

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA  
PROJETO DE LEI Nº 4.786, DE 2012**

“Autoriza o Poder Executivo a reabrir o prazo para requerimento de retorno ao serviço de que trata o artigo 2º, da Lei 8.878, de 11 de maio de 1994, que dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona, e dá outras providências”

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Rogério Rosso

**VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO VALTENIR PEREIRA**

**I – RELATÓRIO**

O projeto de lei em análise, de autoria do Senado Federal, “**autoriza**” o Poder Executivo a reabrir o prazo para que ex-servidores exonerados, demitidos ou dispensados no período de 16/03/90 a 30/09/92 possam requerer, nos termos da anistia concedida pela Lei 8.878/94, o retorno ao serviço público, nas condições que menciona.

O projeto também estende a possibilidade de concessão de anistia aos empregados públicos demitidos, exonerados, despedidos ou dispensados além do período estabelecido no artigo 1º da Lei 8.878, de 1994, desde que mantidos para desempenhar suas funções no processo de liquidação ou de dissolução das entidades extintas pela “reforma administrativa” promovida pelo então Governo Fernando Collor.

Em ambos os casos, o projeto prevê que, quando implementado pelo Poder Executivo, os requerimentos para retorno ao serviço público poderiam ser apresentados no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, cujo início de contagem ocorreria 60 (sessenta) dias após a publicação da lei, resultante da aprovação do projeto.

Na justificativa o Autor sustenta que o prazo originalmente estabelecido pela Lei 8.878/94 era “exíguo” e teria sido “pouco divulgado”, daí

uma “parcela mínima” de servidores conseguiu obter êxito para retornar ao serviço público.

O Projeto de Lei recebeu parecer favorável, tanto da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) quanto da Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Nesta Comissão, o ilustre Deputado Ricardo Rogério Rosso (PSD/DF), na qualidade de Relator, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei 4.786, de 2012.

É o breve relatório.

## **II – VOTO**

Ainda que esta Comissão não possa adentrar ao mérito do presente Projeto de Lei, em face dos limites impostos pelo despacho inicial, não se pode deixar de assinalar o seu grande alcance social, haja vista que, como bem assinalou o nobre Relator, *“a iniciativa desta proposição é louvável, pois busca corrigir uma injustiça social acometida por inúmeros brasileiros que possuem o direito de requerer a anistia e obter o seu deferimento, quando cabível”*.

Todavia, em que pese a justeza do mérito, a esta Comissão compete analisar, por força regimental, apenas os aspectos concernentes à constitucionalidade, juridicidade e técnica jurídica. É uma análise objetiva!

Nesse sentido, o presente Projeto de Lei infelizmente padece do vício constitucional de iniciativa.

Importante assinalar que tanto na CTASP quanto na CFT foi observado que o PL 4.786, de 2012, não constitui em uma novidade, vez que ele já fora apresentado pelo mesmo autor em época distinta (Projeto de Lei do Senado n. 372, de 2008), tendo inclusive sido aprovado pelas duas Casas do Congresso, e só não se tornou lei porque fora vetado pela Presidência da República, exatamente pelo vício de iniciativa.

Agora, a nova proposição tenta **contornar o referido vício introduzindo a figura da “autorização”, no lugar de “determinar” a reabertura do prazo** como antes havia sido intentado pelo projeto vetado, de modo a coadunar com o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição da República.

**O problema é que a lei “autorizativa” não elide e nem sana o vício de iniciativa. Ele continua existindo.**

Aprofundado estudos implementados pelo Consultor da Câmara Federal, Márcio Silva Fernandes, datados de 2007, confirmam, não apenas a inconstitucionalidade, mas também a antijuridicidade de projetos de lei de natureza autorizativa de membros do Congresso Nacional, ou seja, de *“proposições que limitam-se (sic) a conceder uma autorização ao Poder Executivo a praticar determinado ato, sem que este tenha solicitado tal autorização ao Poder Legislativo”*.

O artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição da República relaciona, de modo excepcional, os casos de competência privativa do Presidente da República para propor leis. O rol é taxativo (*numerus clausus*), assim, por exclusão, impede que a iniciativa seja de qualquer outro Poder, que não o Executivo.

Desse modo, se o Poder Legislativo invadir a seara de competência privativa do Poder Executivo haverá inconstitucionalidade sob o ponto de vista formal, em razão do vício de iniciativa.

O fato de apresentar um Projeto de Lei de cunho autorizativo, versando sobre matéria de competência privativa do Poder Executivo, não afasta o vício de inconstitucionalidade, pois, o que se discute não é o tipo da lei, mas o tema por ela tratado.

O citado Consultor, em seus percucientes estudos, vai mais além, afirmando que projetos de lei dessa natureza são injurídicos, *“na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe”*. Assim, é forçoso concluir que *in casu* é norma ineficaz, pois se o Poder Executivo não obedecê-la nenhuma sanção lhe poderá ser imputada. A lei, cuja característica maior é o seu caráter imperativo, passa a ser mera “sugestão”.

Ora, se se quer fazer simples sugestão ao Poder Executivo, que se use, no âmbito da Câmara Federal, o instrumento previsto no artigo 113, inciso I, do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado:

I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; (g.n)

O entendimento sobre inconstitucionalidade de projetos autorizativos encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito desta Comissão, conforme atesta a Súmula de Jurisprudência nº 1, de 1994, *verbis*:

“1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.”

