

Ao Protocolo Legislativo para registro e, em seguida,
a Assessoria de Plenário,



Paulo Roberto Guimarães de Castro
Chefe de Assessoria de Plenário

LIDO
Em 15/12/03
Assessoria de Plenário

REC 39/2003

RECURSO N 39/2003 DE 2003
(De Vários Deputados)

Recorrida: Comissão de Constituição e Justiça.

Objeto do Recurso: Decisão da CCJ que aprovou Parecer da relatoria do deputado Júnior Brunelli, rejeitando a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 8, de 2003, que "acrescenta os parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º ao art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências".

Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal,

Os parlamentares signatários vêm, respeitosamente, com respaldo no art. 152, III, combinado com o art. 210, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, interpor o presente Recurso para o Plenário, em face do resultado a que chegou a Comissão de Constituição e Justiça desta Casa, aprovando o Parecer indeferitório do Relator, Deputado Júnior Brunelli, no PELO nº 8/2003, em reunião levada a efeito no dia 09-12-2003, expondo para tanto o seguinte:

BREVE INTRODUÇÃO FÁTICA:

O Projeto de Emenda à Lei Orgânica, em epígrafe, da autoria dos recorrentes, pretende acrescentar os parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º ao art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, visando conferir instrumentos jurídicos ao Distrito Federal de modo a proporcionar os meios adequados à concretização do princípio da moralidade, contemplado no *caput* do art. 37 da CF/88, no que diz respeito ao provimento dos cargos em comissão e as funções de confiança.

Pedimos vênias para reproduzir, nesta oportunidade, alguns trechos relevantes e constantes da justificativa do PELO:

A captura do Estado brasileiro por alguns poucos tem que ser enfrentada pelas vias da reforma do ordenamento jurídico. A democratização do acesso aos cargos comissionados, com critérios mais objetivos e transparentes, deve ser a tônica da mudança, avanço que contemplará maior eficiência e economia ao Estado.

Assim, o projeto harmoniza-se com essa oxigenação reformista, de modo a se ampliar a base democrática de distribuição e ocupação dos

elevados cargos públicos. Para tanto a proposta se apresenta objetivando realizar o princípio da eficiência, na escolha de candidatos concretamente preparados para a relevante missão, e, também, com o valor da economia, pois o profissional ajustado ao seu meio e escolhido não por vinculação comprometida trará, seguramente, contribuição valiosa na defesa do Distrito Federal.

DO PARECER E VOTO

O Parecer da lavra do ilustre Deputado Júnior Brunelli consumiu doze laudas transcrevendo fragmentos da Lei Orgânica; citando decisão do STF (ADIN 1981-3); reproduzindo a história das Constituições; incursionando pelas Leis 1711/52 e 8112/90; mencionando o Código Penal, sem lograr, objetivamente, apontar qualquer ponto que pudesse inquinar a proposição sob apreciação de qualquer vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Sem nenhuma vacilação o Relator destaca na peça de sua autoria, na segunda folha, que se debruçara sobre o exame de mérito da matéria.

Ora, ainda que outro motivo não houvesse para ser questionado, nesse particular o Parecer exorbitou e refugiou grosseiramente aos limites regimentais, aos quais está inexoravelmente vinculado, vejamos:

Da Comissão de Constituição e Justiça

Art. 63. Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

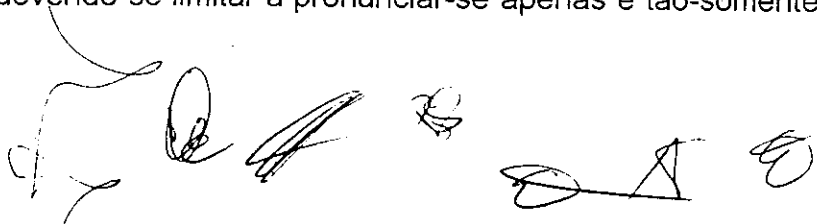
I – examinar a admissibilidade das **proposições em geral**, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação; (grifei)

Das Matérias Sujeitas a Disposições Especiais (Grifei)

Da Proposta de Emenda à Lei Orgânica

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.

A centralidade do equívoco do nobre parlamentar repousa na pretensão demonstrada em apreciar a qualquer custo o mérito da matéria, pois em se tratando de Emenda à Lei Orgânica, a prerrogativa da Comissão de Constituição e Justiça não vai a tanto, devendo se limitar a pronunciar-se apenas e tão-somente



sobre a sua admissibilidade, sem se imiscuir no mérito, é o que dispõe de forma clara como a luz solar o art. 210, acima transcrito, das normas Regimentais.

