

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 174, DE 1995

Modifica disposições do Título “Da Organização dos Poderes”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado NELSON MARCHEZAN

I - RELATÓRIO

1. A presente Proposta de Emenda à Constituição, enviada a esta Casa Legislativa pelo Presidente da República, através da Mensagem nº 887/95, visa às seguintes modificações:

a) **suprimir** a palavra “**estruturação**”, do inciso **XI**, do **art. 48**, da alínea **e**, do inciso **II**, do **§ 1º**, do **art. 61** e do **art. 88**;

b) **acrescentar** ao inciso **VI**, do **art. 84**, após a palavra “funcionamento”, a expressão “**e estruturação dos órgãos da administração federal**”;

c) **acrescentar** ao inciso **XXV**, do **art. 84**, após o vocábulo “extinguir”, a expressão “**e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei**”;

d) **acrescentar** ao **art. 48** o inciso **XV**: “fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções dos serviços auxiliares, técnicos e administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”;

e) **suprimir** da parte final do inciso **IV** do **art. 51**, e do inciso **XIII** do **art. 52**, a expressão: “**e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.**” que passam a ter a seguinte redação:

“Art. 52. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....
IV – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;
.....

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
XIII – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;
.....

2. Acompanha a Mensagem Presidencial exposição de motivos dos então Ministros de Estado da Justiça, NELSON JOBIM e da Administração Federal e Reforma do Estado, LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA, da qual se colhe:

“Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta em anexo de emenda constitucional, relativa às competências dos Poderes para a sua organização administrativa e fixação da remuneração nos seus serviços auxiliares.

Esta proposta de emenda constitucional se complementa com a emenda relativa às disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis.

.....
A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias a implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, a revisão de rotinas e procedimentos e a substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados.

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora

apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoração da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

- . incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços a sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;*

- . contribuir para o equilíbrio das contas públicas: as esferas de Governo que enfrentam o desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecidos critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos;*

- . viabilizar o federalismo administrativo: a introdução de novos formatos institucionais para a gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal, aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos;*

- . romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e à política remuneratória;*

- . enfatizar a quantidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.*

Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se os seguintes resultados esperados:

- . recuperar o respeito e a imagem do servidor perante*

a sociedade: a flexibilização de estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

. estimular o desenvolvimento dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;

. melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

A Emenda

A administração pública brasileira padece de falta de instrumentos que lhe assegurem flexibilidade para a organização administrativa. A Constituição determina que toda e qualquer alteração de estrutura seja feita por via de lei: o Congresso Nacional dispõe sobre a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública, cabendo ao Presidente da República poderes residuais para dispor sobre a sua organização e funcionamento.

A emenda constitucional em tela confere ao Executivo a prerrogativa de dispor sobre a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração. O objetivo pretendido é a maior autonomia de gestão e a simplificação de procedimentos para a organização da administração pública, sem prejuízo do controle legislativo em relação à criação e definição de atribuições dos órgãos, que permanece inalterado.

Com as modificações propostas, as mudanças de estrutura na administração federal poderão ser promovidas por ato administrativo, observada a exigência de ampla publicidade. Esta prerrogativa, que já está presente no atual texto constitucional para o Legislativo e o Judiciário, passa a ser estendida também ao Executivo, de modo a que se possa assegurar a mesma autonomia administrativa para os três Poderes.

Também com o objetivo de agilizar procedimentos e remover controles legais desnecessários, foi facultado ao Executivo promover a transformação de

cargos, desde que não importe em aumento de despesas ou na alteração da sua natureza jurídica.

No que tange às atribuições dos Poderes para a fixação da remuneração de seus servidores, entendeu-se como oportuna a extensão da exigência de lei nessa matéria ao Legislativo, sujeita à sanção do Presidente da República, a exemplo do que já prevê o texto constitucional em relação aos demais Poderes. Observe-se que tal exigência não alcançará a fixação da remuneração dos membros do Legislativo.

A medida concorrerá para o fortalecimento do equilíbrio entre as prerrogativas dos três Poderes na área administrativa, conforme modelo de simetria de competências, que virá aperfeiçoar o sistema de freios e contrapesos.”

3. Resumindo, na exposição de motivos dos Senhores **Ministros da Justiça e da Administração e Reforma do Estado**, alega-se que faltam instrumentos à administração pública brasileira que lhe assegurem flexibilidade para a organização administrativa, cabendo ao **Congresso Nacional** dispor sobre a **criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública**, e, ao Presidente da República, apenas poderes residuais sobre sua organização e funcionamento.

