# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

## **P A R E C E R Nº 208 /2015**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da **análise de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e técnica legislativa** da **Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 009/2015,** de autoria do Senhor Deputado Wellington do Curso, subscrita por um terço dos membros da Assembleia que visa acrescentar ao art. 221 da Constituição Estadual o § 2º, para determinar a obrigatoriedade, nas escolas públicas e particulares, do ensino de literatura maranhense, bem como da promoção, no âmbito de disciplina pertinente, do aprendizado de meio ambiente, saúde, ética, educação sexual, direito do consumidor, pluralidade cultural e legislação de trânsito.

É o relatório.

Conforme supramencionado, analisar-se-á neste parecer a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade da Proposta de Emenda à Constituição Estadual – PEC apresentada, nos âmbitos formal e material.

O primeiro ponto de análise é a **iniciativa da proposição**. No caso das PECs, o art. 41 da Constituição do Estado do Maranhão determina da seguinte forma quanto à iniciativa: *“A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:* ***I –******de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa****; II – do Governador do Estado; III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, com a manifestação de cada uma delas por maioria relativa de seus membros.*

A presente PEC é **corretamente subscrita por um terço**, **no mínimo,** dos Deputados Estaduais (no caso, **quinze membros** do Legislativo Estadual subscreveram a proposição legislativa), não havendo, portanto, objeções nesta fase do processo legislativo.

Passado este ponto de análise, verifica-se que a proposta **não esbarra** **nas** **limitações ao Poder de Reforma** contidas nos §§ 1° e 5°, do art. 41 da CE/1989, e no § 2º, do art. 259, do RIALE: não está em vigor nem intervenção federal, nem Estado de Defesa ou Estado de Sítio (anormalidades institucionais); e a matéria constante na PEC Estadual em comento pode ser apresentada porquanto não houve, na atual sessão legislativa, outra PEC Estadual rejeitada ou havida por prejudicada com o mesmo objeto.

**Em que pese haver legitimidade dos parlamentares para modificar a Constituição Estadual, há restrições que obstam a aprovação da matéria.**

A Constituição Federal (e na mesma linha, a Constituição Estadual do Maranhão) apresenta determinadas matérias de iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) de ente/agente determinado. Destaca-se, destes casos, a exclusividade ao Chefe do Executivo para a deflagração do processo legislativo (leis complementares e ordinárias):

**Constituição Federal.**

**Art. 61.** [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art3)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm#art1)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art3)

**Constituição Estadual.**

**Art. 43.** São de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre:

I – fixação e alteração dos efetivos da Policia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares;

II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

III – organização administrativa e matéria orçamentária. (modificado pela Emenda à Constituição nº 056 de 17/12/2008 e nº 068 de 28/08/2013)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

**V – criação, estruturação e atribuições das Secretárias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual. (acrescido pela Emenda à Constituição nº 023, de 18/12/1998)**

Nota-se que, diferentemente das emendas à Constituição – que, preservada a iniciativa, podem tratar, em regra, de qualquer assunto (observadas as limitações materiais) –, a Constituição Federal apresentou um rol de matérias que somente podem ser propostas pelo Chefe do Poder Executivo, dentre as quais está a temática da organização administrativa.

Desta forma, para escapar da impossibilidade de iniciar o trâmite de uma lei que trate sobre os temas de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, os membros do Poder Legislativo apresentam proposta de Emenda à Constituição, com o teor das matérias citadas acima, visto que não há expressamente a vedação pelas Constituições Federal e Estadual.

Sobre esta matéria, apresenta-se as seguintes decisões:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.422/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ESTABELECIMENTO DE DISCIPLINA A SER CUMPRIDA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE NATUREZA FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE. - A iniciativa para a propositura de lei que verse sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, afeta ao juízo de discricionariedade da Administração, é privativa do Poder Executivo, sendo inconstitucional a lei proposta pelo Legislativo que trate sobre essas questões. - A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, competindo ao Município apenas esmiuçar sua aplicação, adaptando-a para as peculiaridades locais. - A competência para regulamentar a aplicação da Lei Federal é do Poder Executivo, sob pena de ingerência indevida do Legislativo sobre o Executivo e violação ao princípio da tripartição de poderes. - Declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.422/12, do Município de Belo Horizonte. - Representação procedente.

(TJ-MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 26/03/2014, Órgão Especial/ÓRGÃO ESPECIAL)

Esse entendimento é também adotado pela doutrina majoritária, figurada neste texto pelo autor Alexandre de Moraes:

a iniciativa das leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, **projeção específica do princípio da separação de poderes**, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local (MORAES, 2011, p. 674).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Podemos observar que não estamos, no presente caso em análise, diante de uma limitação expressa ao Poder Constituinte Derivado Reformador, mas sim de uma limitação implícita. Ou seja, existem regras claras de como o processo legislativo deve ocorrer. E essas regras não podem, por óbvio, serem subvertidas. As regras do jogo não podem ser alteradas para se chegar a resultado diverso”. (SOUZA NETO, [Gentil Ferreira](http://jus.com.br/988480-gentil-ferreira-de-souza-neto/publicacoes), ***Iniciativa para emendar a Constituição versus iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. A burla empreendida pelo Poder Legislativo e a resposta do Poder Judiciário*;** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/31084/iniciativa-para-emendar-a-constituicao-versus-iniciativa-legislativa-reservada-do-chefe-do-poder-executivo#ixzz3e4xW7WAs>; Acesso em: 25/06/2015)

Portanto, as hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, **pelos princípios da simetria e da separação de Poderes**, devem ser observadas em âmbito estadual e municipal, até mesmo para modificar a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

Deste modo, **opina-se pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 009/2015**, por encontrar-se eivado de inconstitucionalidade formal.

**VOTO DO RELATOR:**

Diante dos fundamentos constitucionais, legais, jurídicos e de técnica legislativa apresentada acima, opina-se pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 009/2015, em virtude do vício material de inconstitucionalidade.

É o voto.

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 009/2015, nos termos do voto do relator.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES “DEPUTADO LÉO FRANKLIM”, em 18 de agosto de 2015.

Deputado Marco Aurélio- Presidente

 Deputado Fábio Macêdo- Relator

 Deputado Paulo Neto

 Deputado Ricardo Rios