competência do Poder Executivo, atendidos os critérios do próprio PDOT”.
<p>42. Parágrafo único do artigo 250 – prevê prática de infração por parte de autoridade distrital sem descrever a sanção</p>	Sim	Impertinência temática, matéria reservada ao estatuto dos servidores públicos do DF.

correspondente, sendo matéria afeta ao regime jurídico de servidores.		
43. Artigo 286 – fixação de chácaras no Riacho Fundo, com usos e condicionantes de ocupação.	Sim	Impertinência temática. Matéria reservada à LUOS.
44. Artigo 290.	–	Esse dispositivo não foi analisado, uma vez que foi vetado.

De um total de 44 itens, reunidos em conjunto para fins de análise por parte do relator da matéria, 23 foram providos e 4 foram providos apenas em parte.

Após esse julgamento, foi publicada a rejeição ao veto do Governador, aposto ao art. 284 do PDOT. O artigo estabelecia a prorrogação de contratos de concessão e arrendamento de terras públicas, até que fosse editada lei específica. Entretanto, a medida não previa a realização de procedimento licitatório e ocorreu após o STF julgar a inconstitucionalidade do art. 14 da Lei nº 2.689/01, que criou o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas, ao qual competia a autorização do arrendamento e concessão de lotes rurais em áreas públicas regularizadas. Outrossim, o tribunal entendeu que a emenda parlamentar, que deu origem ao artigo, ensejaria aumento de despesas e que não guardaria pertinência temática com o projeto original. Portanto, as razões que resultaram na declaração de inconstitucionalidade do artigo foram diversas⁹.

Esses dados demonstram, primeiramente, que nem todas as alegações de inconstitucionalidade formal arguidas pelo MPDFT encontraram acolhida no tribunal. Por outro lado, reforçam a tese de que os vícios atribuídos às emendas parlamentares têm origem basicamente na “*elevação de despesas em projetos de iniciativa exclusiva do Governador*”, “*impertinência temática*” e “*inobservância a requisitos exigidos para a apresentação de proposições*”.

Entendeu o tribunal, por unanimidade, que a inserção de novas áreas e setores de regularização no plano diretor, por meio de emenda parlamentar, elevou a despesa prevista no projeto. Veja que, nessas hipóteses, os setores urbanos ensejariam a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura (captação e tratamento de esgoto e águas pluviais, calçamento, energia elétrica, rede de água potável, etc.).

⁹ Acórdão disponível em: <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgj1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=PLHTML11&ORIGEM=INTER&PR=20110020048609ADI>.

Do mesmo modo, a alteração de usos do solo, de zoneamento e de índices, por meio de emendas parlamentares, resultaram por invadir matéria reservada à LUOS, portanto, não guardavam pertinência temática com o PDOT.

Por sua vez, as emendas parlamentares que alteraram a destinação ou o zoneamento, deixaram de observar requisitos formais indispensáveis à análise desse tipo de proposta, como a necessidade de realização de estudos de impacto, a garantia de participação popular, bem como a garantia de iniciativa assegurada ao governador (art. 56 do ADT).

Os dispositivos julgados inconstitucionais representam, desse modo, apenas uma parte do total de emendas aprovadas. Tais dispositivos tiveram sua eficácia suspensa, reforçamos, não por terem sido propostos por emendas parlamentares e sim por não atentarem às limitações impostas ao poder de emenda, aplicáveis a todo e qualquer projeto de iniciativa do Poder Executivo e não apenas aos projetos que versam sobre uso e ocupação do solo.

Importante frisar, por derradeiro, que permanece pendente recurso extraordinário a essa decisão.

II.2 – “Puxadinhos” da Asa Sul

A Lei Complementar nº 766/2008 originou-se do Projeto de Lei Complementar nº 50/2007, aprovado com 9 emendas parlamentares.

Muito embora a ementa informe tratar-se de norma que *dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Comércio Local Sul, do Setor de Habitações Coletivas Sul – SHCS, na Região Administrativa de Brasília – RA I*, em realidade o projeto tratou da regularização de ocupações de áreas públicas contíguas aos lotes do comércio local da Asa Sul (os chamados “puxadinhos”), por meio de uma proposta de uniformização e de certas diretrizes de ocupação.

O MPDFT ingressou com ação para arguir a inconstitucionalidade da norma como um todo¹⁰, por entender que a ocupação das áreas públicas por particulares, na forma proposta, violava o tombamento de Brasília.

Interessa-nos, em especial, o fato de o MPDFT ter apontado a inconstitucionalidade formal de emendas parlamentares que elevaram a área pública passível de ocupação em 20% da metragem inicial, ou seja, de 5 para 6 metros. Apontou, ainda, a inconstitucionalidade das emendas que alteraram os

¹⁰ A íntegra encontra-se disponível em: http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar_processo&id=354.

incisos IV e V do art. 2º do projeto, as quais reduziram as dimensões das áreas destinadas à circulação, originalmente propostas pelo Executivo.

Por decisão majoritária, decidiu o TJDFT julgar improcedente a ação. Importante trazer à discussão alguns posicionamentos expressados pelo tribunal.

Primeiramente, após três anos do julgamento da ADI 2009.00.2.017552-9, que em 2010 suspendeu dispositivos do PDOT, o tribunal reforçou a tese ali assentada¹¹, no sentido de reconhecer a prerrogativa parlamentar de oferecer emenda a projetos de iniciativa exclusiva do Governador, que versem a respeito de normas de uso e ocupação do solo. Ao mesmo tempo, o tribunal reiterou as mencionadas limitações ao poder de emenda.

A intenção do legislador constituinte de reservar determinada matéria à iniciativa exclusiva de específico órgão ou Poder, tem o escopo de conferir ao seu titular a oportunidade e a conveniência de deflagrar o processo legislativo, não significando que o projeto de lei encaminhado pelo detentor da iniciativa reservada seja insuscetível de emenda parlamentar, pois, se assim concebido, o Poder Legislativo atuaria como um mero chancelador das proposições normativas alheias.

A atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, confere ao parlamentar a prerrogativa de emendar todo e qualquer projeto de lei, mas o exercício desse poder de emenda sofre duas limitações, de extração constitucional, nas proposições que veiculem matéria de iniciativa reservada a outro Poder, caso em que **as emendas parlamentares não podem implicar aumento de despesa pública e devem guardar pertinência temática com a matéria versada no projeto de lei.** (grifo nosso)

*As emendas parlamentares, promovidas em proposição de iniciativa exclusiva de outro órgão ou Poder, não podem alterar substancialmente o projeto de lei originário, sob pena de usurpação dessa deflagração reservada. Uma **alteração substancial** implica uma modificação na essência do objeto da proposição, desnaturando-o significativamente, com a incorporação no texto original de disciplina não desejada, naquele momento, pelo detentor da iniciativa reservada.*

Para o tribunal, as emendas parlamentares não promoveram aumento de despesas em projeto de iniciativa exclusiva do Governador e, ao mesmo tempo, guardaram pertinência temática com a proposição principal. Ademais, foram devidamente observadas as formalidades necessárias à apresentação e aprovação das emendas.

Uma análise, em especial, chamou a atenção nesse julgamento. Concluiu o tribunal que as emendas parlamentares não promoveram *alterações substanciais no texto encaminhado, desnaturando a essência do projeto, com a incorporação de disciplina não desejada pelo autor da iniciativa exclusiva*. Assim sendo, é possível concluir que *alterações substanciais que desnaturem o projeto*

¹¹ Acórdão disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordaoGet&idDocumento=520604>.

podem ensejar a usurpação de iniciativa e a conseqüente declaração de inconstitucionalidade, conceito que se reveste de um indiscutível caráter de subjetividade.

Pelo exposto, fica patente a legalidade de emenda parlamentar, inclusive na forma de substitutivo, aos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, que versam sobre uso e ocupação do solo, respeitadas as limitações aqui mencionadas.

III – Ao Chefe do Poder Executivo cabe a apresentação de emenda?

Retomando parte do tópico anterior, emenda¹² é a proposição que tem por objetivo alterar proposta de emenda à Lei Orgânica ou projeto (projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo).

A iniciativa de propor emenda é exclusiva de membros ou órgãos da Câmara Legislativa, na forma disposta no Regimento Interno. A emenda se aplica a qualquer projeto ou proposta de emenda à Lei Orgânica, independentemente de quem seja o autor; durante as fases de tramitação em cada uma das comissões e, ainda, durante a apreciação em primeiro e em segundo turnos.

Com a inclusão do parágrafo único ao art. 15 da Lei Complementar nº 13/1996¹³, por meio da Lei Complementar nº 879/2014, surgiu a controvérsia sobre a possibilidade de o Poder Executivo exercer o poder de emenda. Conforme disposto, *o Governador pode solicitar à Câmara Legislativa a alteração de proposição de sua iniciativa, mediante apresentação do texto a ser deliberado, antes da apreciação pelas comissões.*

Ao contrário das emendas, o “texto a ser deliberado” é limitado a projetos de autoria do próprio Poder Executivo, seja matéria de iniciativa comum ou exclusiva, e, ainda, desde que a proposição não tenha sido apreciada por comissão da Câmara Legislativa.