Ainda segundo essa exposição de motivos, a proposição concede ao **Poder Executivo** prerrogativa de dispor sobre **a estruturação dos Ministérios e dos órgãos públicos**, objetivando maior autonomia de gestão e a simplificação de procedimentos para a organização da administração pública, sem prejudicar o controle legislativo em relação à criação e definição de atribuições dos órgãos, que permanece inalterado.

Sendo assim, as mudanças de estrutura na administração federal poderão ser promovidas por **ato administrativo**, observada a exigência de ampla publicidade.

Justifica o Autor, Presidente da República, que a Emenda em questão pretende também agilizar procedimentos e **remover controles legais desnecessários**, facultando ao Executivo promover a transformação de cargos, desde que não importe em aumento de despesa ou altere sua natureza jurídica.

Segundo a PEC, a **remuneração dos servidores** da **Câmara**, do **Senado**, do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público da União** passa a ser fixada por **lei, sujeita à sanção presidencial**.

Argumenta-se, por derradeiro, que tal medida promoverá o fortalecimento do equilíbrio entre as prerrogativas dos três Poderes na área administrativa, conforme modelo de simetria de competências, que virá a aperfeiçoar o sistema de freios e contrapesos, transformando a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete a esta Comissão, na forma dos arts. 32, III, *b*, e 202 do Regimento Interno, a análise da **admissibilidade** de proposta de emenda à Constituição.

2. A proposição decorre de Mensagem do **Presidente da República**, o que se conforma ao disposto no art. 60, II, da Lei Maior, que lhe atribui **iniciativa** para proposta de emenda à Constituição.

3. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal**, de **estado de defesa** ou de **estado de sítio** (art. 60, § 1º da CF), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

4. Há que considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir** (art. 60, § 4º da CF) a **forma federativa de Estado** (inciso I), **o voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV), as denominadas **cláusulas pétreas**.

5. Assim, necessário se faz cotejar o texto proposto com os parâmetros opostos pelo ordenamento constitucional ao poder de revisão ou emenda, com especial enfoque nos incisos **III** e **IV** do **§ 4º** do **art. 60**, que constroem a atuação do **poder constituinte derivado** de que se acha

investido o Congresso Nacional, pois indubitado que a norma constitucional emanada desse poder se sujeita às denominadas **cláusulas pétreas**.

6. Na pena de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**, às pps. 69 da mais recente edição (17ª, 2000) do seu clássico CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, Malheiros Editores, não se exige que a norma *in fieri* golpeie frontalmente o texto constitucional, bastando que **tenda** a produzir essa consequência, que potencialmente possa acarretar infringência à Lei Maior, na sua letra ou na sua concepção intrínseca:

“A Constituição, como dissemos antes, ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art. 60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

*É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual: **basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.***

Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação dos Poderes.”

7. Aceita a premissa de que as formas de inter-relacionamento dos Poderes do Estado observam a conciliação da independência orgânica e da harmonia entre si, fundadas na teoria da tripartição dos Poderes, aponta-se seu duplice embasamento na **especialização funcional**, – ou seja uma função para cada órgão – e na **independência orgânica**, que

consiste na ausência de subordinação ou interferência de Poderes, contrabalançados, porém, pelo mecanismo de freios e contrapesos, ressaltando o dever de fiscalização e controle recíprocos.

Ao propósito, preleciona **JOSÉ AFONSO DA SILVA** (*opus cit.*, pps. 114) que

“A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.”

prossequindo, depois de apontar exemplos desse mecanismo de **freios e contrapesos**:

“(...) Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos.”

A desarmonia incidirá, *verbi gratia*, quando se alcançam as atribuições, faculdades e prerrogativas de um Poder em detrimento de outro, ou se exacerba o poder de controle externo de um sobre outro, mormente se por força do poder constituinte derivado, no exercício de emenda constitucional.

No que pertine aos **direitos e garantias individuais**, prevalece o entendimento de que sua enumeração não se exaure com o catálogo dos direitos ditos fundamentais, enunciados no **art. 5º**, neles compreendendo-se também os **direitos sociais** e **políticos**. Esta concepção sobressai, inclusive, do **§ 2º** do mesmo **art. 5º**: (“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados em que a República Federativa do Brasil seja parte”).

