



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PELO Nº 78/2014
PARECER 01 - CCJ

Sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA nº 78/14, que Acrescenta o artigo 80-A à Lei Orgânica do Distrito Federal e o artigo 60 ao Ato das Disposições Transitórias.

AUTOR: Deputado Joe Valle e outros
RELATOR: Deputado Raimundo Ribeiro


I – RELATÓRIO

Submete-se a exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 78/2014, dos Deputados: Joe Valle, Alírio Neto, Benedito Domingos, Dr. Michel, Olair Francisco, Israel Batista, Wellington Luiz e Cláudio Abrantes.

Pretendem os signatários acrescentar o art. 80-A à Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF e, também, incluir o art. 60 em seu Ato das Disposições Transitórias.

O art. 80-A, a ser incluído na Lei Orgânica do Distrito Federal, trata da Controladoria-Geral do Distrito Federal, como integrante do sistema de controle interno do Poder Executivo local, com natureza permanente. A proposição define as funções institucionais, organização, funcionamento, estrutura, competências e prerrogativas do órgão.

Estabelece também que a atual Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF, criada pela Lei distrital nº 3.105, de 2002, passa a denominar-se Controladoria-Geral do Distrito Federal, sucedendo-lhe em competências e prerrogativas, e seu titular passa a denominar-se Secretário de Estado de Transparência e Controle. Esse Secretário, conforme o texto, será avaliado pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da CLDF, por meio de sabatina e avaliação curricular, em audiência pública, como condição de ser aprovado para investidura do cargo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO Nº 78 / 14
FOLHA 18 RUBRICA 



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Na Justificação, os proponentes afirmam que o intuito da PELO é promover maior transparência e controle das atividades públicas do DF, tomada como função típica de Estado, consoante determinações constitucionais, da Lei Orgânica do DF e, também, de normas legais, como a Lei Complementar federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Finda a anterior legislatura, a proposição retoma sua regular tramitação, em face de requerimento de um de seus autores.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o disposto no *caput* e no § 2º do art. 210 do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade da PELO; incumbindo a análise do mérito à Comissão Especial nomeada para essa finalidade, como abaixo transcrevemos, *verbis*:

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.

Para ser admitida nesta Comissão, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica deve atender aos requisitos previstos no art. 70, I, §§ 3º ao 5º, da Lei Orgânica local e também no art. 139, I e seus §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno desta Casa, que determinam ser

2

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO N.º 78 / 14
FOLHA 10 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

exigida a autoria de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa. Por tais normas, além disso, **é vedada a deliberação de PELO que fira princípios da Constituição Federal**. Não será admitida, ainda, segundo essas exigências em vigor, matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa.

Outro impedimento enunciado: a Lei Orgânica não poderá ser emendada sob vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Observe-se o que segue: a proposição vem apresentada por oito Deputados (atende, assim, ao inciso I do art. 70 da LODF; e ao inciso I do art. 139 do RICLDF); não foi objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 4º do art. 70 da LODF e § 2º do art. 139 do RICLDF); e não há intervenção federal, tampouco estado de defesa ou estado de sítio em andamento (§ 5º do art. 70 da LODF e § 3º do art. 139 do RICLDF). 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 foco apresenta vícios formais de origem, que afrontam o princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 2º da Carta Política nacional e, por simetria, no art. 53 da Lei Orgânica local, 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*).

Doutrinariamente, tem-se que a tripartição das funções, ou separação dos poderes, foi enunciada por Aristóteles, em sua obra *Política*, na qual o pensador registra a existência de *três funções típicas distintas* exercidas nas cidades-estados da antiga Grécia, pelo poder soberano do governo: Legislativo, Executivo e Judiciário. Mais tarde, Montesquieu aperfeiçoa a *teoria política* aristotélica em sua obra *O Espírito das Leis*, contribuindo substancialmente para a evolução da doutrina do Estado, ao formular o denominado *sistema de freios e contrapesos*. Ou seja, um poder controla o outro, embora cada ente exerça as



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

suas competências típicas. A tripartição é o mecanismo pelo qual o poder é contido pelo próprio poder. Esse sistema de freios e contrapesos é a garantia do povo contra o arbítrio e o despotismo, assentado no conceito: *Só o poder limita o poder.*

Na atualidade não há uma divisão rígida, pois os entes realizam atividades atípicas, **porém na condição expressa de não usurparem funções típicas uns dos outros.**

Nesse contexto, a peça legislativa em apreço não se sustenta, pois **agride expressamente o pressuposto da não usurpação de atividades típicas de um poder pelo outro**, como exporemos a seguir. Em primeiro lugar, o Poder Legislativo invade competência constitucional de outro Poder ao pretender instituir órgão do Poder Executivo, determinando suas funções, atribuições, obrigações e prerrogativas, e impondo alterações quanto à sua denominação e natureza jurídico-administrativa.