Outra importante distinção é o fato de que o projeto e as emendas (consideradas como proposição acessória ao projeto) seguem em conjunto para a

¹² Conforme arts. 146 a 151 do Regimento Interno; arts. 14, 15 e 16 da Lei Complementar nº 13/1996. Sobre emenda, consultar, ainda, a publicação *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, 2017, questões 47 a 53.

¹³ “Art. 15. A iniciativa de propor emenda compete aos membros ou órgãos da Câmara Legislativa, na forma que dispuser seu Regimento Interno.

Parágrafo único. O Governador pode solicitar à Câmara Legislativa a alteração de proposição de sua iniciativa, mediante apresentação do texto a ser deliberado, antes da apreciação pelas comissões. (Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 879, de 2014).”

apreciação do Plenário, que pode aprovar tanto o projeto quanto as emendas, rejeitar a ambos, ou aprovar algumas emendas e rejeitar outras¹⁴. Com o *texto a ser deliberado* ocorre absolutamente o contrário, uma vez que, recebida a solicitação, este afasta em definitivo o texto anterior, que deixa de tramitar. Nesse caso, apenas o novo texto é submetido à deliberação das comissões e do Plenário.

Até a inclusão do referido parágrafo na Lei Complementar nº 13/1996, era facultado ao chefe do Poder Executivo propor modificações apenas aos projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, enquanto não iniciada a votação na comissão competente, conforme estabelecido no art. 166, §5º da Constituição Federal e no art. 150, §8º da Lei Orgânica¹⁵.

Ao invés de retirar a proposição e protocolar uma nova, seria facultado ao governador, desse modo, enviar mensagem para propor modificações ao projeto em tramitação, o que resultaria em **economia processual**¹⁶.

Porém, o dispositivo foi inserido na **seção III – das emendas** da Lei Complementar nº 13/1996. Uma vez que a solicitação de alteração de proposição de sua autoria, por meio de mensagem do governador, nada mais é que o exercício do poder de iniciativa, conclui-se que o dispositivo deveria integrar a **seção II – da iniciativa**, o que promoveria mais harmonia e inteligibilidade à lei.

Portanto, não cabe ao chefe do Poder Executivo apresentar emenda e sim solicitar, por meio de mensagem, alteração de proposição de sua autoria por meio de um novo “texto a ser deliberado”, antes da apreciação da matéria pela

¹⁴ Conforme art. 197 do Regimento Interno.

¹⁵ **Constituição Federal**

“Art. 166 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

...

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.”

...

Lei Orgânica

“Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

...

§ 8º O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente da Câmara Legislativa, a votação da parte cuja alteração é proposta.”

¹⁶ Segundo justificção do autor do Projeto de Lei Complementar nº 69/2013, que promoveu a inclusão do parágrafo único ao art. 15 da Lei Complementar nº 13/1996, Deputado Chico Leite.

comissão competente. Na hipótese de a comissão já ter apreciado a matéria, então o único caminho possível seria solicitar a retirada do projeto para apresentação de nova proposta.

Os órgãos administrativos e as comissões devem registrar a mensagem do Governador, que encaminhar *solicitação de alteração de texto de projeto*, como tal, uma vez que o registro como “emenda”, conforme pode ser observado na figura, pelas razões expostas, não encontra acolhida no Regimento Interno.

Uma vez que o tema tem suscitado controvérsias, tanto por parte do Poder Executivo quanto das comissões e dos setores administrativos da Casa, encarregados do recebimento e registro das mensagens, torna-se importante, ainda, que o dispositivo seja incorporado à seção II da Lei Complementar nº 13/1996, com redação harmônica ao disposto no §8º do art. 150 da Lei Orgânica.

Nesse sentido, sugerimos a seguinte redação:

Art. O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações aos projetos de sua autoria, enquanto não iniciada a votação na comissão competente da Câmara Legislativa.

Sistema LEGIS: alteração de proposição de autoria do Poder Executivo registrada como "Emenda Modificativa"

 GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	
EMENDA MODIFICATIVA Nº 019 /2017 (Autoria: Poder Executivo)	
Ao Projeto de Lei nº 1.621/ 2017, que institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal – COE.	
<p>Dê-se ao <i>caput</i> do art. 24, aos incisos I e II e ao § 1º do art. 50, aos incisos I e II do § 1º do art. 62, ao inciso I do § 2º do art. 78, ao <i>caput</i> do art. 99, ao § 2º do art. 108, ao § 3º do art. 109, ao art. 117, aos incisos I e III do art. 122, aos incisos I e II do art. 126, ao art. 127, ao <i>caput</i> do art. 140, ao art. 141 e ao art. 181 do Projeto de Lei nº 1.621/2017 a seguinte redação:</p>	
<p>Art. 24. Toda obra, em área urbana ou rural, pública ou privada, só pode ser iniciada após a obtenção do devido licenciamento, exceto nos casos de dispensa de licenciamento expressos nesta lei.</p>	
<p>...</p> <p>Art. 50 ...</p>	
<p>I. o projeto arquitetônico de edificações destinadas a abrigar as atividades rurais, conforme anexo VI do Decreto nº 37.966, de 20 de janeiro de 2017, ou legislação superveniente, é analisado, habilitado e licenciado pelo órgão gestor de desenvolvimento rural;</p> <p>II. – o projeto arquitetônico de edificações destinadas a abrigar as atividades não contempladas no inciso I deste artigo é analisado e habilitado pelo órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, conforme regulamentação desta Lei.</p>	
<p>§1º Estão dispensados da habilitação de que trata este artigo e do respectivo licenciamento de obra:</p>	
<p>I - ...</p> <p>II - ...</p> <p>...</p>	
<p>Art. 62 ...</p> <p>...</p> <p>§ 1º ...</p> <p>I – Cinquenta centímetros para edificação com altura habilitada de até 25m;</p>	
<p>Processo Legislativo - Proposições - Ficha Técnica</p> <p>Proposição: PL 1621/2017</p> <p>Emenda: Institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE.</p> <p>Leitura: 06/06/17</p> <p>Situação: Sancionada</p> <p>Localização: SACP</p> <p>Autoria: Poder Executivo</p> <p>Publicações: PUBL DCL 24/04/18 n. 75 p. 3 - Redação Final PUBL DODF 27/04/18 n. 81 p. 1 - Sanção</p> <p>Peças Anexas: MSG-GOV 117/2017 pag: 1 RQ 3480/2018 pag: 265</p> <p>Emendas:</p> <p>EMENDA 1 - COESCTMAT (Emenda Modificativa - BISPO RENATO ANDRADE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 2 - CAF (Emenda Aditiva - PROF. ISRAEL BATISTA) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 3 - COESCTMAT (Emenda Modificativa - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 4 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 5 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 6 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 7 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 8 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 9 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 10 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 11 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 12 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 13 - COESCTMAT (Emenda Aditiva - JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 14 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 15 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 16 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 17 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 18 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 19 - CAF (Emenda Modificativa - P.Exec.) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 20 - CAF (Emenda Aditiva - DELMASSO, JULIO CESAR) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 21 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa - AGACIEL MAIA) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 22 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - LUIZ DE PAULA) [Retirada]</p> <p>EMENDA 23 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - DELMASSO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 24 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 25 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 26 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 27 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 28 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 29 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 30 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 31 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - CHICO VIGILANTE, RICARDO VALE) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 32 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - TELMA RUFINO) [Retirada]</p> <p>EMENDA 33 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - TELMA RUFINO) [Retirada]</p> <p>EMENDA 34 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 35 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 36 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 37 - PLENARIO - 1º Turno (Subemenda - JULIO CESAR) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 38 - CAF (Subemenda - DELMASSO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 39 - CAF (Subemenda - RAFAEL PRUDENTE) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 40 - CAF (Subemenda - RAFAEL PRUDENTE) [Rejeitada]</p> <p>EMENDA 41 - CAF (Emenda Aditiva - LUIZ DE PAULA) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 42 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 43 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 44 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 45 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 46 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 47 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 48 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p> <p>EMENDA 49 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Retirada]</p> <p>EMENDA 50 - CAF (Subemenda - TELMA RUFINO) [Aprovada]</p>	

IV – São admissíveis os projetos de lei que declaram entidades como de “utilidade públicas”?

As associações ou fundações de direito privado podem ser espontâneas colaboradoras do Estado em diversas áreas, com destaque para assistência social, saúde e educação. Se tais entidades prestam serviços públicos, de caráter social, podem gozar de benefícios fiscais e financeiros. Mas, para tanto, necessitam ser oficialmente reconhecidas como de utilidade pública, segundo o interesse público que despertam.

A declaração de utilidade pública se dá individualmente, cabendo a cada um dos entes federados (União, Estados e Municípios) concedê-la. Para tanto, há diferentes e específicas leis que estabelecem requisitos e que definem procedimentos para que uma associação ou fundação requeira o seu reconhecimento como “entidade de utilidade pública”.

