



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PEC nº 299, DE 2013

(Do Sr. Dep. Eduardo Cunha – PMDB/RJ)

Altera o art. 88 da Constituição Federal

VOTO EM SEPARADO DOS DEPUTADOS

ALESSANDRO MOLON (PT/RJ) E PAULO TEIXEIRA (PT/SP)

Em que pese o parecer pela admissibilidade da **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 299, de 2013**, de autoria do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), oferecido pelo deputado André Moura (PSC/SE), votamos pela **inadmissibilidade** da proposição, pelas razões que passamos a descrever.

Trata-se de proposta de emenda constitucional que visa a alterar o artigo 88 da Constituição Federal, para fins de estabelecer que o número de Ministérios, que compõem a Administração Pública, não pode exceder o total de 20 (vinte).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Argumenta o autor que a proposição tem o intuito de sinalizar à sociedade a preocupação com a limitação com gastos públicos, reduzindo pela metade o número de Ministérios da Administração Pública direta atual.

Oferecido parecer pela admissibilidade da proposta, entendemos, porém, que padece esta de **vícios de inconstitucionalidade formal e material**, considerando que, por não observar as limitações constitucionais e não se coadunar à interpretação sistemática da Constituição Federal, fere o princípio de **separação de poderes**.

Nos termos dos incisos I a III do artigo 60 do texto constitucional, respectivamente, a Constituição Federal pode ser emendada pela proposta: a) de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) do Presidente da República ou; c) de mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Tais diretrizes conduzem ao reconhecimento, no presente caso, de **vício de iniciativa da proposta de emenda constitucional**, pois que caberia à Presidência da República oferecer proposição de emenda à Constituição para dispor sobre o número de Ministérios que exercem, diretamente, as funções administrativas do Poder Executivo que aquela autoridade representa.

Esta interpretação decorre da própria Constituição Federal.

Em primeiro lugar, pelo reconhecimento da **independência e harmonia dos Poderes constituídos** entre si, na conformação da União, segundo o artigo 2º, da Constituição Federal. Características da aplicação normativa do modelo de “freios e contrapesos” da filosofia política moderna, a independência e a harmonia derivam da “tripartição de poderes” e garantem a exequibilidade do projeto político da Federação, na medida em que possibilita o exercício de funções típicas inerentes e ínsitas à natureza de cada órgão, com vistas à eficácia.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Promovendo uma interpretação sistemática do texto constitucional, podemos reconhecer que a competência privativa do Presidente da República para dispor, em lei, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, previsto pela alínea “e”, do inciso II, do §1º, do artigo 61, da Constituição Federal, estende-se à proposição de emenda constitucional que interfira em sua organização, uma vez que os Ministérios concretizam as funções estritas do Poder Executivo.

Significa dizer que é o Poder Executivo o único legitimado a promover reformas constitucionais que interfiram na realização de seu múnus público, sob pena de quebra do princípio de separação de poderes e configuração de **inconstitucionalidade formal**, por desrespeito à independência assegurada pelo *caput* do artigo 2º e pela iniciativa prevista pelo inciso II do artigo 60, ambos da Constituição Federal.

Aliás, dentre os limites materiais à proposição de emendas constitucionais está a vedação à deliberação de proposta tendente a abolir a separação de poderes, conforme o inciso III, do §4º, do artigo 60 da Constituição Federal – razão que torna, **materialmente inconstitucional** a proposição em análise.

A PEC nº 299, de 2013, de autoria de representante do Poder Legislativo, ao pretender limitar os poderes e prerrogativas administrativas do Chefe do Poder Executivo Federal, no exercício de sua competência privativa, interfere, indevidamente, na esfera de atuação deste Poder, esbarrando, assim, nos comandos constitucionais delineados.

Entendimento similar foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.966**, em que se questionou a competência da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para dispor, mediante proposta de emenda à Constituição Estadual, sobre o número de servidores públicos. Reconheceu o tribunal constitucional ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local a proposição



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da emenda pretendida, sob pena de ingerência de um Poder sobre outro. Vejamos:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara e reiterada no sentido de afirmar que, especificadamente quanto ao regime jurídico dos militares, por força do art. 61, §1º, II, f, da CF/1988, a iniciativa de lei é, à luz do princípio da simetria, do chefe do Poder Executivo estadual. (Cf., mais recentemente, v.g.: ADI 1.741 e ADI 2.748, rel. min. Ellen Gracie, e ADI 749, rel. min. Carlos Velloso).