Nas hipóteses de tramitação de Emendas à Lei Orgânica não há que se confundir quanto à escolha da regra regimental aplicável, uma vez que nesses casos a regra geral, preconizada pelo art. 63 do Regimento Interno, abre espaço para a regra especial, em face da obviedade do princípio da especialidade.

Ao leigo talvez enseje alguma confusão, eliminável, entretanto, mediante consulta minimamente baseada na hermenêutica, que indicará, nestes casos, a inafastável incidência do princípio da especialidade: *lex specialis derogat lex generali*.

Portanto, diz-se que uma norma é **especial** em relação à outra, **geral**, quando possui em sua definição legal todos os elementos desta, mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes, apresentando, por isso, um *minus* ou um *plus*.

O presente caso enquadra-se perfeitamente no contexto acima discorrido. Consulte-se, a propósito, os textos dos artigos 63, I e do "Capítulo XV", onde se insere o art. 210 do Regimento Interno. Ver-se-á que o primeiro cuida da norma geral e o Capítulo XV trata de especialidades.

Doutrina Cappelletti que usualmente, no sistema político, o controle, ao invés de ser posterior à elaboração da lei, é preventivo, vale dizer, ocorre antes que a lei entre em vigor, e às vezes, se trata ainda de um controle com função meramente consultiva, isto é, função de um mero parecer.¹

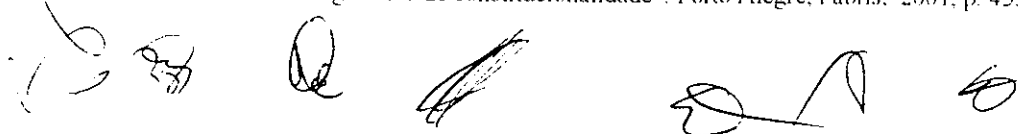
E ainda:

"Especificamente, no juízo de constitucionalidade o contraste se faz dentro de uma perspectiva técnica estrita, verificando se as proposições se adequam, se conformam, respeitam o texto constitucional".² (grifei).

Este deveria ser o balizamento do parecer questionado, procurando limitar-se à verificação objetiva de eventual incompatibilidade vertical, baseada no princípio da unidade da Constituição (*Trata-se de uma unidade de sentido 'político-ideológico', segundo Canotilho, "longe de constituir uma unidade lógico-axiomática, num*

¹ CAPPELLETTI, Mauro: "O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado". Porto Alegre, Fabris, 1984.

² AZEVEDO, Luiz M. Cascell de: "O controle legislativo de constitucionalidade". Porto Alegre, Fabris, 2001, p. 45.



entendimento ou uma unidade hierarquicamente valorativa, com o inevitável recurso à ordem dos valores".³⁾ ou antinomias (contradição entre duas leis ou princípios).

O Regimento não deixa margem a qualquer tipo de dúvida quando estabelece, no regimento abaixo transcrito, que na proposta de Emenda o mérito da proposição será objeto de exame por Comissão Especial, composta de sete membros, que terá o prazo de vinte dias para proferir parecer.

Art. 210.

(...)

§ 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.

Dessa forma resta demonstrado que o Parecer impugnado exorbitou de seus limites regimentais, violando o Relator as suas atribuições, pois foi muito além de onde deveria ter ido, pois julgou e decidiu o mérito, juntamente com a Comissão de Constituição e Justiça, quando a tanto não estão autorizados.

Isto posto reafirma-se que o Relator não poderia ter incursionado no mérito da matéria, nem tampouco a CCJ se manifestado pela aprovação do viciado parecer. O fato por si só viola flagrantemente o Regimento Interno e desautoriza a conclusão adotada pela Comissão, desvestindo o ato legiferante de qualquer validade jurídica, ensejando, por essa razão, a imediata remessa do PELO nº 8/2003 para apreciação pelo Plenário desta Casa de Leis.