No âmbito federal, a disciplina normativa acerca do tema em pauta consta da Lei nº 91, de 1935, que *determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública*, com a alteração promovida pela Lei nº 6.639, de 1979. No que mais de perto interessa a este estudo, a lei federal atribui ao Chefe do Executivo a competência para emitir a declaração de utilidade pública, mediante edição de decreto.

Eis os termos da lei:

Art. 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos: (seguem alíneas)

Art. 2º A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, ex-officio.

A regulamentação dessa lei consta do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961.

Nos termos da legislação federal pertinente, como se vê, a concessão do *status* de entidade de utilidade pública é matéria de iniciativa do Chefe do Executivo, condicionada ao atendimento dos requisitos da Lei nº 91, de 1935, e do regulamento respectivo.

No âmbito distrital, a disciplina acerca do tema consta da Lei nº 1.617, de 1997, que *declara de utilidade pública as entidades filantrópicas particulares sem fins lucrativos do Distrito Federal e dá outras providências*.

Segundo a lei, pode ser declarada de utilidade pública toda entidade filantrópica particular sem fins lucrativos que atue há mais de três anos no Distrito Federal e cumpra as exigências legais. Os procedimentos detalhados foram estabelecidos por meio do Decreto nº 19.004, de 22 de janeiro de 1998, que logo em seu primeiro artigo estabelece a quem compete declarar a utilidade pública:

Art. 1º Serão declaradas de utilidade pública no Distrito Federal, mediante decreto do Governador do Distrito Federal, as entidades descritas no art. 1º da Lei nº 1.617/97.

Como se depreende da leitura do dispositivo acima transcrito, o reconhecimento da utilidade pública de uma entidade privada, assim como se dá no âmbito federal, é matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, condicionada ao atendimento dos requisitos da Lei nº 1.617, de 1997, e do regulamento respectivo.

Em termos de doutrina, o Direito Administrativo não trata da natureza jurídica do instituto nem da titularidade da iniciativa na hipótese específica de ato declaratório dirigido a uma entidade. No entanto, podemos aplicar, por analogia, o que se dispõe para a declaração de utilidade pública de um bem, como ensina o Professor Hely Lopes Meirelles¹⁷:

A declaração expropriatória (ou seja, a declaração de que o bem é considerado de utilidade pública) pode ser feita por lei ou decreto em que se identifique o bem, se indique seu destino e se aponte o dispositivo legal que a autorize. Como se trata, entretanto, de ato tipicamente administrativo, consistente na especificação do bem a ser transferido compulsoriamente para o domínio da Administração, é mais próprio do Executivo, que é o Poder administrador por excelência.

Esclarece, mais, o doutrinador:

A lei que declara a utilidade pública de um bem não é normativa; é específica e de caráter individual. É lei de efeito concreto equiparável ao ato administrativo, razão pela qual pode ser atacada e invalidada pelo Judiciário desde sua promulgação e independentemente de qualquer atividade de execução, porque ela já traz em si as consequências administrativas do decreto expropriatório.

Em estudo elaborado em 2007, pelo Consultor Legislativo Orivaldo Melo, a Assessoria Legislativa já se posicionava em relação à matéria, ao concluir tratar-se de procedimento administrativo da esfera do Poder Executivo, nos termos da mencionada Lei nº 1.617/1997:

¹⁷ *Direito Administrativo Brasileiro*, 23ª edição atualizada, 1998, p. 496/497.

*Considerando, pois, tudo quanto aqui exposto, em especial o que ficou decidido na ADI nº 2004 00 2 000203-1/TJDFT, ocasião em que o tribunal examinou a questão da titularidade da iniciativa de lei no caso em estudo, **manifestamos entendimento no sentido de que a iniciativa de declaração de utilidade pública no Distrito Federal e de concessão do título respectivo, na conformidade da legislação, da doutrina e da jurisprudência pertinentes, é exclusiva do Governador, devendo ser veiculada por decreto, que é o instrumento adequado à materialização de ato declaratório de caráter discricionário, como se tem no caso, após a instrução do processo de verificação do atendimento dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 1.617, de 1997.***

Em decorrência, a iniciativa parlamentar de lei nesse sentido, segundo entendemos, incide em inconstitucionalidade e injuridicidade por retirar do Chefe do Poder Executivo o seu poder discricionário de deferir ou não pedido deduzido pelas entidades interessadas em obter o pertinente status jurídico, ofendendo, por isso mesmo, os princípios da separação dos Poderes e da reserva da administração.

V – São admissíveis os projetos de lei que declaram bens materiais ou imateriais como “patrimônio do DF”?

Segundo o artigo 216 da Constituição Federal, configuram patrimônio as formas de expressão; os modos de criar; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; além de conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico."

No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é responsável por promover e coordenar o processo de preservação e valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Os **bens culturais imateriais** estão relacionados aos saberes, às habilidades, às crenças, às práticas, ao modo de ser das pessoas. Desta forma podem ser considerados bens imateriais: conhecimentos enraizados no cotidiano das comunidades; manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; rituais e festas que marcam a vivência coletiva da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; além de mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e se reproduzem práticas culturais.

O **patrimônio material** é formado por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza: arqueológico, paisagístico e etnográfico;

histórico; belas artes; e das artes aplicadas. Eles estão divididos em bens imóveis – núcleos urbanos, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais – e móveis – coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, fotográficos e cinematográficos.

Para que um bem material seja tombado ou um bem imaterial seja registrado no Distrito Federal, ou seja, para que sejam inscritos no rol oficial de bens a serem protegidos, uma Proposta de Tombamento e de Registro deve ser encaminhada pelo Secretário de Estado de Cultura ou por associação ou sociedade civil, acompanhada de ampla documentação com descrição pormenorizada do bem e de argumentação sobre seu valor cultural. O Poder Executivo é quem verifica o cumprimento dos requisitos legais exigidos para o tombamento e para o registro.

Regulam a matéria a Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007, que *institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal*, regulamentada pelo Decreto nº 28.520, de 7 de dezembro de 2007, e a Lei nº 47, de 1989, que dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural.

O tombamento e o registro, portanto, são atos administrativos a serem expedidos pelo Poder Executivo, assim como a Declaração de Utilidade Pública, explanada no item anterior. Não cabe, por conseguinte, iniciativa desta Casa parlamentar, exceto quando tratar-se de Indicação, por meio do qual a medida poderia ser sugerida ao Poder Executivo. Eventuais projetos de lei aprovados por esta Câmara neste sentido seriam normas vazias, inócuas, não vinculantes, uma vez que não se pode obrigar o Poder Executivo a realizar o tombamento ou o registro.

Sobre a elaboração de normas não vinculantes ou desprovidas de conteúdo próprio de lei, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios decidiu, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 20050020116728, em que o Governador do DF arguiu a constitucionalidade de lei que declarava a utilidade pública de uma entidade beneficente, assim decidiu:

*Não obstante **formalmente** legislativa, a lei impugnada não veicula qualquer mandamento genérico ou regra abstrata de conduta, ao contrário, configura-se como típico ato de natureza administrativa, desvestido dos atributos da generalidade, abstração e impessoalidade, exaurido em si mesmo, como o próprio título jurídico declaratório de utilidade pública da associação ali nominada.*

Para se aprofundar sobre o tema, recomendamos a leitura do Texto Para Discussão nº 4¹⁸, periódico eletrônico da Assessoria Legislativa, publicado em julho de 2015, que já esclarecia tratar-se, tanto o tombamento quanto o registro, de procedimentos administrativos da alçada do Poder Executivo.

VI – A obstrução parlamentar conta como presença para aferição do quórum?

Na Constituição Federal, sob o título “Da Organização dos Poderes”, encontramos artigos destinados à estruturação e funcionamento do parlamento brasileiro e, conseqüentemente, referentes à correlação de forças entre a minoria e maioria, garantindo-se, assim, que nenhum dos lados seja privilegiado. No art. 47 CF/88, por exemplo, determina-se que, salvo disposição constitucional em contrário, todas as decisões tomadas no Plenário e nas comissões devem ocorrer pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da Casa. Precisamos lembrar que, em muitos momentos, essa maioria só é constituída com a presença dos parlamentares de partidos de oposição, o que significa dizer que, em caso de obstrução, a minoria pode atrasar ou impedir o início do processo deliberativo até que seja construído um consenso em torno daquilo que esta defende.

Como observamos anteriormente, o sistema constitucional brasileiro transfere aos textos regimentais a materialização de suas determinações para a garantia da atuação dos partidos de oposição e das minorias parlamentares. O respeito a tais direitos é, sem dúvida, o fundamento do princípio democrático.

