

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 177, DE 2003**

*Altera o artigo 88 da Constituição Federal.*

Autor: Deputado **BISMARCK MAIA E  
OUTROS**

Relator: Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 177/2003, ora sob exame, de autoria dos ilustres Deputados BISMARCK MAIA E OUTROS, objetiva alterar a redação do art. 88 da Constituição Federal, para fixar, especificamente, a quantidade (num total de dezesseis) e o correspondente âmbito atributivo-funcional dos Ministérios que integram a direção superior da Administração Federal.

1.2 Além disso, a PEC estabelece as três secretarias que compõem a Presidência da República, conforme o novo § 1º do referido art. 88, ademais de definir a produção dos efeitos da proposição, uma vez promulgada, para o dia 1º de janeiro de 2007.

1.3 Esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação tem a competência regimental para o exame de admissibilidade das propostas de emenda constitucional, de acordo com o disposto no art. 32, alínea “b”, do Regimento Interno da Casa, com observância do que estabelece, ademais, o disposto nos arts. 201 a 203 da referida norma interna.

É o Relatório.

### **II – VOTO DO RELATOR**

2.1 Para que se compreenda mais claramente a matéria analisada, levem-se em conta os seguintes dispositivos constitucionais, que devem ser interpretados no seu conjunto.

2.1.1 Primeiro, o art. 76 da Constituição, o qual determina que “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

2.1.2 O segundo dispositivo a ser levado em conta é o art. 84 da Constituição, que estabelece o rol de competências privativas do Presidente da República, dentre as quais releva destacar, em razão da matéria ora examinada, as seguintes:

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;*

*II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*

*.....*  
*VI – dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos;*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

*.....”*

2.1.3 Finalmente, o terceiro dispositivo a considerar é o art. 88 da Constituição, cuja redação é a seguinte:

*“Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”.*

2.2 A PEC sob exame pretende alterar esse último dispositivo, objetivando estruturar a administração pública de modo rígido, a exemplo do que, à primeira vista, parece ocorrer com os Poderes Legislativo e Judiciário.

2.3 No caso do Poder Legislativo Federal, a organização da estrutura básica do referido Poder está, de fato, rigidamente fixada na Constituição, a saber: o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Todavia, a direção superior da administração desse Poder compete a cada uma das Casas do Congresso livremente estruturar, conforme a necessidade ditada pelas circunstâncias, mediante lei ou normas infralegais internas. É o que estabelece o texto constitucional nos arts. 51, IV, para a Câmara dos Deputados, e 52, VIII, para o Senado Federal. De igual forma, o Poder Judiciário, cuja organização básica da instituição em si está fixada na Constituição, abrangendo, numa palavra, a magistratura singular e a colegiada, federal e estadual, comum e especializada. Mas, sua organização administrativa superior é entregue ao alvedrio decisório ocasional de suas autoridades diretivas, na forma da lei, ou de normas internas. É isso o que determina o art. 99 da Constituição.

2.4 O Poder Executivo não foge à regra, isto é: sua estrutura básica de Poder está, rigidamente, fixada na Constituição. É o Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, quem dirige a administração pública, conforme os arts. 76 e 84, acima transcritos. Agora, a organização da direção superior da administração pública, subordinada, evidentemente, à competência supra-ordenada do Presidente, coadjuvado por seus Ministros, compete a ele, de acordo com a conveniência que o momento político ou a necessidade operacional da administração ditarem, conforme estabelece o citado art. 84, inciso VI, alínea a, acima transcrito. Trata-se, portanto, de uma situação em que prevalece o critério da simetria.

2.5 A pretensão, ora analisada, consiste em fixar, no próprio texto constitucional, de forma rígida portanto, as grandes divisões operativo-administrativas do Poder Executivo, pretendendo suprimir assim a discricionariedade do Presidente da República para dispor sobre o assunto. Lembre-se sempre que “discricionariedade” é uma prerrogativa, invariavelmente legal, pela qual uma determinada autoridade pode decidir de acordo com soluções apontadas na própria lei, ou por meio de critérios também por ela definidos, entre alternativas que se lhe apresentem e ante circunstâncias específicas. Em oposição total a essa idéia (de discricionariedade), fala-se em “arbitrariedade”, que é o uso indevido de medida ou a prática irregular de ato não previsto em lei, daí caracterizar-se também como abuso de autoridade e-ou abuso de direito.

2.6 Na Justificação da PEC sob análise, seus autores salientam que *“a esfera superior da administração pública federal, constituída pelos ministérios, não possui, no Brasil, um perfil definido...[e que]...em face de conveniências momentâneas, o chefe do Poder Executivo, por intermédio de Medidas Provisórias, altera a estrutura da direção superior da administração do Estado de maneira discricionária, com base em critérios que, muitas vezes, não se coadunam com as efetivas necessidades públicas”* (sublinhado nesta transcrição).

2.7 A clara intenção dos autores da PEC ora examinada se pode perceber pelo seguinte trecho da referida Justificação: *“Ao formular a presente iniciativa, tivemos, concomitantemente, a preocupação de ajustar a máquina da esfera superior da administração pública à exigência e demandas contemporâneas”*. Ora, na forma do próprio texto constitucional vigente, conforme as disposições antes transcritas neste parecer, esta não deve ser uma preocupação “privativa” do Presidente da República? Por que o legislador infraconstitucional (ainda que no papel de constituinte derivado) vai agora engessar a prerrogativa presidencial que a própria Constituição lhe confere? Será que os critérios adotados pelos mencionados autores da proposição, revelados na Justificação da PEC, são melhores, mais atuais, mais versáteis do que aqueles que o Presidente da República – seja ele qual for, de que partido, coligação ou coalizão partidária for – vier a adotar a qualquer tempo, orientado pela realidade que ele encontrar quando estiver governando?

2.8 E se fosse o contrário, isto é, se o Presidente da República encaminhasse PEC ao Congresso, no sentido de determinar que as administrações internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal passassem a adotar estrutura constitucional rígida, proposta por ele, segundo a ótica governamental, pela qual o Poder Legislativo produziria muito melhor, atendendo *“à exigência e demanda contemporâneas”*? O que achariam os ilustres Parlamentares?

2.9 A meu ver, a matéria tem parentesco com medidas adequadas ao sistema parlamentarista de governo e, desse modo, indireta mas conseqüentemente, investe contra o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea que impede a apreciação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir esse e outros princípios, nos termos do que dispõe o art. 60, §4º (neste caso, especificamente, seu inciso III), da Constituição.

2.10 Tais limite e restrição constam, igualmente, do art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que toca à condição prévia a ser observada para a apreciação, em especial quanto à respectiva admissibilidade, das proposições da espécie, por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

2.11 Ante o exposto, nos termos regimentais, opino pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 177, de 2003.

É o voto.

Sala da Comissão, em

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**  
Relator