



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 1.266, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, tendo como 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.*

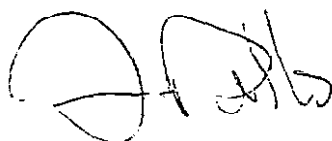
A única diferença é que, a partir da aprovação da PEC nº 34, de 2013, a chamada *lei criadora* passará a ser, necessariamente, uma lei complementar. Já quando às leis ordinárias com esse objeto, em vigor naquele momento, serão recepcionadas como leis complementares, sem qualquer solução de continuidade.

### 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.

Sala da Comissão,

, Presidente



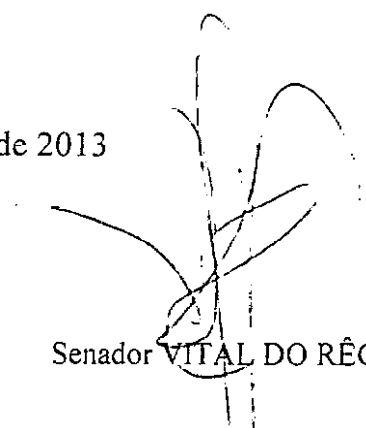
, Relator

### 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

### **EMENDA Nº 1 – CCJ**

#### **Aditiva**

A Proposta de Emenda à Constituição nº. 34, de 2013, de autoria do Senador José Agripino e outros, 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*, será acrescida dos seguintes artigos:

“**Art. 2º** O artigo 37 passará a vigorar acrescido do seguinte §13:

.....  
.....

§ 13 O disposto no inciso XX 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.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: DEC Nº 34 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 06/11/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÊGO	
RELATOR: SENADOR FRANCISCO DORNELLES	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. PAULO DAVIM
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 30/10/2013

---

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 2013 NA  
REUNIÃO ORDINÁRIA DE 06/11/2013, COMPLEMENTANDO AS  
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO  
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)  
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1- Vanessa Grazziotin

2- Osvaldo Sobrinho

3- Casildo Maldaner

4- Maria do Carmo Alves

5- Lídice da Mata

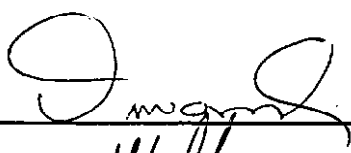
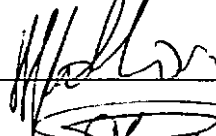
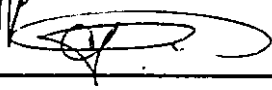

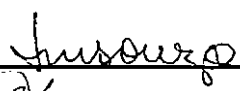

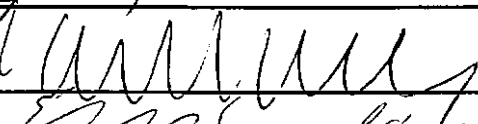
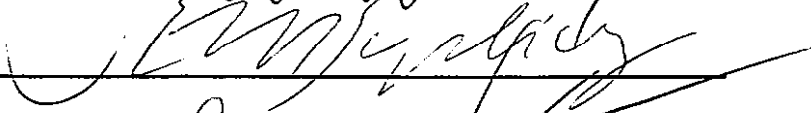
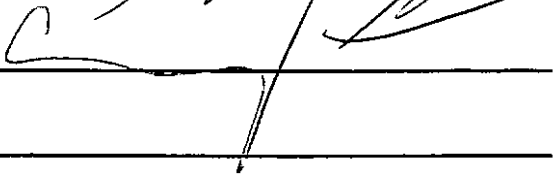
6- Alfredo Nascimento

7- Jarbas Vasconcelos

8- Eduardo Suplicy

9- Lindbergh Farias

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54, DE 2013 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 06/11/2013, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- 
- 2- 
- 3- 
- 4- 
- 5- 
- 6- 
- 7- 
- 8- 
- 9- 
- 10- \_\_\_\_\_
- 11- \_\_\_\_\_
- 12- \_\_\_\_\_



---

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA****CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

.....

Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

## RELATÓRIO

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, 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 não recebeu emendas.

## 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 Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, preenche o requisito do art. 60, 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.

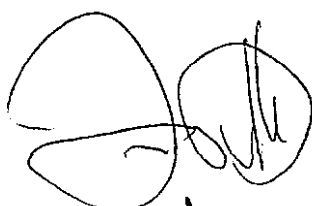
Dessa forma, a aprovação da PEC nº 34, de 2013, representará passo importante para permitir a estabilidade do funcionamento da administração pública, procedimento que, com certeza, possibilitará o tempo necessário para a busca do seu melhor funcionamento, conquanto desincentivará o crescimento desmesurado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

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

## RELATÓRIO

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, 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 uma emenda, do senador Humberto Costa.

## 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 Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2013, preenche o requisito do art. 60, 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.

O nobre senador Humberto Costa apresentou emenda à PEC nº 34, de 2013, propondo que a exigência em tela não alcançasse as empresas públicas e sociedades de economia mista cuja lei autorizativa já contemplasse a possibilidade de criação de subsidiárias e a participação no capital de outras sociedades. O acatamento da emenda do senador Humberto Costa significaria um contrassenso em relação ao espírito da proposição em análise, visto que essas organizações continuariam livres para agirem à margem do controle qualificado do Congresso Nacional, o que é exatamente aquilo que a PEC nº 34 propõe que se evite, motivo pelo qual fica a emenda rejeitada.

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.

### 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 a ela apresentada.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 35/11/2013.

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 1+\$( %2013