

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Recurso nº 222, de 2005.

(Do Sr. Roberto Jefferson)

Recorre, nos termos do art. 14, inciso VIII, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, de atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar praticados na sessão de julgamento de 01 de setembro de 2005.

Recorrente: Deputado **ROBERTO JEFFERSON**

Relator: Deputado **JOSÉ EDUARDO CARDOZO**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES LANDIM

O voto do Relator, Ilustre Deputado José Eduardo Cardozo, apresentado na reunião de 06 de setembro de 2005, deve ser objeto de análise profunda pelos membros da Douta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, principalmente pelos aspectos relevantes apresentados pelo autor do Recurso no que tange ao cerceamento de defesa de seu mandato eletivo.

Um dos pontos fundamentais levantados pelo Recorrente é o vício insanável do indeferimento do Senhor Presidente da Comissão de Ética e Decoro Parlamentar em “aceitar recurso em duplo efeito, suspensivo e devolutivo, em face da irremediabilidade do dano e para garantir ao



9CE1829410

Recorrente a observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa”.

Entendemos, discordando do Voto apresentado pelo Relator e acolhendo as ponderações do Recorrente, que existe vício insanável no indeferimento do Senhor Presidente da Comissão de Ética e Decoro Parlamentar do recurso para que a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara pudesse decidir sobre a interpretação contida no artigo 20 do Regulamento, que dispõe sobre o funcionamento e a organização dos trabalhos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que inovou o texto da Resolução nº 25, de 2005, ao determinar que os recursos não terão efeito suspensivo, ferindo a hierarquia da leis e a Constituição Federal.

Assim leciona CELSO RIBEIRO BASTOS ao comentar o art. 5º da Lei Maior:

"Os regulamentos co-participam da natureza da própria lei na medida em que são também atos genéricos e abstratos. É óbvio, portanto, que o Estado de direito haveria de subalternizar os regulamentos para tomar possível a supremacia da lei."

O nosso sistema Constitucional só conhece os regulamentos de execução.

"Outras modalidades regulamentares são vedadas. Os regulamentos independentes ou autônomos, aqueles que surgem sem a precedência legal não encontram guarida em nosso ordenamento jurídico." (*In* Comentários à Constituição do Brasil, vol. 2, págs. 30/31/33, Editora Saraiva, 1989).

Em nada destoia o ensinamento de PINTO FERREIRA que ao estudar os princípios constitucionais da Administração Pública deixa claro:



9CE1829410

"O princípio da legalidade ou da legitimidade significa que o administrador público só pode fazer o que está expressamente autorizado em lei. Ele está resumido no preceito: *"L'État, c'est la loi"* que contradiz o *"L'État, c'est moi"* do absolutismo. O governo é de leis, e não de homens. Como ensina Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 13ª ed., p. 61), "na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza." A expressão legalidade significa um pouco mais do que conforme à lei; ela deve ser entendida de modo mais abrangente, conforme ao direito de forma mais extensa, como ensinam Vedel e Celso Antônio Bandeira de Mello." (obra citada, vol. 2, arts. 22 a 53, pág. 362, Saraiva, 1990).

Arremata o mestre acima citado, de forma enfática e precisa, ressaltando a viabilidade de CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE sobre DECRETOS QUE EXTRAPOLEM O PODER REGULAMENTAR:

"... O regulamento representa na hierarquia das normas jurídicas o grau mais alto e elevado, logo abaixo das leis (no sentido amplo). O regulamento só vale dentro da lei, conforme a lei, segundo a lei, devendo tão-somente indicar o modo de determinar a observação da lei, que deve regulamentar. A SUA INCONSTITUCIONALIDADE PODE SER DECLARADA PELO PODER JUDICIÁRIO".



9CE1829410

"... Os regulamentos no direito constitucional brasileiro são editados *secundum legem*. Eles não têm o poder de inovar a ordem jurídica nem criar deveres e obrigações (RDA, 132:303). Esclarece José Celso de Mello Filho (Constituição Federal anotada, cit., pág. 254): "A ordem jurídica brasileira não admite os regulamentos autônomos ou independentes, editados *praeter legem*, com o objetivo de suprir as lacunas da lei. Esses regulamentos autônomos ou independentes, que não existem em nosso direito, criam direitos e obrigações, bem como inovam, à semelhança das leis, a ordem jurídica".(obra citada, vol. 3, arts. 54 a 91, págs. 551/552, Saraiva, 1992).

Por fim, o renomado constitucionalista realça a natureza meramente ancilar dos Decretos emitidos com base no art. 84, IV da Constituição Federal, descartando, ainda, em nosso direito positivo, qualquer guarida aos chamados "regulamentos delegados":

"No Brasil não cabe insistir no regulamento delegado, pois, embora o art. 84, IV, outorgue competência ao Presidente da República para editar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, contrapõe-se-lhe o art. 5º, II, preceituando que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. No país não há regulamento delegado, porém lei delegada, que necessita de resolução do Congresso Nacional" (obra citada, vol. 3, arts. 54 a 91, pág. 554, Saraiva, 1992).