Entre os direitos da minoria, assegurado pelo Regimento Interno da Câmara, está o direito à obstrução. Segundo o art. 82, § 6º, do texto regimental, é considerada legítima a obstrução “aprovada pela bancada ou pelas lideranças e comunicada à Mesa”. Esta é, sem dúvida, a forma mais evidente de se obstruir os trabalhos da Casa, no entanto, está limitada às ausências nas votações. Tendo em vista que podemos definir obstrução parlamentar como o uso de prerrogativas regimentais (ou estratégias políticas) no sentido de impedir ou retardar o processo legislativo (ou a vitória da maioria), precisamos analisar os demais recursos que são utilizados e que colaboram neste intuito.

¹⁸ Disponível na intranet e na internet: www.cl.df.gov.br/conheca a Casa/Assessoria Legislativa/Textos para Discussão.

Outro ponto que devemos ter em mente é que a obstrução é um instrumento político, portanto, a disposição de todos os agentes legislativos, logo, mesmo sendo um direito de minoria, não é sua exclusividade, sendo utilizado também, ainda que em raríssimas exceções, pelos partidos da base aliada. No caso dos partidos de oposição, o uso de instrumentos protelatórios tem como objetivo marcar sua posição no cenário político nacional, levar o Governo a negociar determinado ponto da proposição, chamar a atenção para determinada matéria que está para ser aprovada e, em alguns casos, obter a derrota desta iniciativa.

A possibilidade de obstrução parlamentar foi introduzida no Regimento Interno desta Casa em 2007, a fim de regulamentar uma situação controversa, que existia na prática, mas não encontrava fundamento formal. Um parágrafo foi acrescentado ao artigo que trata das sessões:

Art. 109. À hora do início da sessão, os membros da Mesa e os Deputados Distritais ocuparão seus lugares.

(...)

§ 8º Não será considerado ausente o Deputado que, embora conste da lista de presença da sessão, declarar-se em obstrução, comunicada à Mesa por líder partidário ou de bloco parlamentar ou ainda individualmente, no caso de Deputado Distrital pertencente a partido de representação unitária.

Antes do estabelecimento desse dispositivo regimental, questionava-se muito se a obstrução era possível, ocorrendo, muitas vezes, de os deputados se retirarem do recinto do Plenário a fim de lograr efetivamente seu intuito de impedir a votação de determinadas matérias.

Resta, no entanto, a questão do quórum, questionando-se se os parlamentares que declararem obstrução terão sua presença considerada para esse efeito.

Na Câmara dos Deputados, cujo regulamento interno inspirou o nosso, define-se a manifestação de obstrução como recurso utilizado por parlamentares em determinadas ocasiões para impedir o prosseguimento dos trabalhos. Deve ser anunciada pelo líder e faz com que a presença dos seus liderados **deixe de ser computada para efeito de quórum**.

Art. 82 (...)

§ 6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima,

assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas Lideranças e comunicada à Mesa.

O mesmo ocorre no senado, cujo Regimento Interno assim estabelece:

Art. 13. (...)

§ 2º Considerar-se-á ainda ausente o Senador que, embora conste da lista de presença das sessões deliberativas, deixar de comparecer às votações, salvo se em obstrução declarada por líder partidário ou de bloco parlamentar.

Por meio de questão de ordem, decidiu-se, naquela Casa, que a presença dos senadores que estiverem em obstrução não será computada para efeitos de *quórum*.

Assim, nossa conclusão é de que cabe esclarecimento, por meio de alteração no texto regimental ou por meio de questão de ordem à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de que não parem dúvidas acerca da utilização do instrumento de obstrução de votação.

VII – É possível destacar emenda, inclusive aquelas constantes do parecer do relator, para votação em comissão? É possível destacar parte da proposição principal para votação em separado na comissão?

Uma vez distribuída a matéria a qualquer uma das comissões, compete ao presidente da comissão designar relator entre os deputados membros.

O relator, por sua vez, de acordo com a competência temática da comissão, deve oferecer um parecer escrito¹⁹ sobre a admissibilidade, técnica legislativa, redação e mérito das matérias submetidas a seu exame, e assentar sua opinião fundamentada sobre a conveniência e oportunidade de aprovação ou rejeição, total ou parcial, ou sobre a necessidade de apresentação de emenda ou substitutivo²⁰.

O ***parecer do relator*** é discutido e votado no âmbito da comissão e, quando aprovado, ***passa a constituir parecer da comissão***²¹. O parecer,

¹⁹ O parecer pode ser oral, quando proferido em Plenário, cf. art. 93 do Regimento Interno.

²⁰ Arts. 91 e 92 do Regimento Interno. *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, 2017, questão 66.

²¹ Art. 95, XII do Regimento Interno.

portanto, é documento que formaliza o pronunciamento de comissão sobre matéria sujeita a seu estudo²².

Entretanto, se houver divergências entre os membros da comissão, que resultem na oposição parcial ou total às conclusões e fundamentos do parecer do relator, o que ocorre?

É preciso observar, primeiramente, que o Regimento Interno oferece uma série de instrumentos para que a comissão alcance uma posição, não sendo possível a unanimidade, ao menos majoritária, sobre a matéria.

Uma primeira hipótese é o oferecimento de sugestões ao relator, por parte dos membros da comissão, para alteração de seu parecer. Caso haja concordância por parte do relator, o presidente concederá prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto²³, o que pacificaria, de pronto, a questão.

Uma segunda hipótese é a apresentação de *voto em separado*. Trata-se de um voto diverso daquele proferido pelo relator em seu parecer, elaborado por qualquer deputado membro da comissão. Nessa hipótese, haveria duas manifestações sujeitas a deliberação: o parecer do relator e a divergência (o voto em separado). Se a maioria rejeitar o parecer do relator, este passa a ser convertido em *voto em separado*. Por sua vez, aprovado o voto em separado, este passa a ser o parecer da comissão e o seu autor torna-se o relator da matéria²⁴.

Uma terceira hipótese é a de que o parecer do relator seja rejeitado e não haja voto em separado ou, ainda, que ambos (parecer do relator e voto em separado) sejam rejeitados. O impasse não permitiria à comissão chegar a uma posição definitiva sobre o projeto. Nesse caso, cabe ao presidente designar relator substituto, para que apresente, na reunião seguinte, novo parecer, que possa consubstanciar a vontade manifesta da comissão²⁵, denominado "*parecer do vencido*"²⁶.

Portanto, há uma série de possibilidades que permitem construir um entendimento sobre a matéria (pela aprovação ou rejeição, admissibilidade ou inadmissibilidade): (1) oferecimento de sugestões ao relator para que altere a parte do parecer objeto de divergência; (2) apresentação de voto em separado, ou (3) designação de um relator substituto, para que apresente parecer que consubstancie a vontade manifesta da comissão.

²² Art. 91 do Regimento Interno.

²³ Art. 95, XIII do Regimento Interno.

²⁴ Art. 95, XV do Regimento Interno.

²⁵ Art. 95, XIV do Regimento Interno.

²⁶ *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*, 2017, questão 131.

Ao acompanhar as reuniões das comissões, tivemos a oportunidade de presenciar divergências mais profundas, de sorte que foram discutidas novas alternativas para construção de entendimentos.

Uma delas foi a de se *destacar* emendas para votação em separado, tanto aquelas oferecidas pelo relator da matéria em seu parecer quanto as protocoladas na comissão pelos demais deputados. A segunda foi a possibilidade de destacar parte da proposição principal para votação em separado, de sorte a se aprovar alguns dispositivos e rejeitar outros.

Foi o que ocorreu, por exemplo, durante a 2ª reunião Extraordinária da Comissão Especial para Análise de Propostas de Emenda à Lei Orgânica – CEPELO, realizada em 23/04/2014.

Durante a discussão da Proposta de Emenda à Lei Orgânica – PELO nº 57, de 2013, que alterava a Lei Orgânica do Distrito Federal para adaptá-la à Constituição Federal, houve divergências entre os membros da comissão em relação ao parecer do relator (pela aprovação da proposta), que culminaram na apresentação de um voto em separado (pela rejeição da proposta) e em tentativas de composição de uma terceira via (aprovação de um parecer que aprovasse a maior parte do texto e que rejeitasse alguns artigos e emendas).

A matéria foi exaustivamente discutida na comissão, entretanto permaneciam posições divergentes, dúvidas e indefinições. Houve tentativas de convencimento dos demais membros por parte do relator e do autor do voto em separado, entretanto, sem sucesso.

Surgiu, então, a proposta de se *destacar* emenda para votação em separado, o que foi prontamente acatado pelos parlamentares. Procedeu-se então a votações para se chegar a uma posição majoritária na comissão, o que resultou na aprovação do parecer do relator e na rejeição²⁷ do voto em separado e do destaque.

*Para que seja de maneira democrática **saber se podemos votar o parecer, o voto em separado e os destaques** nesta reunião, eu gostaria de consultar os nobres Deputados, saber se há concordância dos nobres Deputados que compõem esta Mesa com o posicionamento desta Presidência²⁸ (grifamos).*

A controvérsia surgida, durante a sessão, foi a respeito da possibilidade regimental de se utilizar **destaque para votação em separado**, de parte da proposição principal ou de emenda, no âmbito das comissões. Necessário esclarecer que não se trata aqui de requerimento de destaque de parte da proposição principal ou de emenda para constituir projeto em separado, hipótese

²⁷ Conforme notas taquigráficas da sessão.

