

PELO Nº 45/2012

PARECER Nº 01 - CCJ

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI
ORGÂNICA nº 45/12, que *Dá nova redação
ao art. 19, inciso XXII, da Lei Orgânica do
Distrito Federal.***

**AUTORES: Deputado Rôney Nemer e outros
RELATOR: Deputado Raimundo Ribeiro**

I – RELATÓRIO

A proposição epigrafada vem assinada por oito Deputados: Rôney Nemer, Olair Francisco, Siqueira Campos, Dr. Michel, Benedito Domingos, Luzia de Paula, Ailton Gomes e Agaciel Maia.

Seu articulado dá nova redação ao inciso XXIII do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, com o objetivo de garantir a independência funcional dos ocupantes dos cargos da carreira Auditoria Fiscal de Atividades Urbanas do Distrito Federal, composta por Auditor Fiscal de Atividades Urbanas e o Auditor de Atividades Urbanas. Adiciona ao dispositivo alínea "a" e dois parágrafos, determinando aos ocupantes da carreira as prerrogativas do poder de polícia, além de descrever as respectivas funções a serem desempenhadas. O texto trata, ademais, dos critérios para realização de concurso público para o provimento de tais cargos e estabelece critérios de formação da banca examinadora, determinando sua formação, inclusive com representante desta Casa Legislativa.

Na Justificação, os Autores afirmam que a proposição tem por escopo conferir maior segurança jurídica aos atos administrativos fiscais que vêm sendo praticados pelo Distrito Federal, para instituir "de direito" - com garantias institucionais -, o que já existe "de fato". O texto do dispositivo em vigência a ser alterado, contempla a carreira de Fiscalização e Inspeção.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

9

CCJ
PELO Nº 45 / 2012
FOLHA 16 RUBRICA CCJ

II – VOTO

Nos termos do disposto no art. 210, *caput*, do Regimento Interno, compete a esta Comissão se pronunciar sobre a admissibilidade de Proposta de Emenda à Lei Orgânica – PELO, ressaltando que o exame de mérito incumbe à Comissão Especial designada pelo Presidente da Câmara Legislativa, conforme se transcreve:

*Art. 210. A proposta de emenda à Lei Orgânica, apresentada na forma do art. 139, **será despachada pelo Presidente da Câmara Legislativa à Comissão de Constituição e Justiça**, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.*

§ 1º Inadmitida a proposta, cabe recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados Distritais.

*§ 2º **Admitida a proposta, o Presidente da Câmara Legislativa designará Comissão Especial**, composta de sete membros, observado o disposto nos arts. 55, 59 e 60, **para o exame do mérito da proposição**, a qual terá o prazo de vinte dias, a partir de sua constituição, para proferir parecer. (grifo nosso)*

Assim, para ser admitida nesta Comissão, a proposição tem de atender aos requisitos previstos nos arts. 139, II e §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno, e 70, I e §§ 3º ao 5º, da Lei Orgânica local, que prescrevem:

- a) - ser apresentada por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara Legislativa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);*
- b) que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF);*
- c) que a matéria não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art. 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF);*
- d) que não haja intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF).*

De pronto se observa que a proposição em estudo atende aos requisitos previstos no art. 139, I e §§ 2º e 3º, do Regimento Interno e art. 70, I e §§ 4º e 5º, da Lei Orgânica local, conforme segue:

- a) - está assinada por um terço dos membros da Casa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);*
- b) - a matéria não foi objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art.*

CCJ
PELO Nº 45 / 2012
FOLHA 7 RUBRICA

- 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF), ou seja, no corrente ano legislativo;*
- c) - *não há intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF).*

Nesse sentido, não haveria óbices para a admissão da PELO em exame. Nada obstante, há em seu texto contrariedade ao que determina o art. 139, § 1º, do Regimento Interno e o art. 70, § 3º, da Lei Orgânica. Ambos os dispositivos determinam que não serão objetos de deliberação propostas de emendas à Lei Orgânica que firam princípios da Constituição Federal.

A proposição em tela apresenta vícios formais de origem que ofendem o princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 2º da Carta Política nacional e, por simetria, no art. 53 da Lei Orgânica local, sendo vedada a delegação de atribuições entre os Poderes. A separação de poderes é cláusula pétrea (*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes - CF, art. 60, § 4º, III*).

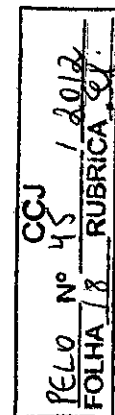
A tripartição das funções, ou separação dos poderes, foi estudada por Aristóteles, em sua obra *Política*, na qual o pensador vislumbra a existência de *três funções típicas distintas* exercidas nas cidades-estados da antiga Grécia, pelo poder soberano do governo (Legislativo, Executivo, Judiciário).

Montesquieu aperfeiçoa a teoria de Aristóteles em sua obra *O Espírito das Leis*, contribuindo substancialmente com a evolução da doutrina do Estado, ao formular o denominado *sistema de freios e contrapesos*, pelo qual um poder controla o outro e cada órgão exerce as suas competências. Assim, a tripartição é o mecanismo pelo qual o poder é contido pelo próprio poder, com o sistema de freios e contrapesos, como garantia do povo contra o arbítrio e o despotismo, assentado no conceito do célebre pensador francês: *Só o poder limita o poder*.

Na atualidade não se admite uma divisão rígida, uma vez que os órgãos também realizam atividades atípicas, porém na condição expressa de **não usurpar funções típicas** de outro.