Ainda, esclarece Walter CENEVIVA:



9CE1829410

“O dispositivo afirma o direito à jurisdição, de maneira que a lei está impedida de criar, em nível infra-constitucional, qualquer órgão de tipo administrativo contencioso, no qual se esgote o debate, sobre qualquer lesão sofrida ou afirmada pelo interessado”.

A tese da necessária constitucionalidade dos atos de qualquer dos três Poderes aparece formulada no que os juristas chamam de hierarquia das leis. Nesta, a lei constitucional ocupa o ápice, é a lei suprema, cujas normas se impõem às de nível inferior, sob pena de invalidade destas. Assim, a condição de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo, e, sobretudo, da lei, constitui um princípio assecuratório dos direitos fundamentais.

A Constituição é lei suprema, imutável por procedimentos ordinários. Do que decorre a invalidade dos atos que a contradigam, mesmo sendo leis regularmente adotadas pelo Poder competente.

É certo que a lei poderá criar órgãos administrativos, diante dos quais seja possível apresentar reclamações contra decisões administrativas. A lei poderá igualmente prever recursos administrativos para órgãos monocráticos ou colegiados. Mas estes remédios administrativos não passarão nunca de mera via opcional. Ninguém pode negar que em muitas hipóteses possam ser até mesmo úteis, por ensejarem a oportunidade de uma auto-correção pela administração de seus próprios atos, sem impor ao particular os ônus de uma ação judicial; mas é fundamental que a entrada pela via administrativa há de ser uma opção livre do administrado e não uma imposição de lei ou de qualquer ato administrativo.

E, acrescento, socorrendo-me da lição do eminente jurista MIGUEL REALE:

"... não são leis os regulamentos ou decretos, porque estes não podem ultrapassar os limites postos pela



9CE1829410

norma legal que especificam ou a cuja execução se destinam. Tudo o que nas normas regulamentares ou executivas esteja em conflito com o disposto na lei não tem validade, e é susceptível de impugnação por quem se sinta lesado. A ilegalidade de um regulamento importa, em última análise, num problema de inconstitucionalidade, pois é a Constituição que distribui as esferas e a extensão do poder de legislar, conferindo a cada categoria de ato normativo a força obrigatória que lhe é própria." (*in* "Lições Preliminares de Direito", 7ª Ed., Saraiva, São Paulo, 1980, p. 163).

Corroboro as minhas colocações com os julgados, destoando das posições do Relator, principalmente quanto ao recebimento do recurso em tela, no seu efeito meramente devolutivo, principalmente pelo afronta ao texto Constitucional do Regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em especial o seu artigo 20, que inovou o comando do artigo 14 da Resolução nº 25, de 2001. Dizem os mesmos:

"Lei e Regulamento- Distinção- Poder Regulamentar- Ampliação. É da nossa tradição constitucional admitir o regulamento apenas como ato normativo secundário subordinado à lei, não podendo expedir comandos contra ou *extra legem*" (Resp., 1ª Turma, Min. Pedro Acioli, 1990).

"O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Desta sorte, ao expedir um ato que tem por finalidade regulamentar a lei (decreto,



9CE1829410

regulamento, instrução, portaria, etc.), não pode a Administração inovar na ordem jurídica, impondo obrigações ou limitações a direitos de terceiros” (Resp, Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 06.12.2004).

A generalidade, a abstração e o efeito vinculante que caracterizam a lei revelam não só a grandeza, mas também a problemática que marca a atividade legislativa. É ela que traz uma das mais difícil das experiências, a “experiência com o destino humano”.

Victor Nunes Leal dizia:

“Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis”.

A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (CF, art. 1º, parágrafo único, e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (CF, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas, incluindo-se as normas do regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ainda que situadas em planos diversos.

É esse entendimento que tem incorporado o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Mandado de Segurança nº 23.585, em que foram emitidas as sábias palavras do Ministro Celso de Mello:

“Cumpre não perder de perspectiva que, no regime constitucional que consagra o Estado Democrático de



9CE1829410

Direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, na medida em que delas derivem consequências de ordem jurídica, estão sujeitas ao controle jurisdicional; desde que tomadas com inobservância da Constituição e das leis. (...)”

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do STF jamais tolerou que a invocação da natureza política das Casas Legislativas pudesse constituir – naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros – um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, (MS 23.585, Relator Min. Celso de Mello , 17/12/1999, in Revista de Direito Administrativo, página 380).

Por todo o exposto, com a devida *vênia*, sou pela rejeição do voto do eminente Deputado José Eduardo Cardozo, e acolho a preliminar de cerceamento de defesa apresentado pelo Recorrente, principalmente da aplicabilidade do art. 20, da Resolução nº 21, de 2005 ao Processo nº 01, de 2005 do Conselho de ética e Decoro Parlamentar.

Sala da Comissão, de setembro de 2005.

Deputado **PAES LANDIM**



9CE1829410