Em segundo lugar, ofende o espírito constitucional ao estabelecer a forma da nomeação e duração do mandato do titular do órgão, sujeitando sua investidura a exame de colegiado desta Casa. Ou seja, adentra indevidamente na administração de pessoal do Executivo, ao propor a submissão do candidato ao cargo a crivo admissional do Legislativo.

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). É o agente público competente para edição dos atos normativos para criação dos órgãos funcionais da administração pública. Cabe-lhe iniciar o processo legislativo sobre servidores públicos do DF 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 **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 obedecer, destinado a direcionar a administração pública sob seu comando. Muito menos tem legitimidade constitucional para determinar que Comissão deste Legislativo exerça o papel de banca examinadora para aprovação do candidato indicado pelo Governador para o cargo de Secretário de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal. **Tal pretensão extrapola as delimitações intrínsecas ao postulado da separação de poderes.**

4 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO Nº 78 114
FOLHA 21 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Há, portanto, impedimento constitucional intransponível para acolhimento da proposta examinada, no processo legislativo, por violação do **princípio constitucional da reserva de administração**, que **se assenta na separação dos poderes, corolário fundante do Estado Federativo**. Na situação *in casu*, o escopo é limitar a ingerência do Legislativo em matérias da competência administrativa exclusiva do Poder Executivo. A propósito, recorremos a alguns julgados da Suprema Corte em matérias análogas ou similares, de diferentes estados membros, a seguir apresentados:

- **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 seja, 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, 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.* (Segunda Turma, DJE de 13-2-2012) (grifo nosso)

Não bastassem as referências quanto ao ordenamento constitucional e aos fundamentos doutrinários, como também referência jurisprudencial, cumpre-nos trazer à colação o conteúdo do Decreto distrital nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, do Governador do DF, que *Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal*, que instituiu, no Capítulo III – Das Alterações nos Órgãos da Administração Direta, em seus arts. 8º e 15 o que segue, *in verbis*:

5 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO N.º 78 1 14
FOLHA 22 RUBRICA



CAPÍTULO III
DAS ALTERAÇÕES NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Art. 8º Sem prejuízo do disposto nos demais artigos deste Decreto, são realizadas as seguintes alterações:

(...)

XII – Secretaria de Estado de Transparência e Controle para a Controladoria Geral do Distrito Federal.

(...)

Art. 15. A Controladoria Geral do Distrito Federal, com status equivalente à de Secretaria de Estado, tem atuação e competência nas seguintes áreas:

I - supervisão, tratamento e orientação dos dados e informações disponíveis no Portal da Transparência;

II - supervisão e coordenação do sistema de controle interno;

III - correição e auditoria administrativa;

IV – coordenação geral das ouvidorias do Distrito Federal;

V - defesa do patrimônio público e da transparência;

VI - prevenção e combate à corrupção;

VII - verificação dos princípios constitucionais nos atos da Administração Pública;

VIII - apuração de indícios de irregularidades;

§1º Integram a estrutura do órgão de que trata este artigo:

I - Gabinete do Controlador Geral;

II – Subsecretaria de Administração Geral;

III - Subsecretaria de Transparência para Prevenção à Corrupção;

IV - Subsecretaria de Tomada de Contas Especiais;

V - Subsecretaria de Gestão da Informação;

VI – Subsecretaria de Controle Interno;

VII – Corregedoria Geral;

VIII – Ouvidoria Geral;

IX – Assessoria Jurídico Legislativa.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

A proposição resta, desse modo, vazia de conteúdo, não só pelas razões expostas no arrazoado que apresentamos a nossos pares, nesta peça, mas também por perda de objeto.

Pelo exposto, manifestamo-nos pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 78/2014, 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
Presidente


Deputado Raimundo Ribeiro
Relator