

PARECER Nº 3 /2014 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 1051 de 2012, que "Autoriza o ingresso de ministros religiosos de qualquer credo para atendimento nos locais que especifica".

AUTOR: Deputado Benedito Domingos

RELATOR: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Constituição de Justiça, o Projeto de Lei de iniciativa do Deputado Benedito Domingos, que *"autoriza o ingresso de ministros religiosos de qualquer credo para atendimento nos locais que especifica"*.

Segundo o autor, o objetivo primordial da presente proposição é possibilitar a atuação desses profissionais religiosos em hospitais e instituições prisionais, a fim de facilitar a melhora de enfermos, bem como a recuperação de detentos.

Distribuído inicialmente para a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, foi aprovado com parecer de relatoria do Deputado Agaciel Maia.

Encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais - CAS, o projeto também foi aprovado, com uma Emenda Aditiva, em parecer de relatoria do ilustre Deputado Evandro Garla.

Transcorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada na presente Comissão.



II – VOTO DA RELATORA

Compete à Comissão de Constituição e Justiça, entre outras atribuições, analisar a **admissibilidade** das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, I, *do RICLDF*.

A presente proposição busca autorizar o ingresso de ministros religiosos, de qualquer credo, nas instituições prisionais e estabelecimentos hospitalares para atendimento religioso dos enfermos e detentos.

Estabelece a proposição que para fazer jus ao direito, o ministro deverá comprovar sua condição religiosa, atestando o desenvolvimento das atividades na instituição da qual faça parte.

Determina ainda, que o atendimento dar-se-á em dia e horários pré agendados, exceto em caso de emergência ou necessidade extrema.

Havendo sala vaga e sem outra destinação no local, poderá o ministro, mediante autorização da administração da unidade, requerer sua utilização para atendimento religioso. Ademais, para atendimento em grupos, o ministro deverá respeitar as normas de segurança estabelecidas pela unidade.

Embora seja nobre e valiosa a intenção do ilustre deputado, reveste-se o PL em exame de inconstitucionalidade uma vez que, dispondo sobre o acesso dos ministros religiosos nas instituições prisionais, invade a competência da União ao legislar sobre matéria de execução penal, interferindo na atuação do Poder Executivo ao legislar sobre matéria relacionada à atribuições da Administração Pública (reserva de administração) e afronta ao princípio da harmonia entre os Poderes.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Não obstante a Constituição Federal assegurar no art. 5º, VII a assistência religiosa nas entidades de internação coletiva, este mesmo dispositivo determina que esta seja prestada nos termos da lei, conforme se verifica:

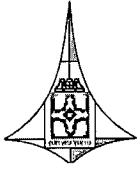
***Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

A edição da lei a que se refere o citado dispositivo constitucional compete com exclusividade à União, nos termos do art. 22, I da Lei Maior, haja vista que a competência legislativa para editar normas relacionadas ao direito processual penal (neste incluída a execução das penas) é privativa da União. Neste sentido destacamos trecho do voto da Exma. Min. Relatora Ellen Gracie no julgamento da ADI nº 2.970 em 2006:

"(...) Com o advento da Constituição Federal de 1988, delimitou-se, de forma mais criteriosa, o campo de regulamentação das leis e o dos regimentos internos dos tribunais, cabendo a estes últimos o **respeito à reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual (CF, art. 22, I)**, bem como às garantias processuais das partes, 'dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos' (CF, art. 96, I, a). **São normas de direito processual** as relativas às garantias do contraditório, do devido processo legal, dos poderes, direitos e ônus que constituem a relação processual, como também **as normas que regem os atos destinados a realizar a causa finalis da jurisdição**. Ante a



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



regra fundamental insculpida no art. 5º, LX, da Carta Magna, a publicidade se tornou pressuposto de validade não apenas do ato de julgamento do Tribunal, mas da própria decisão que é tomada por esse órgão jurisdicional. Presente, portanto, vício formal consubstanciado na **invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual**. Precedente: HC 74.761, rel. Min. Mauricio Corrêa, *DJ* 12-9-97. Ação direta parcialmente conhecida para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 144, par. único e 150, *caput* do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios."

Dentro de sua competência privativa para editar leis que cuidem da execução penal, a União editou a Lei nº 7.210/84 – Lei de Execuções Penais – recepcionada pela nova ordem constitucional instaurada com a promulgação da Carta de 1988.

A Lei de Execuções Penais – LEP prevê em seu art. 24 a prestação da assistência religiosa ao preso, **em local apropriado (§1º)**, garantindo a liberdade de culto, permitindo sua participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse de livros religiosos, e sem que exista a obrigatoriedade desta participação.

Note-se, portanto, que não há competência legislativa do Distrito Federal para editar norma que cuide desta assistência religiosa, porque é matéria cuja competência privativa pertence à União, que, dentro de sua competência privativa para a matéria de execuções penais, editou norma acerca da prestação da assistência religiosa (art. 24 da Lei nº 7.210/84), atendendo à garantia constitucional do inciso VII do art. 5º da Constituição da República.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Assim, ao legislar acerca da prestação da assistência religiosa em estabelecimentos prisionais e sócio-educativos (de que cuida o art. 5º, VII da CF), esta Casa de Leis invadiria a competência legislativa privativa da União para matéria ligada a processo penal (art. 22, I da CF).

Ademais, a competência para estabelecer procedimentos para os órgãos que compõem a Administração distrital, seus servidores, bem como a gestão de toda a máquina administrativa, é do Poder Executivo, e não do Legislativo, por tratar-se de competência administrativa (atividade típica do Poder Executivo). Assim, compete privativamente ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração, nos termos do art. 84, II e VI, "a" da Constituição Federal (e art. 91, I e V, "a" da Constituição Estadual, que atende à simetria constitucional).

Ou seja, ao estabelecer procedimentos a serem adotados pelo hospitais e pelos presídios, o PL em epígrafe interfere na administração do Estado, cuja competência é do Poder Executivo, incluída aí a destinação dos esforços do Estado para a consecução de políticas públicas, conforme a ordem de prioridades traçadas pelo seu chefe, o Governador, eleito legítima e democraticamente pela maioria dos cidadãos que outorgaram a este o poder de gerência do Estado.

A pretendida imposição de condutas a órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública fere o postulado constitucional da reserva da Administração (art. 84, II e VI, "a"), que impede a ingerência do Poder Legislativo na esfera de competências do Poder Executivo. Neste sentido, destacamos as lições de Joaquim Gomes Canotilho e Helly Lopes Meirelles, respectivamente:

"Por reserva de administração entende-se um núcleo funcional da administração resistente à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento."



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

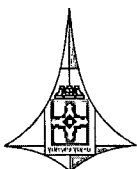


"(...) A privatividade da iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares". Trata-se do princípio constitucional da reserva de administração, que impede a ingerência do Poder Executivo.

No mesmo sentido, nossa Corte Suprema possui vários precedentes, que dentre eles destacamos:

(...) RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (...)

Desta forma, a o PL em comento exorbitou os limites da competência constitucional desta Casa, interferindo no âmbito de atuação do Poder Executivo, a



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



quem cabe determinar as atribuições dos órgãos que o compõe, em clara ofensa ao postulado da reserva de administração (art. 84, II e VI, "a" da CF).

Diante de todo o exposto, por padecer a propositura em exame de vício de iniciativa, fato que o torna inconstitucional em toda a sua forma, manifestamo-nos **pela INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 1.051/2012 no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Reuniões, em

Robério Negreiros
DEPUTADO DISTRITAL

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS

Relator