²⁸ Trecho da nota taquigráfica da reunião.

em que **a comissão detém competência apenas para propor a medida ao Plenário**²⁹. Tampouco se trata da prerrogativa conferida às comissões para, quando diferentes matérias forem objeto de um mesmo projeto, dividi-las em proposições separadas, remetendo-as ao Presidente da Câmara Legislativa, para efeito de renumeração e distribuição³⁰.

Embora os parlamentares da CEPELO tenham se referido a “destaque”, o fato é que se tratava, tão-somente, de uma “consulta” sobre o posicionamento dos deputados a respeito de uma emenda (poderia ser, ainda, de partes da proposição principal), para sobre ela decidir, o que permitiria a formação de uma posição majoritária e, finalmente, a conclusão da apreciação da matéria no âmbito da comissão.

Do ponto de vista regimental, caberia a qualquer dos membros da comissão requerer vistas para apresentação de um segundo voto em separado, de modo a expressar posição sobre a emenda e buscar o convencimento dos demais deputados. Entretanto, é preciso considerar que essa medida, na prática, atrasaria a votação e exaltaria ainda mais os ânimos daqueles que acompanhavam a reunião na sala das comissões, razão pela qual o Presidente optou por tomar uma postura conciliatória, que estimulasse um deslinde ágil e menos traumático para as controvérsias.

Nesse caso, em específico, ao consultar os pares sobre a emenda, o Presidente colheu a posição da maioria pela rejeição, o que permitiu a aprovação do parecer do relator. Entretanto, caso a emenda tivesse sido aprovada, seria necessário que o deputado que suscitou a controvérsia (pela aprovação da emenda, rejeitada pelo parecer do relator) formulasse o *parecer do vencido*, para consubstanciar a posição majoritária da comissão, uma vez que o parecer do relator já não representaria integralmente o entendimento da maioria dos membros.

Por sua vez, é preciso esclarecer que o **destaque**, previsto no Regimento, é um **requerimento escrito**³¹, sujeito à **deliberação do Plenário**, que deve ser apresentado **antes de anunciada a votação do projeto**. Tem por objetivo tornar possível a votação em separado de parte do projeto, de emenda ou, ainda, de parte da proposição para constituir projeto em separado³². Portanto, o Regimento não trata expressamente da aplicação do destaque nas comissões, tão-somente no Plenário.

²⁹ Art. 173 do Regimento Interno.

³⁰ Art. 95, IV do Regimento Interno.

³¹ Art. 145, X do Regimento Interno.

³² Art. 172 do Regimento Interno.

Embora entendamos que o Regimento confere às comissões competência para discutir e votar proposições e respectivos pareceres³³, o fato é que a apreciação da proposição se dá por meio de um *parecer da comissão*, que expressa o entendimento da unanimidade ou maioria dos parlamentares pela aprovação/ rejeição ou admissibilidade/inadmissibilidade da matéria.

É certo que o Regimento assegura que, na apreciação das matérias no âmbito das comissões, aplicam-se, **no que couber**, as normas para apreciação das matérias em Plenário³⁴. Entretanto, a ausência de diretrizes mais objetivas sobre o processamento do requerimento de destaque nas comissões traz mais dificuldades de implementação do que possibilidades de solução de conflitos³⁵.

Portanto, assim como ocorreu durante a reunião da CEPELO, é possível que determinado parlamentar manifeste divergências em relação ao parecer do relator, no que tange às conclusões relativas a dispositivos da proposição principal ou às emendas. Com o propósito de firmar sua posição política, deve apresentar **voto em separado**, podendo ou não solicitar previamente vistas do projeto³⁶. Aprovado o voto em separado, como dissemos, converte-se este em parecer da comissão.

Por outro lado, não tem sido incomum às comissões deliberar sobre emendas ou partes da proposição principal para dirimir divergências manifestas e conferir celeridade às deliberações, dando a essa prática o nome de *destaque*. Embora não se trate regimentalmente do *requerimento de destaque* e sim de uma espécie de *consulta sobre a posição dos parlamentares a respeito de emendas ou partes da proposição principal, objeto de divergências com o parecer do relator*, a medida pode ser importante para alcançar uma posição que expresse a vontade da maioria.

Importante frisar que a posição majoritária, contrária em parte ou no todo em relação ao parecer do relator, deve ser consubstanciada regimentalmente por meio de **parecer do vencido**, a fim de conferir transparência às deliberações³⁷.

³³ Art. 89, III do Regimento Interno. Há entendimentos de técnicos da Casa no sentido de que as comissões detêm competência para discutir proposições e votar pareceres e não discutir e votar a ambos. Nesse entendimento, se a comissão não vota a proposição, então não caberia destacar parte dela para votação.

³⁴ Parágrafo único do art. 95 do Regimento Interno.

³⁵ O requerimento de destaque na comissão deve ser oral, como costuma ocorrer, ou escrito? Pode ser apresentado durante a fase de discussão da proposta, como ocorre na prática, ou antes de anunciada a votação do projeto? Quem será o responsável por consolidar o entendimento da comissão, caso a aprovação do destaque estabeleça divergências com o parecer do relator?

³⁶ Art. 95, VIII do Regimento Interno.

³⁷ Caso contrário, ficará registrado e disponibilizado na internet para consulta o parecer do relator, que não consubstancia a posição majoritária da comissão, o que pode induzir a erros.

VIII - Abertura de prazo para emenda – prazo único ou prazo em cada uma das comissões?

Inicialmente, analisaremos os dispositivos regimentais que regulam a matéria e a forma de cumprimento desses dispositivos:

Art. 153. Toda proposição recebida pela Mesa Diretora e lida em Plenário, após datada e numerada, será publicada no Diário da Câmara Legislativa.

(...)

§ 2º No mesmo número do Diário da Câmara Legislativa em que a proposição for publicada, serão definidos:

I – o prazo final para apresentação de emendas;

II – as Comissões em que a proposição deva tramitar. (grifamos)

O dispositivo acima é cumprido da seguinte maneira: uma vez protocolada e lida em Plenário, a proposição é publicada, na íntegra, no *Sistema Legis*, que pode ser acessado interna e externamente pela rede mundial de computadores. Também no *Legis* constam as informações acerca do despacho da Secretaria Legislativa quanto às comissões que devem analisar a proposição.

Observe-se que o texto regimental trata de “prazo final para apresentação de emendas”, e não de “prazos”, no plural. A ideia é que o prazo seja único, aberto antes do início da análise da proposição na primeira comissão de mérito, cabendo a ela receber e protocolar as emendas apresentadas.

O objetivo dessa regra é dar mais celeridade ao processo legislativo, bem como aperfeiçoá-lo, uma vez que a apresentação de emendas anteriormente à apreciação das proposições pelas comissões permite que tanto o mérito quanto a admissibilidade das emendas sejam analisados. Do contrário, teríamos um processo legislativo falho. Se novo prazo para apresentação de emendas é aberto em cada uma das comissões pelas quais uma proposição tramita, emendas que eventualmente alterem o mérito da proposição talvez deixem de ser analisadas, caso tenham sido apresentadas nas comissões que se limitam à análise de admissibilidade.

Tomemos o exemplo da Câmara dos Deputados: naquela Casa, o prazo para apresentação de emendas depende do regime em que tramita a proposição. Se tramita em regime conclusivo, ou seja, se a matéria não será apreciada em Plenário, abre-se o prazo para emendas nas comissões. Por outro lado, se a proposição deve ser apreciada pelo Plenário, a apresentação de emendas só

ocorrerá na fase de discussão da matéria, não havendo possibilidade de *emendamento* nas comissões, exceto se isso ocorrer no parecer do relator.

Outra dúvida que frequentemente ocorre em relação ao prazo para emendas, é quanto ao prazo para sua apresentação nas proposições que tramitam em regime de urgência. Vejamos, mais uma vez, o que estabelece o texto regimental.

*Art. 147. As emendas serão apresentadas diretamente à Comissão, **no prazo de dez dias**, a partir do recebimento da proposição principal, nos termos deste Regimento. (grifamos)*

Este prazo deve ser observado para as proposições em geral, independentemente do regime de tramitação, posto que a regra regimental para o regime de urgência não estabelece outro prazo:

Art. 163. Urgência é o regime de tramitação em que, dada a excepcional necessidade de pronta apreciação da proposição, a Câmara Legislativa dispensa formalidades regimentais comuns à apreciação das proposições.

§ 1º Não são dispensáveis, na tramitação em regime de urgência, as seguintes exigências:

(...)

IV – cumprimento dos interstícios e prazos definidos neste Regimento Interno para matéria urgente;

Outra não poderia ser a regra regimental, posto que, se assim fosse, suprimir-se-ia a possibilidade de o parlamentar aperfeiçoar o processo legislativo. Levando-se em consideração que, na prática, todas as proposições encaminhadas pelo Poder Executivo tramitam em regime de urgência constitucional, poderíamos dizer que nova regra estaria criada: a de que não se emendam projetos de iniciativa do Executivo, num claro cerceamento da atividade parlamentar.