JOSÉ AFONSO DA SILVA (*opus cit.*) ressalta, ainda, que o conjunto das garantias forma o sistema de proteção dos direitos fundamentais, caracterizando-se como imposições, positivas ou negativas, aos órgãos do poder público, limitativas de sua conduta, para assegurar a observância ou a restauração de direitos.

Tais garantias desdobram-se em **gerais**, que se posicionam como mecanismo de freios e contrapesos dos Poderes, impedindo o arbítrio, como salvaguardas dos direitos humanos; e **especiais**, verdadeiros instrumentos de tutela dos direitos.

Nenhuma proposta de emenda ou de reforma pode vulnerar direitos e garantias individuais, nem ferir princípios como o da isonomia e o da segurança das relações jurídicas, sobretudo no que toca à igualdade de tratamento para situações iguais e à estabilidade dos direitos subjetivos, constantes, o primeiro, do **caput** e do **inciso I** e, o outro, do **inciso XXXVI**, todos do **art. 5º** da CF.

Merece destacar que os **princípios fundamentais** expressos na Constituição subordinam todo o sistema de normas, constitucionais ou infraconstitucionais, eis que são, com efeito, o cerne do sistema jurídico e condicionam todo o ordenamento e as fontes de produção do direito positivo.

No magistério de **GOMES CANOTILHO**, *in* “Direito Constitucional”, 4ª ed., Editora Livraria Almedina, Portugal, pps. 161, os princípios fundamentais de qualquer ordenamento constitucional são os definidores da forma e da estrutura do Estado, os estruturantes do regime político e os caracterizadores da forma de governo e da organização política em geral.

8. A presente proposta gira em torno das **competências para a organização administrativa do Poder Executivo**, bem como sobre a **remuneração dos serviços auxiliares**.

Pretende-se, de início, retirar da competência do Poder Legislativo, a “estruturação” dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, pelo que se modifica o **inciso XI**, do **art. 48** e a letra **e** do **inciso II**, do **§ 1º**, do **art. 61**, dando-se a atribuição, em contrapartida, ao Executivo, com o acréscimo da mesma expressão ao **inciso VI**, do **art. 84**, além de desconstituir, no **art. 88**, a estruturação de Ministérios como procedimento legal a que se subordinam os Ministros.

Texto atual	Texto proposto
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre toda as matérias da competência da União, especialmente sobre:	Art. 48. (Sem alteração)
..... XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. XI – criação e atribuição dos Ministérios e órgãos da administração pública;
..... Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: Art. 61. § 1º (Sem alteração)
..... II – disponham sobre: II – (Sem alteração)
..... e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública; e) criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
..... Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: Art. 84. (Sem alteração)
..... VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei; VI – dispor sobre a organização, o funcionamento e a estruturação dos órgãos da administração federal;
..... XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei: XXV – prover, extinguir e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei;

Em consequência, a estruturação dos Ministérios e demais órgãos da administração, **atualmente feita por lei**, passará a ser feita por **ato baixado pelo Executivo**, com base em poderes outorgados diretamente por disposições emendadas da Constituição.

Com essa intenção, o Executivo busca atrair para si maior autonomia de gestão na estruturação dos órgãos públicos, simplificando os procedimentos para sua organização interna, sem prejuízo, no entanto, do controle do Legislativo quanto à **criação e atribuições** dos órgãos públicos, que permanecem inalterados.

Com efeito, a estruturação de um órgão público é a ordenação e distribuição interna dos seus cargos – a arrumação interna – visando obter melhor desempenho da máquina administrativa.

Essa estruturação, está hoje condicionada ao poder do Congresso não só de dispor sobre a **criação e atribuições** dos órgãos públicos, como também para criar, **transformar** e extinguir **cargos, empregos e funções públicas**, isto é, o Executivo só pode estruturar órgãos com cargos que são criados pelo Legislativo, o que traduz controle de um Poder sobre o outro.

Essa outorga constitucional ao Executivo de competência para estruturar os órgãos da administração pública, **com cargos criados por lei**, segundo alguns não afeta o princípio da **separação dos Poderes**. Para eles apenas se concede ao Executivo uma competência que o Legislativo e o Judiciário já possuem, estabelecendo-se, o equilíbrio da prerrogativa entre os três Poderes nas áreas administrativas que lhes são próprias.