Antes que alguém possa levantar a questão, sabemos que as Súmulas da CCJ não tem caráter vinculante, mas, obviamente servem para orientar as relatorias e as nossas decisões.

Todavia, não apenas estudos técnicos da Câmara Federal, e a própria Súmula da CCJ, apontam nessa direção. A jurisprudência dos Tribunais também corrobora plenamente esse entendimento. Cito aqui algumas delas, com os devidos destaques em grifos sublinhados:

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 70023542715 RS (TJ-RS)

Data de publicação: 22/09/2008

**Ementa:** ADIN. GUAPORÉ. LEI Nº 20/07 QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA PATRULHA AMBIENTAL MIRIM NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA**, COM INICIATIVA NA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO E DETERMINA PRAZOS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II D E 82, II E VII DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023542715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 30/06/2008)

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 01987668220128260000 SP 0198766-82.2012.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 18/04/2013

**Ementa:** 1. A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. 2. A circunstância de se cuidar de **lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.**

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 01216471120138260000 SP 0121647-11.2013.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 09/12/2013

**Ementa:** Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana - Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana - Vício de Iniciativa - Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstancia de se cuidar de **lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.** Ação procedente.

---

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 70008719171 RS (TJ-RS)

Data de publicação: 13/09/2004

**Ementa:** ADIN. PORTO ALEGRE. LEI Nº 9413 DE 17.3.2004 QUE AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A COLOCAR EQUIPAMENTOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, COM O OBJETIVO DE IDENTIFICAR OS BAIRROS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, POIS, A MATÉRIA VERSA SOBRE ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO E IMPLICA EM AUMENTO DE GASTOS, SEM A CORRESPONDENTE RECEITA E SEM TER O EXECUTIVO ENCAMINHADO O RESPECTIVO PROJETO-DE-LEI. A **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA NÃO PERDE A CARACTERÍSTICA DE INCONSTITUCIONAL.** NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS QUE REPETEM AS FEDERAIS SÃO PASSÍVEIS DE ANÁLISE NO CONTROLE CONCENTRADO DOS TRIBUNAIS. DIPLOMA LEGAL AUTOAPLICÁVEL E NÃO MERAMENTE PROGRAMÁTICO, ENSEJANDO A FISCALIZAÇÃO DE SUA CONSTITUCIONALIDADE. ADIN JULGADA PROCEDENTE, COM BASE NOS ARTS. 8º, 10, 60, II D E 61, I DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70008719171, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 13/09/2004)

Encontrado em: INC-I DE 1989 LM-9413 DE 2004 (PORTO ALEGRE)  
1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FALTA

---

TJ-RJ - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 130 RJ2008.007.00130 (TJ-RJ)

Data de publicação: 15/05/2009

**Ementa:** Representação por Inconstitucionalidade Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro Lei nº 4806 /2008 - Lei Autorizativa - Vício de Iniciativa - Evidência - Enfrenta as regras contempladas pelos artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, d e 145, inciso VI, da Constituição Estadual, **a lei meramente autorizativa. Hipótese de clara invasão, pelo Poder Legislativo, da esfera de competência reservada ao Executivo.** Representação acolhida.

Desse modo, tem-se que o presente Projeto de Lei, apesar de ser meramente autorizativo, continua a padecer de inconstitucionalidade formal, tal como seu antecedente outrora aprovado por esta Casa, com claro vício de

iniciativa, além de sua antijuridicidade, vez que não há imperatividade em relação ao seu destinatário final, no caso o Poder Executivo.

Fico, todavia, **deveras triste** por ter que demonstrar a inconstitucionalidade e antijuridicidade do presente Projeto, haja vista que, como dito no início, sou absolutamente favorável ao mérito, **por entender que os ex-servidores merecem nova chance de reintegração ao serviço público, vez que o fato perpetrado pelo Governo Collor foi algo brutal e absolutamente injusto, talvez sem precedentes na República brasileira.**

Também entendo que o prazo de apenas 60 (sessenta) dias concedido na Lei 8.878/94, foi extremamente exíguo, ainda mais quando se leva em conta que naquela época não se tinham as facilidades de comunicação dos tempos atuais, como por exemplo, a *internet*, os *sites* e as redes sociais.

Deste modo, faço um apelo à liderança do Governo que se comprometa a negociar com o Poder Executivo a apresentação, por parte da Presidente da República, de projeto de lei semelhante, mas sem os vícios de iniciativa e antijuridicidade aqui apontados. Nessa direção, a Câmara, pelas suas lideranças, juntamente com a Presidência da Casa, pode também se comprometer a dar tratamento de urgência à matéria. É o mínimo que podemos fazer, pois os ex-servidores merecem nosso respeito e consideração, até porque para alguns deles, em face da idade avançada, talvez a medida de reintegração chegue tarde demais.

Assim, infelizmente, diante do exposto e com o coração apertado, voto pela **inconstitucionalidade** e **antijuridicidade** do Projeto de Lei 4.786, de 2012, rogando ao Governo, mais uma vez, para que tome a iniciativa de apresentar um novo projeto, sem os vícios aqui apontados.

Sala da Comissão de junho de 2015.

Deputado **VALTENIR PEREIRA (PROS/MT)**