Assim, sobre esses temas, concluímos que deve haver abertura de prazo único para todas as proposições, antes da designação do relator na primeira comissão que lhe analisar o mérito, independentemente do regime de tramitação.

Finalmente, e para que não parem dúvidas acerca dos citados itens regimentais, sugerimos o levantamento de uma questão de ordem a ser analisada pela CCJ, a fim de se dirimirem quaisquer dúvidas acerca da interpretação dos dispositivos de nosso regramento interno.

IX – É regimental a dispensa de prazo para emenda por decisão dos membros de comissão?

Conforme disposto no Regimento Interno, o prazo para apresentação de emenda é de 10 dias³⁸, antes da distribuição para o relator da primeira comissão.

Não é incomum a adoção de regime acelerado de votação na Casa Legislativa, que chega a reduzir os prazos previstos, inclusive, para a tramitação de matéria em regime de urgência. Há matérias que são lidas, incluídas na Ordem do Dia, discutidas e votadas em Plenário até no mesmo dia em que são protocoladas na Casa.

Matérias, por vezes, recebem pareceres dos relatores, são discutidas e votadas antes do encerramento do prazo regimental para apresentação de emendas. Há uma certa aceitação, por parte de parlamentares e de assessores, de que caberia às comissões, por acordo de seus membros, decidir sobre a adoção de uma tramitação mais célere, com redução de prazos, incluindo aqueles reservados à apresentação de emenda.

O Projeto de Lei Complementar nº 122/2017, por exemplo, que instituíu o regime de previdência complementar do DF e reestruturava o regime próprio de previdência, foi autuado no dia 24/08/2017 (quinta-feira) e no dia 29/08/2017 (terça-feira) já havia parecer disponível no Sistema Legis para consulta (ver figura). Devido à complexidade da matéria, houve reações por parte de alguns parlamentares.

Alegando violações às prerrogativas parlamentares relativas ao exercício do mandato, por meio de descumprimento de prazos regimentais para oferecimento de emenda, dois parlamentares da Casa ingressaram com mandato de segurança junto ao TJDF³⁹ e conseguiram suspender liminarmente a tramitação do projeto.

A manifestação do relator da causa, que deferiu a liminar, é bastante elucidativa:

O Memorando n. 080/2017 (fls. 72-73) informa que o PLC n. 122/2017 foi recebido na Comissão de Assuntos Sociais da CLDF em 24/8/2017. E, em 29/8/2017, já era considerado relatado, discutido, votado e aprovado.

³⁸ Art. 147 do Regimento Interno.

³⁹ MSG 2017 00 2 019273-7. Deputados Wasny de Roure e Ricardo Vale.

É dizer, a aludida Comissão em nada menos que 4 (quatro) dias úteis deu por encerrado o exame da proposição, sem, por certo, observar o lapso temporal previsto para a apresentação de emendas parlamentares. Tal prática, ao que tudo indica, repetiu-se na CCJ e na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (fls. 53-55).

Outrossim, o art. 90 do RICLDF faz referência ao prazo de 2 (dias) para o exame pela comissão das proposições e respectivas emendas que tramitam em regime de urgência, e não à fixação de prazo de 2 (dois) dias para apresentação de emendas por parlamentares.

*Os argumentos lançados pelos impetrantes, portanto, estão a demonstrar, nesse juízo inicial, **manifesta transgressão às normas que disciplinam o processo legislativo**, suprimindo, com isso, o debate e a reflexão dos parlamentares a respeito de matéria de extrema relevância para os milhares de servidores que integram o funcionalismo público local. (grifamos)*

***O exercício do poder de emenda conferido aos membros da CLDF qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado, a qual deve primar — ao fim e ao cabo — pelo processo democrático e pela observância do pluralismo político.** (grifamos)*

Ademais, a complexidade de algumas proposições legislativas, como a ora examinada, não permite que sejam concluídas em prazo exíguo, com inobservância de disposições regimentais, ainda que em trâmite sob o regime de urgência. Ao fim, o perigo de dano irreparável é intuitivo porque o PLC n. 122/2017 está em vias de ser submetido a Plenário hoje.

Sistema Legis: ficha tramitação PLC nº 122/2017.

24	26/09/17	ASSP	Retificação do protocolo da EMENDA 4 - PLENARIO - 1º Turno: Emenda Substitutiva.
23	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 19 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva), EMENDA 20 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa), EMENDA 21 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa). Autoria de JOE VALLE.
22	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 18 - PLENARIO - 1º Turno (Substitutivo). Autoria de AGACIEL MAIA, BISPO RENATO ANDRADE, CHICO LEITE, CRISTIANO ARAÚJO, DELMASSO, JUAREZÃO, JULIO CÉSAR, LILIANE RORIZ, LIRA, LUZIA DE PAULA, PROF. ISRAEL BATISTA, RAFAEL PRUDENTE, ROBERTO NEGREIROS e TELMA RUFINO.
21	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 13 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa), EMENDA 14 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva), EMENDA 15 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa), EMENDA 16 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Supressiva), EMENDA 17 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa). Autoria de PROF. ISRAEL BATISTA.
20	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 9 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva), EMENDA 10 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa), EMENDA 11 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva), EMENDA 12 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva). Autoria de JULIO CÉSAR.
19	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 8 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Aditiva). Autoria de DELMASSO e JULIO CÉSAR.
18	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 7 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Supressiva). Autoria de DELMASSO.
17	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 5 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa), EMENDA 6 - PLENARIO - 1º Turno (Emenda Modificativa). Autoria de RAFAEL PRUDENTE.
16	26/09/17	ASSP	Protocolo: EMENDA 4 - PLENARIO - 1º Turno (Substitutivo). Autoria de AGACIEL MAIA.
15	29/08/17	SACP	À SELEG, PARA ANÁLISE PRÉVIA E POSTERIOR INCLUSÃO NA ORDEM DO DIA.
14	29/08/17	CCJ	AO SACP, ANEXADA FL. 52, REFERENTE A FOLHA DE VOTAÇÃO DO PARECER Nº 3-CCJ (PELA ADMISSIBILIDADE). APROVADO NA 18ª REUNIÃO ORDINÁRIA DE 29/08/17.
13	29/08/17	SACP	À CCJ, PARA DAR CONTINUIDADE A TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, OBSERVANDO-SE O REGIME DE URGÊNCIA.
12	29/08/17	CCJ	PROTOCOLO: PARECER 3 - CCJ (PARECER DO RELATOR), RELATORIA DE DELMASSO, PELA ADMISSIBILIDADE, COMO FOLHAS NºS 40 A 51.
11	29/08/17	CAS	AO SACP, ANEXADA FOLHA Nº39 REFERENTE A FOLHA DE VOTAÇÃO PELA APROVAÇÃO DO PARECER Nº 02-CAS. APROVADO NA 4ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE 29/08/2017.
10	29/08/17	CAS	PROTOCOLO: PARECER 2 - CAS (PARECER DO RELATOR), RELATORIA DA DEPUTADA LUZIA DE PAULA. RECEBIDO PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO. ANEXADO COMO FOLHAS Nº 36 A 38. PRONTO PARA INCLUSÃO NA PAUTA.
9	29/08/17	CEOF	ANEXO PARECER 01-CEOF, RELATORIA DO DEPUTADO AGACIEL MAIA, PELA ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO, ÀS FLS. 32 A 34. PARECER VOTADO E APROVADO NA 5ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CEOF, REALIZADA EM 29/08/2017, COM 5 VOTOS FAVORÁVEIS, CONFORME FOLHA DE VOTAÇÃO ÀS FLS. 35.
8	29/08/17	CEOF	Protocolo: PARECER 1 - CEOF (Parecer do relator), relatoria de AGACIEL MAIA.
7	29/08/17	CCJ	Protocolo anulado: EMENDA 3 - CCJ (Emenda Aditiva). Justificativa: Emenda foi protocolada na proposição errada.
6	29/08/17	CCJ	Protocolo anulado: EMENDA 2 - CCJ (Emenda Aditiva). Justificativa: Emenda foi protocolada na proposição errada.
5	29/08/17	CCJ	Protocolo anulado: EMENDA 1 - CCJ (Emenda Aditiva). Justificativa: Emenda foi protocolada na proposição errada.
4	29/08/17	CCJ	Protocolo: EMENDA 1 - CCJ (Emenda Aditiva), EMENDA 2 - CCJ (Emenda Aditiva), EMENDA 3 - CCJ (Emenda Aditiva). Autoria de JULIO CÉSAR.
3	28/08/17	CAS	DESIGNO PARA RELATAR A MATÉRIA A SENHORA DEPUTADA LUZIA DE PAULA EM REGIME DE URGÊNCIA, CONFORME ARTIGOS: ART. 90 INCISO I E ART. 162 § 1º, INCISO VI. (DE 28/08/2017 A 29/08/2017).
2	24/08/17	SACP	À CAS/CEOF E CCJ, PARA EXAME E PARECER, NOS TERMOS DO ART. 90,I E ART. 162,§1º,VI, DO RI-CLDF.
1	24/08/17	SPL	AUTUADO COM 31 FOLHA(S). COMISSÕES: CAS, CEOF E CCJ. AO SACP, PARA AS DEVIDAS PROVIDÊNCIAS.

