

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, primeiro signatário o Senador José Agripino, que *altera os incisos XIX e XX do art. 37 e o art. 88 da Constituição Federal, para determinar que a criação e extinção de órgãos, Ministérios ou entidades da Administração Pública seja feita mediante lei complementar.*

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2013, de autoria do eminente Senador JOSÉ AGRIPINO e outros 31 Senhores Senadores, que *altera os incisos XIX e XX do art. 37 e o art. 88 da Constituição Federal, para determinar que a criação e extinção de órgãos, Ministérios ou entidades da Administração Pública seja feita mediante lei complementar.*

Essencialmente, a proposição altera a Carta Magna para substituir a espécie normativa exigida para a criação de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de lei ordinária, como é hoje, para lei complementar.

Os autores da proposta a justificam afirmando que essa modificação permitirá que o Congresso Nacional possa deliberar efetivamente sobre a criação de novos Ministérios ou entidades, só podendo aprovar sua criação ou, conforme o caso, autorizar sua instituição, pelo quórum qualificado de maioria absoluta.

Dessa forma, continuam eles, somente serão criadas novas entidades ou órgãos com status de Ministério quando for efetivamente necessário para melhorar a gestão pública, evitando-se a proliferação de

instituições desnecessárias, que acabam se tornando verdadeiros cabides de empregos, monumentos à ineficiência, sugando recursos públicos e aumentando o “custo Brasil”.

Além disso, aduzem, com a PEC, ao submeter a criação dessas pessoas e órgãos à aprovação de lei complementar, termina-se por proibir a edição de medida provisória sobre essa matéria.

A proposição recebeu a Emenda nº 1, do Senador HUMBERTO COSTA, que visa a estabelecer que a exigência de lei complementar *não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista cuja lei autorizativa já contemple a possibilidade de criação de subsidiárias e/ou participação no capital de outras sociedades.*

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

No tocante à admissibilidade, a PEC nº 34, de 2013, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Constituição da República, ultrapassando o número mínimo de subscritores – 27.

Da mesma forma, estão obedecidas as limitações materiais do Poder de Reforma Constitucional, fixadas no art. 60, § 4º, da Lei Maior.

Do ponto de vista da juridicidade, não há nenhum reparo a fazer à PEC, que, também, vem vazada na melhor técnica legislativa.

Quanto ao mérito, trata-se de proposta digna de todos os encômios.

A extrema instabilidade da estrutura administrativa federal, associada ao seu crescimento nos últimos anos, tem levado à ineficiência da atuação do Poder Público em todos os campos.

Essa prática representa não apenas desrespeito para com o administrado, que, é bom lembrar, manifestou recentemente o seu inconformismo com a qualidade dos serviços a ele prestado pelo Estado, como afronta a própria Constituição que erigiu, desde a edição da Emenda

Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência como um dos princípios explícitos a que a Administração Pública está cingida.

Assim, quando se exige que as alterações na macroestrutura da máquina pública federal sejam feitas por lei complementar, caminha-se no sentido de restringir a prática do mudancismo frequente, permitindo que os órgãos e entidades tenham condições mínimas de amadurecer e estabelecer rotinas eficientes de trabalho.

Além disso, o uso da lei complementar dará condições a que o Congresso Nacional avalie e debata as modificações pretendidas, sopesando a real necessidade de se alterar o desenho da Administração ou de se criarem novos órgãos ou entidades.

Não se pode deixar de registrar outra importante consequência da alteração, que vedará a utilização de medidas provisórias para disciplinar a matéria, evitando a modificação abrupta da estrutura administrativa, muitas vezes feita para gerar um fato consumado, cuja reversão é complexa e difícil.

Dessa forma, a aprovação da PEC nº 34, de 2013, representará passo importante para permitir a estabilidade do funcionamento da administração pública, procedimento que, com certeza, possibilitará o tempo necessário para a busca do seu melhor funcionamento, conquanto desincentivará o crescimento desmesurado da máquina, também com efeitos positivos para a organização do Estado.

Trata-se, aqui, de decisão que caminha ao encontro das demandas da sociedade brasileira e do fortalecimento da relação entre os Poderes, ampliando os mecanismos de controle recíproco que devem existir entre eles.

No tocante à Emenda nº 1, opinamos pela sua rejeição, uma vez que o objetivo por ela pretendido já está abrigado pela proposição.

Efetivamente, o que busca fazer a presente PEC é, tão-somente, alterar a espécie normativa exigida para a criação de órgãos e entidades da Administração Pública. Nesse sentido, limita-se, exclusivamente, a adjetivar como complementar a lei que a Carta Magna já demanda para tal.

Ora, em decorrência disso, excluída essa qualificação da espécie legislativa, tudo o mais permanece. Ou seja, continuará em pleno vigor o

entendimento já pacificado pelo Excelso Pretório de que *é dispensável a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, desde que haja previsão para esse fim na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz, tendo em vista que a lei criadora é a própria medida autorizadora.*

A única diferença é que, a partir da aprovação da PEC nº 34, de 2013, a chamada *lei criadora* passará a ser, necessariamente, uma lei complementar. Já quando às leis ordinárias com esse objeto, em vigor naquele momento, serão recepcionadas como leis complementares, sem qualquer solução de continuidade.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, e pela rejeição da Emenda nº 1, apresentada à proposição.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 65ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, **aprova o Relatório do Senador Francisco Dornelles**, reformulado durante a discussão, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, com a Emenda nº 1, ora identificada como Emenda nº 1-CCJ.

Sala da Comissão, 6 de novembro de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador FRANCISCO DORNELLES, Relator