A peça legislativa em apreço agride o pressuposto da não usurpação de atividades típicas de um poder pelo outro, pelas razões a seguir expostas. Em primeiro lugar, o Poder Legislativo invade competência constitucional do Poder Executivo ao definir carreira própria daquele Poder – qual seja: a de Auditoria Fiscal de Atividades Urbanas do Distrito Federal, composta por Auditor Fiscal de Atividades Urbanas e o Auditor de Atividades Urbanas.

Em segundo lugar, peca contra o espírito constitucional ao determinar competências e padrões referentes à descrição dos cargos, nos termos da alínea



"a" a ser incorporada ao dispositivo proposto, que determina o exercício do poder de polícia para fazer cumprir normas de meio ambiente, edificações, uso e ocupação do solo, concessões e permissões, vigilância sanitária, serviços de transporte público, serviços de táxis, entre outros.

Em terceiro lugar, seu texto é inconstitucional ao impor critérios para realização de concurso público destinado ao provimento de tais cargos. Mais ainda: estabelece parâmetros de formação da banca examinadora, determinando que um membro integrante desta Casa de Leis seja um dos representantes naquele Colegiado.

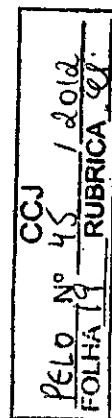
Ora, o Governador do Distrito Federal é o titular responsável por exercer a direção superior da administração do Distrito Federal, com auxílio dos Secretários (art. 100, IV, da Lei Orgânica). Em decorrência, cabe-lhe iniciar o processo legislativo sobre servidores públicos do Distrito Federal e seu regime jurídico; bem assim **a criação e provimento de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta, autárquica, fundacional (art. 71, I e II). Trata-se, pois, de uma **função típica do Poder Executivo**.

Essa definição vem determinada expressamente na Carta Magna e na Lei Orgânica do Distrito Federal, não podendo o **legislador comum** ou **derivado**, estabelecer atos normativos para o Poder Executivo, muito menos determinar que representante deste Legislativo integre a banca examinadora de concurso público para o provimento de tais cargos, em ato normativo *ultra vires*, ou seja, que extrapola as determinações presentes no postulado da separação de poderes.

Há impedimento constitucional intransponível, portanto, para acolhimento da proposta examinada no processo legislativo, por violação do **princípio constitucional da reserva de administração**, que **privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo**. Seu escopo é limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Este postulado impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva.

A propósito, recorremos a alguns julgados da Suprema Corte em matérias análogas ou similares, de diferentes estados membros, a seguir apresentados:

- **ADI 13, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17-9-2007** - *Reserva de iniciativa. Aumento de remuneração de servidores. Perdão por falta ao trabalho. Inconstitucionalidade. Lei 1.115/1988 do Estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembléia Legislativa. Fere o art. 61, § 1º, II, a, da CF de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes. Ofende o art. 61, § 1º, II, c,*



e o art. 2º da CF de 1988, emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes. Pedido julgado procedente. (Plenário, DJ de 28-9-2007) (grifo nosso)

- ADI 2.654-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 26-6-2002. *Separação e independência dos Poderes: plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental **pela inserção de representante da Assembléia Legislativa, por essa escolhido, em órgão do Poder Executivo local, qual o Conselho Estadual de Educação, que não constitui contrapeso assimilável aos do modelo constitucional positivo do regime de poderes.** (Plenário, DJ de 23-8-2002) (grifo nosso)*

- RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011. *O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, lato sensu, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (Segunda Turma, DJE de 13-2-2012)*

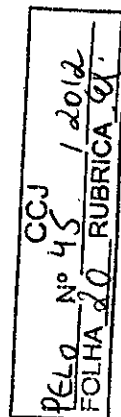
Cumpre-nos, por fim, sublinhar que há na redação da ementa da peça legislativa lapso manifesto referente ao inciso XXII (do art. 19) a ser alterado. Na realidade a alteração proposta é do inciso XXIII. Como não vemos condições de a proposição prosperar no processo legislativo, deixamos de oferecer emenda de redação no sentido de corrigir o equívoco, bem como de outras incorreções de redação e de técnica legislativa presentes em seu texto.

Considerando-se o exposto, manifestamo-nos pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica em epígrafe, pela sua inconstitucionalidade e por contrariar o art. 130, I do Regimento Interno desta Casa que não admite proposições de tal teor.

Sala das Comissões,

Deputada Sandra Faraj
Presidenta


Deputado Raimundo Ribeiro
Relator



FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PELO 45/2012

Dá nova redação ao art. 19, inciso XXII da Lei Orgânica do Distrito Federal.

AUTORIA: **Dep. Rôney Nemer e outros**

RELATORIA: **Dep. Raimundo Ribeiro**

PARECER: **Inadmissibilidade**

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 10/11/15, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presiden	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	te	Sim	Não	Abst	Aus		
	Relator						
Leitura							
Sandra Faraj	P	X					
Chico Leite		X					
Robério Negreiros		X					
Raimundo Ribeiro	R	X					
Bispo Renato Andrade		X					
Suplentes							
Prof. Israel Batista							
Chico Vigilante							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Rodrigo Delmasso							
Totais		5					

RESULTADO:

() **APROVADO**

Parecer do Relator

Voto em Separado

() **REJEITADO** Relator do parecer do vencido: Dep.

() Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

() Concedido Vista ao Dep.

, em

23ª Ordinária

_____ª Extraordinária

Eduardo Miranda Melis
Secretário - CCJ