Ao suspender a liminar e permitir a votação da matéria, o relator do mandado de segurança ressaltou que o objetivo foi o de impedir o risco de não observância ao devido procedimento legislativo. Por sua vez, o prazo entre o deferimento da liminar e as manifestações do DF e do Presidente da CLDF foi suficiente para permitir a oportunidade de se debater o projeto e formular as competentes emendas. Assim sendo, não havia mais razões para suspender a tramitação do projeto, uma vez que o lapso temporal resultou por afastar o aqodamento no curso do processo legislativo e permitir aos parlamentares exercerem plenamente suas prerrogativas.

Portanto, não há dúvida de que parlamentares são legitimados para ingressarem em juízo, com mandado de segurança, para defenderem prerrogativas inerentes a função legislativa do Estado, mesmo que o fundamento seja de origem regimental.

A esse respeito, conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho⁴⁰, os atos *interna corporis*, por regra, não estão sujeitos ao controle judicial. São atos cuja competência interna emana da Constituição, que assegura ao Poder Legislativo prerrogativas próprias no regular exercício de suas funções. O controle judicial, nessa hipótese, não pode ser exercido sobre as razões que levam os órgãos diretivos do Legislativo a manifestarem sua vontade e produzirem seus atos, que são internos e insubstituíveis pela função jurisdicional. A possibilidade de controle resume-se apenas àqueles que contiverem vícios de ilegalidade ou de constitucionalidade ou, ainda, quando vulnerarem direitos individuais.

Acrescenta ainda:

O Senado e a Câmara têm liberdade de estabelecer as regras que entenderem convenientes para a tramitação dos projetos pela Casa. Nesse aspecto, os atos praticados serão interna corporis, e em relação às citadas regras não pode haver o controle judicial. Mas se as regras já estiverem estabelecidas em ato próprio e alguns parlamentares decidirem desrespeitá-las, sua conduta será considerada ilegal e controlável no Judiciário. Se, contrariamente ao regimento já em vigor, se nega a algum parlamentar o direito de se manifestar, há violação do direito deste, de modo que o ato de denegação será sujeito à apreciação judicial.

Em outras palavras, se os atos estiverem eivados de vício de legalidade ou de constitucionalidade e ofenderem direitos individuais, os parlamentares prejudicados podem requerer ao Judiciário a invalidação destes.

É certo que a comissão, por acordo de seus membros, pode construir um consenso em torno da apresentação e aprovação de emendas, dos horários de realização de reuniões, da redução dos prazos para conclusão de pareceres e de diversas outras medidas inerentes aos trabalhos internos. Entretanto, o prazo para apresentação de emenda configura-se em direito assegurado a todos os membros do Poder Legislativo, razão pela qual não cabe à comissão reduzi-lo.

É preciso reforçar, uma vez mais, conforme discutido no item VIII, que o Regimento Interno estabelece que o prazo para apresentação de emendas é de 10 dias, antes da distribuição da matéria para as comissões. Uma vez apreciada nas comissões, a matéria, com eventuais emendas, segue para a apreciação do Plenário, ocasião em que é possível apresentar novas emendas, no primeiro ou segundo turno de votação.

⁴⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Lumen Juris, RJ: 2010, pp. 1109-1111.

X – É admissível exame de emenda da CCJ por comissão de mérito?

Com certa frequência, setores desta Casa responsáveis pelo controle da tramitação de proposições têm determinado o retorno de proposição a comissão de mérito, que já tinha apresentado parecer sobre a matéria, para exame de emenda oferecida pela Comissão de Constituição e Justiça.

Considerando a necessidade de agilidade e eficácia no processo legislativo desta Casa, que pressupõe tramitação das proposições segundo os ritos definidos no Regimento Interno, faz-se necessário efetuar a abordagem do tema em questão, sob os aspectos regimentais, no tocante à tramitação das proposições, bem como das competências das comissões.

A distribuição das matérias às comissões é feita pelo Presidente da CLDF, nos termos do que dispõe o art. 156, que determina o encaminhamento das proposições às comissões que devam se pronunciar exclusivamente sobre o mérito e, em seguida, às comissões que devam proceder ao exame da admissibilidade.

O art. 96, que trata da apreciação das matérias pelas comissões, por sua vez, tem o seguinte teor:

Art. 96. Encerrada a apreciação da matéria nas Comissões que se pronunciam exclusivamente sobre o mérito, a proposição, juntamente com as demais peças que a acompanham, será encaminhada à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, se for o caso, e à Comissão de Constituição e Justiça.

§ 1º (...)

*§ 2º **A Comissão de Constituição e Justiça** analisará a admissibilidade e também o mérito da proposição, nos casos previstos no art. 63, inciso III, alíneas **a** a **k**, e **encaminhará o processo à Presidência.** (grifamos)*

Da leitura dos dispositivos acima, depreende-se que não há previsão regimental de envio de proposições da CCJ às comissões que se pronunciam exclusivamente sobre o mérito. Tampouco caberia o retorno de uma proposição à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, pois a CCJ é a última comissão a se pronunciar sobre as proposições em geral, devendo remetê-las, em seguida, ao Presidente da Casa. Nosso Regimento prima pelo respeito ao princípio da eficiência e eficácia, que deve revestir o processo legislativo. O retorno de uma proposição a qualquer comissão implicaria tramitação morosa, desnecessária e ineficaz sob o ponto de vista do aprimoramento do processo legislativo.

Reitere-se que o enfoque e a abrangência dos pronunciamentos de cada comissão são limitados pelo rol de suas competências específicas. Ao emitir o requerido parecer de mérito, é vedado a qualquer comissão formalizar opinião

quanto à oportunidade, à conveniência, à necessidade e à relevância da proposição em exame com base em fundamentos que não guardem correlação com matéria de sua competência.

Registre-se, ainda, que, *encerrada a tramitação da matéria nas Comissões que se pronunciam exclusivamente sobre o mérito, a proposição, juntamente com as demais peças que a acompanham, será encaminhada à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, se for o caso, e à Comissão de Constituição e Justiça (RI, art. 96) para análise da admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação (RI, art. 63, inciso I).*

Por fim, assinalamos que, após a tramitação no âmbito das comissões, a matéria é encaminhada ao Presidente da CLDF, anunciada no Pequeno Expediente da primeira sessão ordinária, publicada no Diário da Câmara Legislativa – DCL (a proposição principal, emendas e pareceres aprovados) e, cumprido o interstício de dois dias contados da publicação no DCL, incluída na Ordem do Dia (RI, arts. 157 e 158) para discussão e votação em Plenário.

Cabe, portanto, ao Plenário apreciar as emendas apresentadas no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e, se for o caso, rejeitá-las, e não às demais comissões.

Regimentalmente, portanto, o parlamentar já dispõe de instrumentos de processo legislativo suficientes para garantir que nenhuma emenda apresentada, em qualquer fase da tramitação da proposição principal, seja aprovada ou rejeitada à revelia de seu conhecimento, avaliação e concordância.

Nosso entendimento, portanto, é de que não há embasamento regimental para o retorno de proposições a qualquer comissão que já a tenha apreciado, cabendo ao Plenário manifestar-se sobre a proposição principal e suas eventuais emendas, nas apreciações em primeiro e segundo turnos.

XI – Como se dá o deslinde de votações empatadas?

O Regimento Interno é um instrumento típico de órgão colegiado, cuja função reside em demonstrar sua organização e funcionamento. Seus processos internos legitimam-se pela construção da manifesta vontade, unânime ou majoritária, de seus membros, pela busca de entendimentos e por uma distribuição proporcional de funções e responsabilidades.

Assim sendo, o Regimento contém dispositivos que permitem o enfrentamento e o deslinde de impasses, que podem ocorrer durante sua aplicação prática e cotidiana, sobretudo no âmbito das reuniões das comissões e nas sessões do Plenário.

As decisões no âmbito do Poder Legislativo são tomadas, em regra, por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos parlamentares⁴¹. Ocorrem, nesses casos, situações em que o Regimento tenha que estabelecer de que maneira se daria o deslinde de uma votação empatada, onde há igualdade entre o número de votos favoráveis e contrários, hipótese de aplicação do voto de minerva⁴².

Há exceções previstas na Lei Orgânica e no próprio Regimento Interno às votações por maioria simples de votos, como ocorre com o projeto de lei complementar e com a proposta de emenda à Lei Orgânica, para os quais se exige, respectivamente, maioria absoluta e maioria qualificada de votos para aprovação. Nesses casos, há impossibilidade de empate nas deliberações.

