

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 95, DE 2007**

Acrescenta o art. 61 – A, e o parágrafo único, ao art. 63, da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Leonardo Picciani e outros

**Relator:** Deputado Flávio Dino

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA**

#### **I – Relatório**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 95/2007, de autoria do Deputado Leonardo Picciani e outros, estabelece a **possibilidade de os Deputados e Senadores legislarem sobre as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, elencadas no § 1º, do art. 61, da Constituição Federal**, desde que o projeto desta natureza seja subscrito por um décimo dos parlamentares.

Da mesma forma, estabelece exceção ao dispositivo, descrito no art. 63, da Magna Carta, que veda o aumento de despesas nos **projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e naqueles que versem sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público**, quando a majoração decorrer de emenda subscrita, também, por um décimo dos Deputados e Senadores.

O autor do projeto em discussão entende que **o dispositivo que atualmente restringe a iniciativa dos parlamentares é resquício do governo autoritário de 1964 e que a alteração sugerida não prejudicará as prerrogativas do Poder Executivo**.

O nobre Deputado Relator Flávio Dino adotou posição favorável à admissibilidade da PEC em tela, por entender que esta proposta preenche os

pressupostos constitucionais e regimentais e porque **“contribui para a revalorização da função parlamentar, mediante o estabelecimento de novos parâmetros para o processo legiferante, com ampliação da influência do Poder Legislativo sobre o conteúdo das normas legais”**.

É o relatório.

## **II – Voto**

Inicialmente, gostaria de louvar a iniciativa do insigne Deputado Leonardo Picciani, **que pretende com esta proposta ampliar as prerrogativas do Poder Legislativo e, em alguns casos, suprir a omissão do Poder Executivo, principalmente, quando a aplicação da norma depende da edição de Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República.**

Entretanto, não podemos examinar o tema sob a óptica corporativa. **O enfoque há de ser dado sob estrita interpretação jurídica.**

O § 1º, do art. 61, da Constituição Federal, **atribui privativamente ao Presidente da República a iniciativa de leis** que:

*- fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*- disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; e militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Da análise da natureza das matérias acima relacionadas, constata-se que **todas se referem à estrutura, organização e funcionamento do serviço público.**

**Essas matérias dizem respeito à função típica do Poder Executivo, qual seja: a de administrar e aplicar a lei de ofício.**

A iniciativa privativa destas matérias foi atribuída ao Presidente da República como corolário do **princípio da tripartição dos poderes**, consagrado no art. 2º, da Carta Magna.

*Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (grifei)*

O princípio da tripartição dos poderes foi concebido para que houvesse **uma divisão racional de funções**, de maneira que cada poder exercesse, de forma preponderante, uma determinada atividade.

Igualmente, **para impedir ilegalidades**, isto é, “atribuindo-se as funções do poder a mãos diferentes, uma controlaria a outra, evitando o arbítrio e, por conseguinte, fornecendo condições objetivas para o respeito aos direitos individuais”, consoante lição ministrada por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior<sup>1</sup>.

Indiscutivelmente, a possibilidade de os Deputados e Senadores apresentarem projetos de lei sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República **caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo na esfera de atribuição do Poder Executivo, circunstância que viola o princípio da tripartição de poderes**.

Neste sentido, leciona o Professor José Afonso da Silva<sup>2</sup>:

***“A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.”** (grifei)*

Isto significa que **é inadmissível que o Poder Legislativo estabeleça normas dispendo sobre a estrutura e organização da atividade que será exercida pelo Poder Executivo**, pois tal fato comprometeria totalmente a sua autonomia e independência.

Sobre o assunto, Michel Temer<sup>3</sup> ensina:

---

<sup>1</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vital Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 315.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, pág. 100.

<sup>3</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo, Malheiros, Ed. 1993, pág. 123.

*“O Executivo, por sua vez, tem sua independência revelada pelas competências privativas que lhe são atribuídas e, ainda, porque a Constituição lhe confere, independentemente de qualquer autorização do Legislativo ou do Judiciário, a direção superior da administração pública”.(grifei)*

O Supremo Tribunal Federal já julgou a questão, tendo decidido que: **a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º, do art. 61, da Constituição Federal de 1988, é corolário do princípio da separação dos Poderes**<sup>4</sup>. Afirmou-se que “a jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no parágrafo 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, **corolário do princípio da separação dos Poderes**” (ADI 3061/AP, rel. Min. Carlos Britto). No mesmo sentido as decisões anteriores: ADI 250, rel. Min. Ilmar Galvão, 843, rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 227, rel. Min. Maurício Correa, ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertende e ADI 665, rel. Min. Sydney Sanches.

No sistema de pesos e contrapesos, o que prevalece é a identificação de cada órgão de exercício de poder com as competências que lhe são atribuídas no texto normativo. A harmonia entre os que exercem atribuições constitucionais há de ser preservada, pois é o que garante o equilíbrio apropriado para o funcionamento do regime democrático.

Eventual transferência de poderes ou exercício simultâneo de atribuições constitucionais pode envolver o funcionamento patológico da rotulada teoria da tripartição de poderes.

Dar-se ao Poder Legislativo competência concorrente à exercida privativamente pelo Poder Executivo é tumultuar o exercício das atribuições, de forma a destruir a própria razão de ser da repartição.

A aprovação da presente proposta acarretaria **desarmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo**, que ocorre quando **se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro**.

Em suma, o presente projeto viola o inciso III, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, **que proíbe a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes**.

Ressalte-se que **a separação de poderes é tão importante que se tornou, “com a Revolução Francesa, um dogma constitucional**, a ponto de o art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, declarar **que não tem constituição a sociedade que não assegure a separação de poderes**, tal a compreensão de que ela constitui técnica de extrema relevância

---

<sup>4</sup> ADI 3.061, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 05-04-2006, DJ de 09-06-2006.

para a garantia dos Direitos do Homem, como ainda o é”, conforme ensinamentos ministrados por José Afonso da Silva<sup>5</sup>.

À luz de todo o exposto, **voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 95/2007, pois viola a cláusula pétrea, inscrita no inciso III, do § 4º, do art. 60, da Carta Magna.**

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2008.

**Deputado Regis de Oliveira**

---

<sup>5</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*, cit., pág. 100.