Para esses, portanto, em relação à **estruturação** dos órgãos da Administração Pública e respectivos Ministérios, não haveria dificuldades para aprovação da PEC, por isso que a matéria é típica do Executivo e diz respeito a seus interesses internos, não se podendo tachar de inconstitucional a proposta que, em síntese, pretende dar ao Executivo maior flexibilidade na estruturação dos serviços auxiliares. Dessa forma concluiriam que a PEC não implica na quebra do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes do Estado, pela concentração de forças no Poder Executivo. Essa centralização, entretanto, se choca com o princípio da **separação dos Poderes**, insculpido no art. 2º da Constituição, pilar do sistema democrático, de que Montesquieu foi o mais perfeito formulador, e é adotado no constitucionalismo brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824.

Para tal corrente, não seria, portanto, correto afirmar-se que o **art. 1º**, não obstante estar suprimindo prerrogativa do Congresso Nacional, estabelecida no Título “Da Organização dos Poderes”, estivesse arremetendo contra a proibição do **inciso III**, do **§ 4º**, do **art. 60**.

Mas não é bem assim. Na realidade o **art. 1º** da PEC suprime, sim, prerrogativa do Congresso Nacional e o constituinte originário organizou os Poderes de tal feição que cada um tivesse claramente definidas suas atribuições como Poderes separados, partindo do **art. 2º**, que os quis harmônicos e independentes, e do princípio da segurança, que garante a imutabilidade de suas funções.

9. Ao seu turno, o **art. 2º** da PEC propõe acrescentar ao **inciso VI**, do **art. 84**, da CF, após o vocábulo “**funcionamento**”, a expressão “**e a estruturação dos órgãos da administração federal**”:

“Art. 84.

VI – dispor sobre a organização, funcionamento e estruturação dos órgãos da administração federal;

.....”

A bem da técnica legislativa, essa disposição deveria vir antes de tudo. O artigo que se pretende alterar está inserido no **Capítulo II (Do Poder Executivo)**, que se apresenta paralelamente a outro que lhe é anterior, **Capítulo I (Do Poder Legislativo)**, ambos fazendo parte do **Título IV (Da Organização dos Poderes)**. Antes disso, a Constituição cuida, no **Título III, “Da Organização do Estado”**.

Na disposição geral do **art. 37**, o constituinte originário estabeleceu que a administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve obediência, entre outros, ao princípio da **legalidade**. Não há, por conseguinte, como conciliar a **liberdade**, conferida ao Presidente da República, com o primado da **legalidade**. Propõe-se o Executivo a organizar, fazer funcionar e estruturar os órgãos da administração federal sem a expressa observância “**da lei**”. Semelhante situação não propiciará conhecer o grau de aplicabilidade de lei existente, em face de regras administrativas produzidas constitucionalmente pelo Poder Executivo.

Isto altera profundamente a organização e o funcionamento dos Poderes, o que transmuda a vontade do constituinte originário que sacramentou, no **art. 2º**, o princípio fundamental da **separação dos Poderes**. A PEC permite ao Presidente da República subtrair-se à ação institucional do Poder Legislativo de regular, através do processo legislativo, setor essencial do sistema da organização e funcionamento do Estado.

10. Pelo **art. 3º** da PEC “é acrescentada ao **inciso XXV** do **art. 84**, da Constituição Federal, após o vocábulo “**extinguir**”, a expressão “**e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei**”, passando a vigorar com a seguinte redação:

“XXV – prover, extinguir e transformar, sem aumento

de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei;

Aqui a proposta governamental incide em falha grave, consistente no conferir-se a mesma atribuição a dois Poderes (Legislativo e Executivo). Dispondo o **art. 48** caber

“.....ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;
.....”

não foi proposta a sua alteração, como se fez em relação ao art. 84.

Há que considerar também que, pelo **art. 48**, o Congresso Nacional cria cargo, emprego ou função pública e o Presidente os provê; o Congresso os extingue, e o Presidente toma as providências formais em cada caso. **Transformar cargos, empregos e funções públicas** é, todavia, prerrogativa exclusiva do Congresso, através da **iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, a)**. Dar-lhe, ainda, a faculdade de dispor como bem entender da natureza e dos efeitos jurídicos da **transformação**, em sua aplicação ao servidor, é agigantar os seus poderes, já que **transformar** participa da natureza de **criar** e **criar** (extingüir um para criar outro) é prerrogativa do Poder Legislativo. Esta privatividade da criação e da transformação de cargos pelo Congresso torna irremediavelmente **inconstitucional** a proposta do Governo.

Advirta-se, outrossim, não estar suficientemente clara a proposição quando alude à “**transformar**” os cargos públicos federais “**na forma da lei**”, o que se apresenta absolutamente desnecessário.

