



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 eminentíssimo Senador JOSÉ AGRIPIINO 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 adjectivar 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



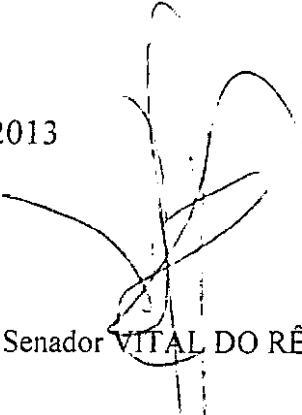
, Relator

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 N° 1 – CCJ

Aditiva

A Proposta de Emenda à Constituição nº. 34, 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:	<u>SENADOR VITAL DO RÉGO</u>
RELATOR:	<u>SENADOR FRANCISCO DORNELLES</u>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	<u>b. J. Pimentel</u> 1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	<u>ana rita</u> 2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	<u>pedro taques</u> 3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	<u>anibal diniz</u> 4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	<u>antonio carlos valadares</u> 5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	<u>inacio arruda</u> 6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPEZ	<u>eduardo lopez</u> 7. HUMBERTO COSTA <u>Humberto Costa</u>
RANDOLFE RODRIGUES	<u>randolfe rodrigues</u> 8. LINDBERGH FARIA
EDUARDO SUPlicy	<u>eduardo suplicy</u> 9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	<u>eduardo braga</u> 1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO	<u>vital do rego</u> 2. ROBERTO REQUIÃO <u>roberto requiao</u>
PEDRO SIMON	<u>pedro simon</u> 3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	<u>sergio souza</u> 4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	<u>luiz henrique</u> 5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	<u>eunicio oliveira</u> 6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	<u>francisco dornelles</u> 7. PAULO DAVIM <u>paulo davim</u>
SÉRGIO PETECÃO	<u>sergio petecao</u> 8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	<u>romero jucá</u> 9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	<u>aecio neves</u> 1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	<u>cassio cunha lima</u> 2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	<u>alvaro dias</u> 3. CÍCERO LUCENA <u>cicero lucena</u>
JOSÉ AGripino	<u>jose agripino</u> 4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	<u>aloysio nunes ferreira</u> 5. CYRO MIRANDA <u>cyro miranda</u>
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	<u>armando monteiro</u> 1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	<u>mozarildo cavalcanti</u> 2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	<u>magnu malta</u> 3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	<u>antonio carlos rodrigues</u> 4. ALFREDO NASCIMENTO

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

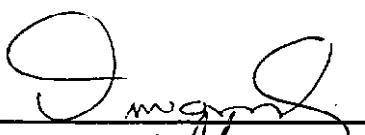
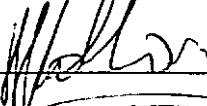
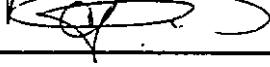
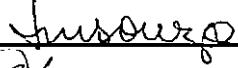
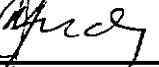
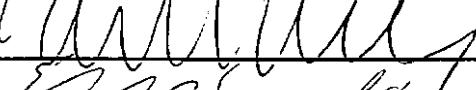
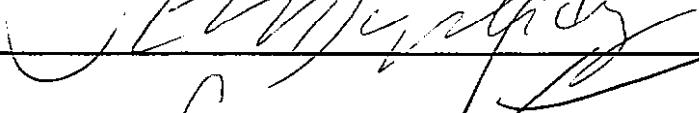
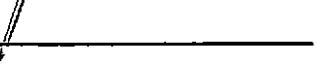
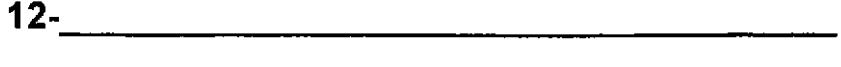
6- Alfredo Nascimento

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 eminentíssimo 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