

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 261, DE 2008

Altera o art. 14, § 3º, inciso VI, alínea “c”, seus parágrafos 5º e 6º e o art. 32, dando nova redação ao § 2º, acrescentando os parágrafos 3º, 4º e 5º, renumerando-se os demais para dispor sobre o cargo de Administrador Regional do Distrito Federal.

Autor: Deputado Rodrigo Rollemberg e outros

Relator: Deputado Márcio França

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 261/2008, de iniciativa do nobre deputado Rodrigo Rollemberg e outros, pretende alterar a redação dos arts. 14 e 32, da Constituição Federal, com **o objetivo de possibilitar a eleição direta dos administradores das regiões administrativas do Distrito Federal.**

Com tal desiderato, o projeto estabelece que lei, de iniciativa do Governador do Distrito Federal e aprovada pela Câmara Legislativa, disciplinará a **criação, extinção, fusão e desmembramento das Regiões Administrativas do Distrito Federal.**

Determina, ainda, que a duração do **mandato dos Administradores Regionais do Distrito Federal será de quatro anos**, aplicando-se as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral majoritário, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Finalmente, prevê que **o subsídio dos administradores regionais** será fixado por lei de iniciativa da Câmara Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Distritais, observado o que dispõem os arts. 37 e 39, § 4º da Constituição Federal.

Segundo os autores do projeto, a finalidade da proposta de eleição direta é **revestir a gestão dos administradores regionais do Distrito Federal de legitimidade, conferindo representatividade a esses servidores.**

O insigne deputado relator Marcio França **votou no sentido da admissibilidade da proposta de emenda à constituição nº 261/2008.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, b, c/c art. 202), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da **admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 261/2008.**

O quorum de apoio exigido foi observado, contando a proposta com **o número constitucional de assinaturas válidas** de pelo menos um terço do total de membros desta Casa Legislativa.

De outra parte, **não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição.** O País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Entretanto, a **proposta afronta cláusula pétreia**, prevista no inciso I, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, **uma vez que a proposição em tela viola indiretamente a forma federativa do Estado.**

A forma federativa do Estado, pela sua importância, está prevista no art. 1º, da Magna Carta, nos seguintes termos:

Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O federalismo brasileiro reúne em seu interior **quatro entidades federativas** – a União, os Estados, o **Distrito Federal** e os Municípios, com naturezas jurídicas distintas.

Neste sentido, o art. 18, da Carta Política, estabelece que organização político-administrativa da República Federativa do Brasil comprehende a União, os Estados, o **Distrito Federal** e os Municípios, **todos autônomos**.

*Artigo 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil comprehende a União, os Estados, o **Distrito Federal** e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (grifei)*

Entre os entes federativos, se destaca o **Distrito Federal**, que, na condição de capital da República, **sua natureza jurídica não se enquadra nem como Estado-membro tão pouco como Município**.

Na realidade, o Distrito Federal, surge com a mesma auto-organização do Município (pela sua constituição por intermédio de lei orgânica), aproxima-se do Estado-membro, pois recebe competências legislativas municipais e estaduais e possui os mesmos impostos do Estado e do Município, **mas sofre restrições em relação a sua competência, porque tem ainda a tutela da União**.

Ocorre que a proposta de eleição direta dos administradores das regiões administrativas do Distrito Federal **descaracteriza a natureza jurídica que a Constituição Federal atribuiu a esse ente federativo**, na medida em que, de maneira indireta, transforma as mencionadas regiões administrativas em verdadeiros municípios.

Efetivamente, o traço que diferencia as regiões administrativas dos municípios é justamente a **autonomia administrativa**.

Importante salientar que o art. 32, da Carta Magna, **veda a divisão do Distrito Federal em Municípios, retirando-lhe a característica de Estado**.

Artigo 32 - O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. (grifei)

O art. 32, da Constituição Federal, **impõe tal restrição justamente para impedir que o Distrito Federal se revista do aspecto de Estado-membro**.

