

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 427, DE 1996

“Dá nova redação ao inciso XIII do art.  
21 da Constituição Federal.”

**Autor:** Deputado NICIAS RIBEIRO

**Relator:** Deputado ZENALDO COUTINHO

### I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe atribui à União competência para “manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública dos Territórios Federais e dos Membros da Federação cuja receita própria esteja abaixo da média nacional”.

Em sua justificativa, aduz o primeiro subscritor da proposta que o Distrito Federal recebeu tratamento favorecido na Carta de 1988, haja vista que tem as receitas que cabem aos Estados e aos Municípios, e ainda conta com verbas federais para manter seu Poder Judiciário, seu Ministério Público e sua Defensoria Pública. A aprovação da proposta em exame, prossegue, estendendo o mesmo tratamento a outras unidades federadas “cuja receita própria esteja

abaixo da média nacional” evitaria “um tratamento desigual entre os Membros de uma mesma União Federal”.

A proposição em análise foi desarquivada por decisão da Mesa em 19 de março de 1999, com fulcro no art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade da proposição.

Verifica-se logo que a proposta conta com número suficiente de assinaturas, conforme atesta a Seção de Registro e Controle e de Análise de Proposição da Secretaria-Geral da Mesa.

Quanto ao exame da conformidade da presente proposta às cláusulas pétreas expressas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, cumpre discorrer brevemente sobre a natureza do regime federativo.

A forma federativa de Estado foi entre nós adotada com a proclamação da República, tendo sido mantida em todas as Constituições brasileiras desde então. Hoje, a federação acha-se consagrada, com *status* de cláusula pétrea, no art. 1º e no inciso I do § 4º do art. 60 da Carta de 1988.

Essa singular forma de organização territorial do Estado tem como características, na lição do ilustre Deputado Michel Temer, em sua obra “Elementos de Direito Constitucional”:

- a) a *descentralização política assegurada na Constituição*, ou seja, a existência de uma Constituição onde sejam distinguidas expressamente as competências atribuídas a cada ente federado, de forma a possibilitar a convivência, num mesmo espaço territorial, de vários núcleos de decisão política, cada um dotado do poder de legislar sobre matérias específicas;
- b) a *participação dessas vontades políticas parciais na formação da vontade política geral*, num órgão representativo das unidades federadas;
- c) a *auto-organização das unidades federadas por meio de Constituições próprias*, de forma que os negócios locais sejam debatidos e solucionados por autoridades próprias, que editam leis, fazem-nas cumprir e solucionam conflitos de interesses no âmbito de sua competência, *por intermédio de órgãos legislativos, executivos e judiciários próprios*.<sup>1</sup>

Esse lineamento foi adotado pela Constituição brasileira de 1988, que consagra a existência da União, dos Estados e Municípios, atribuindo a

---

<sup>1</sup> cfe. TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. – 7ª ed. ampl. e rev. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p. 55 e ss. (grifos nossos)

cada um deles competências materiais, legislativas e tributárias específicas (CF, arts. 21 a 25, 30, e 153 a 156).

O Senado Federal é, entre nós, o órgão onde se dá a representação dos Estados-membros na formação da vontade política nacional. Assim sendo, cada Estado-membro tem no Senado representação paritária, em condições de igualdade, e seus componentes são eleitos pelo sistema majoritário (CF, art. 46).

Cada unidade federada tem, por sua vez, o poder de se auto-organizar segundo uma Constituição por ela redigida, contando, à semelhança da União, com Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo próprios (CF, arts. 25 e 29) – salvo nos Municípios, para os quais a Constituição brasileira não contempla a existência de um Poder Judiciário.

Quanto ao Distrito Federal, este é entidade peculiar na federação, sede da União, sendo que a Constituição de 1988 o inclui como unidade federada. Como observa José Afonso da Silva:

*“Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (art. 32, § 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois,*

*como função primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples autarquia territorial, como o entendíamos no regime constitucional anterior. Parece que basta concebê-lo como **unidade federada com autonomia parcialmente tutelada.***<sup>2</sup>

Neste ponto interessa destacar o objetivo da Proposta de Emenda à Constituição n.º 427, de 1996, que pretende, comparando as demais unidades federadas com o Distrito Federal e alegando um tratamento favorecido da União em prol deste último, determinar à União que mantenha o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública “dos membros da Federação cuja renda esteja abaixo da média nacional”.

Ora, a circunstância de o Distrito Federal ter algumas de suas entidades fundamentais tuteladas e custeadas pela União deriva do fato de que trata-se de uma unidade federada atípica, como se depreende da lição de José Afonso da Silva. O Distrito Federal é sede da União e, no regime das Constituições anteriores, era visto como mera autarquia territorial, sem autonomia política. Em função desse quadro é que até hoje, como desde a fundação da República, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal são mantidos pela União, porque a ela pertenciam até que a Carta de 1988 atribuísse autonomia política ao Distrito Federal.

Não cabe, portanto, estabelecer uma analogia entre o *status* constitucional do Distrito Federal e aquele dos Estados-membros – estes

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. – 16ª ed. ver. e atual. – São Paulo:

sim, unidades federadas típicas – para alegar um suposto privilégio em favor daquele, sob pena de subverter-se a regra em função da exceção.

A proposta em questão pretende impor à União o ônus de sustentar órgãos vitais para o funcionamento de cada entidade federada e cuja existência são mesmo a própria marca do regime federativo, constituindo garantia da autonomia estadual. Convém destacar que a auto-organização e a existência de um Poder Judiciário próprio é condição *sine qua non* para que os Estados-membros possam gerir seus próprios negócios, exercendo sua autonomia conforme o modelo idealizado pelo Constituinte de 1988.

Ante o exposto, entendemos que a Proposta de Emenda à Constituição n.º 427, de 1996, viola a cláusula pétrea que impede sejam objeto de consideração por esta Casa de quaisquer tentativas de abolir a forma federativa de Estado, manifestando-nos pela sua inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em                    de                    de 200 .

Deputado ZENALDO COUTINHO

Relator