11. Quanto ao **art. 4º** da PEC, insere no rol do **art. 48**, que cuida das **atribuições** do Congresso Nacional, o inciso XV (que deverá ser agora o **XVI**, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, já incluiu o XV):

“XV – fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções dos servidores auxiliares, técnicos e

*administrativos da **Câmara dos Deputados**, do **Senado Federal** e dos órgãos do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público da União**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”*

O inciso **X** do **art. 37** da Lei Maior, em face da nova redação que lhe proporcionou a Emenda Constitucional nº 19/98, estabelece como decorre do *caput*, para “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” que:

“Art. 37.

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por **lei específica, observada a **iniciativa privativa** em cada caso, assegurada revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices;**

.....”

Ocorre, entretanto, que o próprio *caput* do **art. 48** ressalva:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, **NÃO EXIGIDA ESTA PARA O ESPECIFICADO NOS ARTS. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias da competência da União, especialmente sobre:**

.....”

Não seria, então, na hipótese de **Câmara e Senado**, caso de **lei ordinária**, mas sim de **Resolução** que, aliás, tem função de lei, na letra do art. 59, VII, da Constituição Federal.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em lúcida assertiva in APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA, Editora Renovar, 1999, às pps. 93 e seguintes, tece os seguintes comentários:

“A Câmara dos Deputados dispõe administrativa e autonomamente sobre sua organização, funcionamento, polícia e pessoal, mas a fixação das remunerações depende de lei de sua iniciativa, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

*Existe aqui um problema de exegese constitucional a ser vencido: a lei mencionada no texto reformado não poderá ser uma **lei ordinária**, que depende de **sanção do Poder Executivo**, pois se tal fosse a interpretação, este específico comando do dispositivo em comento da Emenda nº 19/98, seria **inconstitucional**, por violação direta do*

limite material de defesa estabelecido no art. 60, § 4º, III, da Constituição, que veda qualquer deliberação a proposta de Emenda tendente a abolir a **separação dos Poderes**.

Como acima já se fez referência quanto à doutrina tradicional dominante, que se recolheu da pena autorizada de José Afonso da Silva, “a vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual”, no caso, da separação dos Poderes, pois o acréscimo de ingerência de uma na autonomia de outro, como é a hipótese em exame, importa numa **tendência** a abolir a cláusula pétrea da separação.

Assim, aplicando-se o raciocínio desenvolvido envolvido no exemplo dado pelo ilustre autor, quanto à federação (inciso I), agora, à **separação dos Poderes** (inciso III), podendo afirmar que a Emenda que retira de um Poder **parcela** dessa capacidade, **por mínima que seja**, indica **tendência** a abolir a separação dos Poderes, não podendo ser objeto de deliberação e, se o for, devendo ser declarada a nulidade procedimental, por inconstitucionalidade de seu objeto.

.....
Reedita para o Senado Federal a mesma regra institucional estabelecida para a Câmara dos Deputados com relação à sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, exigindo **lei** de sua própria iniciativa para a fixação das remunerações respectivas, obedecida, do mesmo modo, os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias.

Por isso, da mesma forma que se expôs acima, se a exigência da **lei**, do art. 52, XIII, houvesse de ser entendida como **lei ordinária**, chocar-se-ia frontalmente com a **limitação material da reforma** referida, o que torna necessário para compatibilizar o novel dispositivo, interpretá-lo segundo a Constituição, ou seja, como o **resultado da satisfação do devido processo legislativo aplicável**, previsto tradicionalmente como uma **resolução**, consoante o art. 59, VII, da Constituição.”

12. Quanto ao art. 5º, que altera a redação dos incisos IV, do art. 51 (Câmara dos Deputados) e XIII, do art. 52, (Senado Federal), que já foram objeto de modificações pela EC nº 19/98, que retirou das Casas Legislativas a fixação da remuneração de seus auxiliares por ato interno, ou seja, através de Resolução, mas deu-lhes a **iniciativa** para a propositura de projetos de **leis** nesse sentido, o que se intenta agora é retirar essa faculdade, ou seja, a

iniciativa para deflagrar o procedimento legislativo com aquele fim, consoante se demonstra no quadro seguinte:

Texto Original	Texto vigente (EC 19/98)	Modificação proposta
<p>Art. 51.</p> <p>IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 51.</p> <p>IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 51.</p> <p>IV – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;”</p> <p>.....</p>
<p>Art. 52.</p> <p>XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 52.</p> <p>XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 52.</p> <p>XIII – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;</p>

Não é então procedente alegar que essas alterações, em comento se fazem necessárias para manutenção da sintonia e harmonia dos textos, pois o de que ora se cogita é de extirpar das Casas Legislativas, competência que é reconhecida, sem questionamento, ao Executivo e ao Judiciário, qual seja a iniciativa das leis que disponham sobre a remuneração de seu pessoal.