Em outras palavras, o Distrito Federal é atualmente o que na Constituição Imperial se **denominava de Município Neutro, para evitar as influências das Províncias e, talvez**, por isso a sua localização no Planalto Central, tudo com vistas à criação de um centro político-administrativo, que ocorreu em 1961, no governo de Juscelino Kubitschek.

Relevante esclarecer que o art. 10, Lei Orgânica do Distrito Federal, **permite apenas a criação de regiões administrativas**, que integram a sua estrutura, tendo em vista a descentralização administrativa, a utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria da qualidade de vida.

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida. (grifei)

Além disso, o § 1º, do art. 10, da citada Lei Orgânica, estabelece que **a população poderá tão somente participar da escolha do administrador regional**.

Art. 10 - ...

§ 1º - A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional. (grifei)

Como é do conhecimento de todos, **o termo “participação” significa um comportamento acessório, ou seja, que acrescenta ao principal**.

Vale lembrar que o referido dispositivo conferiu papel coadjuvante à população no processo de escolha dos administradores regionais **porque a decisão final foi atribuída ao Governador do Distrito Federal**.

Tal situação ocorre porque o Governador do Distrito Federal **necessita de uma pessoa de sua confiança, sintonizada com a sua equipe, para executar o seu plano de governo nas regiões administrativas**.

A veracidade de tal assertiva pode ser facilmente constatada no art. 15, da citada Lei Orgânica, **que confere ao Distrito Federal o poder de organizar seu Governo e Administração**.

Em outras palavras, a possibilidade de eleição direta dos administradores regionais **compromete a autonomia do Distrito Federal, consequentemente viola a forma federativa de Estado, por descharacterizar um dos seus entes federativos**.

O inciso I, do § 4º, do art. 60, da Magna Carta, determina que **não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.**

Artigo 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado. (grifei)

De acordo com o sistema jurídico adotado pela Constituição Federal, **as denominadas cláusulas pétreas podem ser alteradas somente pelo poder constituinte originário.**

De outro lado, o poder constituinte reformador possui três características:

- derivado, porque decorre do poder inicial;
- **subordinado, visto ser sujeito a limitações de natureza material, chamadas de “cláusulas pétreas”;** e
- condicionado, na medida em que se submete a condicionamentos formais.

Isto significa que, quando o constituinte originário estabeleceu que o titular do poder reformador seria o Congresso Nacional e que a maneira dessa reforma seria por meio de proposta de emenda à Constituição, **ele estabeleceu limites à reforma constitucional.** Se houver violação aos limites previamente estabelecidos a **proposta será considerada inconstitucional.**

Os limites ao poder reformador podem ser **procedimentais, circunstanciais, temporais ou materiais.**

As **limitações materiais explícitas** estão expressamente dispostas no § 4º, do art. 60 (cláusulas pétreas).

O § 4º, do art. 60, da Magna Carta, dispõe que:

Artigo 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado; (grifei)
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.

Ressalte-se que a vedação atinge a pretensão de modificar qualquer “**elemento conceitual**” desses temas.

Sobre as **limitações de reforma constitucional**, o professor José Afonso da Silva¹, assim se manifestou:

“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 sua abolição’. (grifei)

No caso em tela, **não é necessário que a proposta suprima expressamente a forma federativa de Estado.**

Com efeito, basta a simples restrição desse princípio, **com a descaracterização de um dos seus entes federativos – comprometimento da autonomia do Distrito Federal** - para que a emenda seja considerada inconstitucional.

Conclui-se, portanto, que o poder constituinte reformador ou derivado **não pode quebrar o pacto federativo**, previsto expressamente no art. 1º, da Constituição Federal, por intermédio de proposta de emenda à Constituição, **pois tal princípio está inserido na relação das cláusulas pétreas.**

Ademais, a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios **depende de estudos quanto à viabilidade do ente que se quer formar (EC n. 15, de setembro de 1996); e da aprovação, por plebiscito, das populações diretamente interessadas (população da área que vai ser desmembrada e da área que se desmembra).**

À luz de todo o exposto, nosso voto é no sentido da **inadmissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 261/2008.**

Sala da Comissão, em 14 de julho de 2009.

**Deputado Regis de Oliveira
Relator**

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 1992, página 584.