Resta, no entanto, considerar o argumento da Assembleia Legislativa, de que a iniciativa exigida nessa matéria se refere a leis, e não a emendas constitucionais.

Tal argumento é de ser completamente rechaçado. **Se a iniciativa de certas leis é restrita ao Executivo, a Assembleia Legislativa não pode, nem mesmo aprovando emendas constitucionais, violá-la. Caso contrário, a disposição da Constituição Federal poderia tornar-se inócua.** Uma Assembleia Legislativa oposicionista ao governo estadual poderia conseguir o *quorum* necessário para a aprovação de emendas e assim legislar em virtualmente todas as matérias de iniciativa do Executivo, esvaziando as funções deste e gerando um grave desequilíbrio entre os poderes.

Já em 1985, por ocasião do julgamento da Rp 1.175 (rel. min. Aldir Passarinho), ficou consagrado:

“Fere o disposto no art. 57, V, da Constituição Federal, emenda na Constituição do Estado, que nela insira matéria própria de lei ordinária e que seja de exclusiva iniciativa do Governador do Estado, sem que tal regra do processo legislativo seja atendida. Entender-se diferentemente, seria admitir fosse contornado tal óbice, mediante a inserção, através de emenda constitucional, no texto da Lei Maior do Estado, de matéria própria da legislação ordinária, mas para a qual fosse prevista aquela iniciativa exclusiva.”

Tal posicionamento da Corte não se modificou após o advento da Carta de 1988. **Assim, matérias que são de iniciativa do Executivo não podem ser reguladas por emendas constitucionais propostas por parlamentares.** Para citar apenas alguns exemplos, cf. ADI 199 (rel. min. Maurício Corrêa), ADI 1.690-MC (rel. min. Nelson Jobim), ADI 2.393-MC (rel. min. Sydney Sanches) e ADI 2.050 (rel. min. Maurício Corrêa) – com grifos nossos.

(ADI 2.966-RO. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: 06.04.2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 06.05.2005).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No mesmo sentido, em recente julgamento sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, a Corte Suprema reafirmou sua jurisprudência no sentido de que iniciativa legislativa em matéria de exclusiva competência do Poder Executivo, viola o art. 2º da Constituição Federal e encontra vedação do art. 60, §4º, III da mencionada Carta da República:

EMENTA. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.** 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. **A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.** *Precedentes.* 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. Ação direta julgada procedente. – com grifos nossos.

(ADI 2654/AL. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 13.08.2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Acórdão Eletrônico. DJe-197. Divulg. 08.10.2014. Publicação: 09.10.2014)

Colhem-se do voto os seguintes esclarecimentos, em tudo aplicáveis à análise de admissibilidade da PEC 299/2013:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A disciplina normativa pertinente a processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

No presente caso, a despeito de se tratar de emenda à Constituição estadual referente à disciplina de órgão administrativo, realizou-se o processo legislativo sem a participação do Poder Executivo, incidindo-se, portanto, em inconstitucionalidade formal (...).

Ademais, no presente caso, mais que violação às regras de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, e, CF/88), a Emenda Constitucional estadual, ora impugnada, incide ainda em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Com efeito, a Carta da República positivou o princípio da separação dos poderes, nos termos do seu art. 2º ('São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação¹.

Por essa razão, entendemos que a presente proposta de emenda constitucional incide em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, inclusive o de determinar o número de Ministérios que entende ser o mais adequado.

Além de se constituir em ofensa à "cláusula pétrea" (violação ao princípio da separação dos Poderes), a PEC nº 299, de 2013, incorre em vício de inconstitucionalidade formal.

¹ Voto na ADI 2654/AL. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 13.08.2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Acórdão Eletrônico. DJe-197. Divulg. 08.10.2014. Publicação: 09.10.2014.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pelo exposto, nosso voto é pela **inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 299, de 2013**, por vícios de inconstitucionalidade formal e material.

Sala das Sessões, em de de 2015.

ALESSANDRO MOLON

Deputado Federal – PT/RJ

MARIA DO ROSÁRIO

Deputado Federal – PT/RS

PAULO TEIXEIRA

Deputado Federal – PT/SP