No Plenário, o Presidente da Casa tem direito a voto⁴³ nas deliberações e, em caso de empate nas *votações ostensivas*, dispõe o Regimento Interno que o **seu voto servirá como critério de desempate**⁴⁴. Em caso de *escrutínio secreto*, proceder-se-á a nova votação, até que se dê o desempate⁴⁵.

Nas comissões, do mesmo modo, o presidente tem direito a voto nas deliberações⁴⁶ e compete a ele **desempatar as votações, quando ostensivas**⁴⁷. Em caso de escrutínio secreto, vale a mesma regra.

O Regimento Interno dispõe que nas comissões compete ao presidente desta **desempatar a votação**, enquanto no Plenário o voto do Presidente servirá como **critério de desempate**, sendo as diferenças basicamente retóricas.

Como em regra o presidente vota por derradeiro, o seu voto, se vier a empatar a votação, determinará a tese vencedora. Se antecipar o seu voto, tornando-o conhecido dos demais membros, este voto determinará a tese vencedora, em caso de empate.

Outra interpretação possível ao dispositivo regimental é o de que o presidente de comissão não deveria tomar parte nas votações, exceto se houver

⁴¹ Art. 56 da Lei Orgânica; art. 94 do Regimento Interno.

⁴² O voto qualificado ou “o voto de minerva” é o mesmo que “voto de desempate”, assegurado aos presidentes dos corpos legislativos, judiciais e administrativos.

⁴³ Art. 42, IV, “b” do Regimento Interno.

⁴⁴ Art. 42, §3º do Regimento Interno.

⁴⁵ Art. 187 do Regimento Interno.

⁴⁶ Art. 79 do Regimento Interno.

⁴⁷ Art. 78, XVIII do Regimento Interno.

empate para, nesse caso, desempatar. Não é, entretanto, a leitura correta, uma vez que o presidente tem o direito de votar e manifestar sua posição política sobre as matérias levadas à deliberação do colegiado.

Quando o número de abstenções ou votos em branco for igual (ou superior) ao número de votos favoráveis, a indefinição é solucionada pela Lei Complementar nº 13/1996⁴⁸, que determina que o projeto seja reincluído na **Ordem do Dia** e, persistindo essa situação, será tido como **prejudicado**. Nesse caso, não há que se falar em empate, que ocorre quando há o mesmo número de votos favoráveis e contrários. O dispositivo, entretanto, restringe-se às votações realizadas no Plenário⁴⁹.

É importante que o Regimento seja aperfeiçoado, para que estabeleça o deslinde de votações nas comissões, quando o número de abstenções ou votos em branco for igual ou superior ao número de votos favoráveis. Nesse caso, a decorrência natural seria a reinclusão da proposta na pauta da comissão, na forma da lei complementar, para nova deliberação. Porém, persistindo a indefinição, diferente do que estabelece a lei complementar, a matéria deve ser encaminhada à comissão seguinte e à decisão do Plenário (como, aliás, ocorre mesmo na hipótese de a comissão de mérito rejeitar a proposta). Sugerimos a seguinte redação:

Art. O parecer da comissão será inconclusivo, quando o número de abstenções ou votos em branco for igual ou superior ao número de votos favoráveis.

Parágrafo único. Após nova deliberação, persistindo a situação descrita no caput, o projeto será encaminhado ao pronunciamento da comissão seguinte e à deliberação do Plenário.

Por fim, há hipóteses de empate durante as votações para eleição dos membros da Mesa Diretora e para a escolha de autoridades da competência privativa da Câmara Legislativa. Nesses casos, os critérios de desempate estão bem delimitados no arts. 10, XII, XIII e 228, V do Regimento Interno⁵⁰.

⁴⁸ Art. 22 da Lei Complementar nº 13/1996.

⁴⁹ A consequência natural da aplicação do art. 22 da LC nº 13/1996 é a reinclusão da proposição na Ordem do Dia para nova deliberação. Persistindo a indefinição, a matéria será tida por prejudicada. Veja que quando o dispositivo se refere à Ordem do Dia está tratando das votações em Plenário. Do mesmo modo, a declaração de prejudicialidade é feita pelo Presidente da CLDF (art. 42, II, “d” do Regimento Interno), perante o Plenário (art. 176, §1º). A votação realizada nas comissões não prejudica o projeto, o que ocasionaria o seu arquivamento (art. 176, §4º). Cabe às comissões tão-somente propor a prejudicialidade (art. 95, V, “f” do Regimento Interno).

⁵⁰ **Art. 10.** A eleição dos membros da Mesa Diretora, para o primeiro biênio de cada legislatura, obedecerá às seguintes normas:

(...)

XII – se ocorrer empate, realizar-se-á novo escrutínio entre os candidatos mais votados;

XII - Considerações finais

Abordamos, de maneira sintética, algumas questões afetas ao processo legislativo, mais especificamente ao Regimento Interno, que costumam suscitar dúvidas, interpretações divergentes e controvérsias. As reflexões e análises presentes neste artigo são fruto de alguns anos de acompanhamento de sessões plenárias e de reuniões das comissões, somados à experiência adquirida na realização de trabalhos demandados diretamente por parlamentares e comissões à Assessoria Legislativa da Casa.

O Regimento Interno é um instrumento que busca não somente a organização dos procedimentos administrativos e legislativos, mas, sobretudo, a harmonia dos trabalhos no âmbito de um poder que é colegiado, marcado por ideologias políticas e pensamentos diversos e, sobretudo, antagônicos. É, desse modo, peça fundamental para que o Poder Legislativo busque convergências e decida sobre as questões mais relevantes para o Distrito Federal, decisões estas que afetam a vida de mais de três milhões de habitantes.

Entretanto, uma leitura desatenta das disposições que orientam o processo e os procedimentos legislativos pode implicar supressão de direitos, litígios e vícios.

É o que ocorre, por exemplo, com a dispensa do prazo para apresentação de emenda: mesmo sob o argumento de acelerar votações importantes, as comissões, ao tomarem essa decisão, podem suscitar violação de direitos inerentes ao exercício do mandato parlamentar.

XIII – havendo novo empate, será considerado eleito, atendidos os seguintes critérios de desempate, sucessivamente, o candidato que:

- a) contar com o maior número de legislaturas;
- b) pertencer a partido com maior número de Deputados Distritais;
- c) houver obtido o maior número de votos na última eleição;
- d) for o mais idoso;

Art. 228. Para escolha das autoridades da competência privativa da Câmara Legislativa, serão observadas as normas seguintes:

(...)

V – observadas, no que couber, as normas do artigo anterior, a escolha será feita por eleição, obedecido o seguinte:

- a) havendo mais de dois indicados, repetir-se-á a votação entre os dois mais votados, considerando-se escolhido o que obtiver maior número de votos;
- b) em caso de empate, a indicação ou escolha recairá naquele que tiver mais tempo no exercício da função ou da atividade profissional que exija os conhecimentos necessários para o cargo ou, em último caso, no mais idoso.

Por outro lado, a repetição dos prazos para apresentação de emendas em todas as comissões, e não a abertura de um prazo único, caminha na direção oposta: burocratiza e embaraça a apreciação de matérias, com reflexos, inclusive, no Plenário, que, neste caso, ou aguarda o deslinde das votações nas comissões ou coloca o projeto na pauta e suspende a sessão, para que as comissões profiram pareceres orais.

Como há sempre uma grande possibilidade de erros adicionais, a abertura de prazo para emenda em todas as comissões provoca outro equívoco, que é o retorno de emendas aprovadas na CCJ às comissões de mérito para nova análise, o chamado *efeito bola de neve*.

O registro de textos enviados pelo Poder Executivo como "emenda", que é proposição privativa de parlamentar, e não como "mensagem", que resulta do poder de iniciativa, embora não cause impactos mais diretos ao processo legislativo, é uma imprecisão técnica que contraria as disposições regimentais. Ocorre o mesmo com a admissão de projeto que tenha o propósito de declarar entidades como de interesse público ou declarar bens materiais e imateriais como patrimônio do DF, temas inerentes às atribuições administrativas do Poder Executivo. São, desse modo, um conjunto de imprecisões que se somam e vão, pouco a pouco, fragilizando o processo legislativo e criando uma atmosfera de desconfiança, que passa a afetar a credibilidade e a dignidade do Poder Legislativo.

Portanto, no momento em que se avizinha a 8ª legislatura, esperamos que as reflexões contidas neste trabalho possam auxiliar na busca de aperfeiçoamentos e soluções que subsidiem parlamentares e órgãos legislativos no desempenho de suas missões institucionais.

Referências bibliográficas

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. Resolução nº 218, de 2005. *Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, instituído pela Resolução nº 167, de 16 de novembro de 2000*. In: Leis Distritais. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispendo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. In: Leis Distritais. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-22862!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo. Lumen Juris*, RJ: 2010.

ORLANDI, Jane Faulstich, *et al.* Processo legislativo e funcionamento da Câmara Legislativa. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília: 2017. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1872>.

WILLEMANN, José. Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal: interpretado e explicado. Brasília: Ed. do autor, 2017.