Se fosse verdadeira a intenção, pecaria o texto da proposição quando no inciso a ser acrescido ao **art. 48** da CF não incluiu os servidores do Poder Executivo (administração direta e indireta), apesar do prescrito no **art. 37, X** (redação da EC 19/98) e **61, § 1º, II, c.**

O que é certo é que a nova redação que se quer dar aos incisos **IV**, do **art. 51** e **XIII**, do **art. 52**, retirando mais uma atribuição do Poder

Legislativo, a **iniciativa** do projeto de lei a respeito da remuneração de seu pessoal, estabelece mais um **controle** do Executivo sobre ele, pelo exercício do poder de **sanção** e **veto** sobre essas questões remuneratórias, maltratando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Enfatize-se que a PEC, como urdida, retira do Poder Legislativo a **iniciativa de matéria**, conferida tranquilamente ao Poder **Executivo** (art. 61, § 1º, II, a) e ao Poder **Judiciário** (art. 96, II, b), com caráter de **privatividade**.

Confira-se: em relação ao Poder **Executivo**:

“Art. 61.

*§ 1º São de **iniciativa privativa** do Presidente da República as leis que:*

.....

II. disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....”

e, em relação ao Poder **Judiciário**:

*“Art. 96. Compete **privativamente**:*

.....

II. ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes foram vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

.....”

(redação dada pela EC nº 19/98)

Assim, não há como se aceitar a redação dos **incisos IV** do art. 51 e **XIII** do art. 52, do jeito que se encontra na PEC 174/95.

13. Por outro lado, a proposta timbra-se de **inconstitucionalidade** quando pretende introduzir novo inciso (**XVI**), no art. 48, e alterar o inciso **IV**, do art. 51 e o inciso **XIII**, do art. 52, senão vejamos.

Dispõe a Constituição, no art. 2º, como reiteradamente tem-se lembrado, que os Poderes da União, o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário**, são **independentes** e harmônicos entre si. Mais do que isso. No art. 99 assegurou ao Poder **Judiciário autonomia administrativa e financeira**. Também ao **Poder Legislativo** assegurou autonomia, quando concedeu à Câmara (**inciso IV, do art. 51**) e ao Senado Federal (**inciso XIII, do art. 52**), a sua **organização interna**.

De outra maneira, outorgou ao Poder **Executivo**, no **art. 84**, competências que lhe desenham perfil de autonomia e independência. Com a alteração prevista no inciso **XXV**, objetiva a PEC outorgar ao Presidente da República não só prover e extinguir, como **transformar** cargo público, “na forma da lei” (como é óbvio, mas despiciendo). Não bastasse isso, deixou com o Governo o **caixa** do Estado, concentrando nele o controle do poder financeiro.

Resulta da análise das disposições invocadas que o constituinte de 1988 instituiu um equilíbrio entre os Poderes e o modo de exercê-lo, estabelecendo simetria entre eles, impedindo houvesse superposição de um sobre o outro, com sistema de freios e contrapesos a ensejar o funcionamento equilibrado das instituições, sem menoscabo a qualquer deles.

Pretende agora o Executivo, acrescentando o **inciso XV** (*rectius XVI*) ao **art. 48**, manter o controle exclusivo da propositura de leis relativas a remuneração de todos os servidores, com o que, chamando a si a coordenação da política salarial, coloca Judiciário e Legislativo à sua mercê.

O modelo traçado pelo constituinte de 1988 é o de sintonia das formas e respeito à autonomia dos Poderes, visando liberar o Legislativo de toda a maléfica influência concentradora de poderes no Executivo, mas também rechaçando o enfraquecimento de qualquer deles, com o que por certo viria a padecer a democracia.

14. Subsistindo os incisos **VII** e **VIII**, do **art. 49**,

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

*.....
VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

VIII – *fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

.....”

impende destacar que a PEC atinge apenas servidores subalternos, preservando a cúpula dos Poderes, que, por determinação constitucional, são equivalentes e equipotentes.

15. Por todas essas considerações é que, no meu sentir, a PEC nº 174, de 1995, não pode prosperar, por vício insanável de **inconstitucionalidade**.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado NELSON MARCHEZAN
Relator