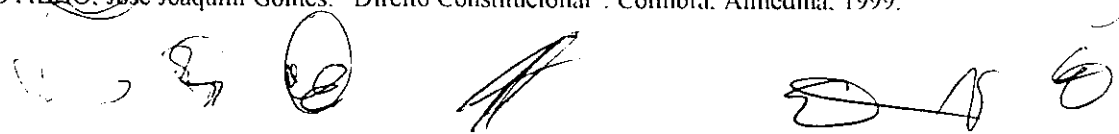
DA MORALIDADE

Sem meias palavras o Projeto de Emenda à Lei Orgânica em questão respalda-se, fortemente, no enfrentamento e no efetivo combate ao nepotismo e ao clientelismo, desvalores que minam a eficiência do aparato do Estado.

A proposta legislativa também visa dar concretude ao princípio da moralidade, estabelecido no art. 37 da CF/88 combinado com o art. 19, da LODF, vedando o provimento de cargos em comissão e as funções de confiança aos cônjuges e parentes até o terceiro grau das autoridades que relaciona no projeto. Em última análise propõe sepultar os últimos resquícios do estado patrimonialista!

Pois bem: o nobre parlamentar registra em seu parecer que "O tema proposto em Emenda, fere a Constituição vigente, a qual, a seu turno, não veda a

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes: "Direito Constitucional". Coimbra. Almedina. 1999.



ocupação desses cargos públicos pelo critério de consangüinidade (...) não será agora, que flâmulas de cores encorpadas alteiam-se nos mastros da República, que iremos atestar o descarilhamento (sic) ético e moral da nossa Capital, fato este não havido nem existente, devendo sempre ser respeitada a independência dos Poderes e a competência legislativa dos mesmos".

Como se vê não há qualquer malferimento às normas constitucionais, ao revés o Projeto sob análise realiza no mundo concreto da Administração Pública o Princípio da Moralidade.

Verifica-se, assim, que o Parecer objurgado transita na contra-mão da história, divorcia-se da realidade e do momento político que atravessa o país, uma vez que repudia o Projeto afirmando que *"Não será pelo fator sanguíneo que iremos moralizar o serviço público"*, como se pretendesse blindar o fenômeno do nepotismo da apreciação ética, especialmente da aplicação do princípio da moralidade estabelecido pelo texto constitucional. Retroagindo ao período anterior ao da Revolução Francesa e da eliminação da ordem jurídico ocidental dos privilégios de sangue que definiu a nobreza do *ancien regime*.

O Parecer questionado mergulha em outros equívocos, valendo destacar o ponto em que afirma: *"A tônica marcante é a transitoriedade dessas nomeações, elas se qualificam por um interesse público transitório"*. Ora, ainda mais por essa razão é que se impõe o estabelecimento dos critérios propostos. A afirmação acima relembra-nos o seguinte episódio paralelo: Ao estudar as instituições políticas da URSS André Hauriou dizia que era surpreendente o caráter esquizofrênico da situação em face da inexistência de identidade entre o texto constitucional e a prática política cotidiana. Naquele país, que constituía-se num inquestionável Estado ditatorial, a constituição o declarava democrático e, segundo os nomes políticos e os comentaristas oficiais daquela época, mais democrático que os países do Ocidente.⁴

Ainda sobre a concretização do princípio da moralidade administrativa, é saliente a seguinte lição de Celso Antonio Bandeira de Mello:

"A administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio

⁴ HAURIOU, André. Derecho constitucional. Barcelona, Ariel, 1980.

assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da constituição".⁵

Em face de todo o exposto finalmente pode-se concluir que o Parecer combatido volta-se para o passado, não enxerga o presente e despreza o amanhã. Exorbitou de suas atribuições regimentais e por isso resvalou para a ilicitude. Conseqüentemente a decisão da CCJ contamina-se de ilegalidade, despindo-se de qualquer validade jurídica.

DO REQUERIMENTO:

Assim, à vista das considerações aduzidas nestas razões recursais, fica desde logo requerido a esse Plenário o acolhimento do recurso interposto para o fim de dar-lhe provimento, prosseguindo-se na forma prevista pelos artigos 210 e 211 do Estatuto Regimental.

Sala das Sessões, em 11 de dezembro de 2003.


Deputada **ERIKA KOKAY**


Deputada **ARLETE SAMPAIO**


Deputado **CHICO VIGILANTE**


Deputado **CHICO FLORESTA**


Deputado **PAULO TADEU**


Deputado **CHICO LEITE**


Deputado **PENIEL PACHECO**


Deputado **AUGUSTO CARVALHO**

⁵ .Apud MUKAI, Toshio: "Da aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa e do seu controle jurisdicional". *In* Cadernos de direito constitucional e ciência política n.4, São Paulo, Revista dos Tribunais 1993, p.217.