



**Iniciativa privativa do Presidente da  
República para propor leis que  
disponham sobre servidores públicos  
da União (análise de veto parcial à  
Lei nº 12.764/12)**

***REGINA MARIA GROBA BANDEIRA***

Consultora Legislativa da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,  
Processo Legislativo e Poder Judiciário

**DEZEMBRO/2013**

**NOTA TÉCNICA**

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

Trata-se de análise do veto aposto à Lei nº 12.764/12 (Projeto de Lei nº 1.631/11, na Câmara dos Deputados) com o objetivo de verificar se há, de fato, vedação à iniciativa parlamentar no caso em questão.

A Lei nº 12.764, de 2012, institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A citada Lei federal define a pessoa com transtorno do espectro autista, seus direitos, assim como define as diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e dá outras providências.

Altera, outrossim, o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112/90, relativo ao horário especial de trabalho de servidor público federal, com o objetivo de estabelecer que tal horário se estende ao servidor que tenha sob sua responsabilidade e sob seus cuidados cônjuge, filho ou dependente com deficiência. A nova redação suprimiu a exigência legal de compensação de horário.

A alteração ao § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112/90 foi vetada pela Presidente da República, ao argumento de que fere o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição Federal.

*“MENSAGEM Nº 606, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012.*

*.....*  
Art. 6º (da Lei nº 12.764/12)

*“Art. 6º O § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*‘Art. 98.....*

*§ 3º A concessão de horário especial de que trata o § 2º estende-se ao servidor que tenha sob sua responsabilidade e sob seus cuidados cônjuge, filho ou dependente com deficiência. (NR)”*

Razões do veto

*“Ao alterar o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a proposta viola o art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal.” (destacamos)*

*.....”*

De fato, a doutrina não tem se debruçado muito sobre a questão da iniciativa privativa de leis, contudo, o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente se manifestando pela inconstitucionalidade de alterações de leis e das Constituições Estaduais que violam o art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal. Pelo princípio da simetria, as Constituições Estaduais têm que fixar normas de iniciativa legislativa semelhantes às previstas na Constituição Federal.

Destacamos, a seguir, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, constantes da obra do Professor ALEXANDRE DE MORAES:

### **“INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E REGIME JURIDICO DO SERVIDORES PÚBLICOS**

*“Significado constitucional da locução regime jurídico e iniciativa privativa do Chefe do Executivo: “STF – “A locução constitucional ‘regime jurídico dos servidores públicos’ corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelos Estados membros. Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma legal estadual que, oriunda de iniciativa parlamentar, versa matéria sujeita a iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo” (STF – Pleno – Adin nº 766/RS – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 27 maio 1994, p. 13.186).” (destacamos)*

*“Iniciativa privativa e regime jurídico dos servidores públicos: STF – Por ofensa ao art. 61, § 1º, II, a e c da CF – que atribui com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores e aumento de sua remuneração – o Tribunal julgou precedente a ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Pernambuco e declarou a inconstitucionalidade formal de dispositivos da Constituição do referido Estado (inciso I, VI, XII e XVII, do § 2º, do art. 98, e do inciso IV e parágrafo único, do art. 99), que conferiam aos servidores públicos direitos como, por exemplo, estabilidade financeira e conversão de férias em licenças em dinheiro” (STF – Pleno – Adin nº 199/PE – Rel. Min. Maurício Correa, decisão: 22-4-1998. Informativo STF, nº 107, abr. 198).” (destacamos)*

*Impossibilidade de emendas parlamentares que estendam vantagens remuneratórias ou isonomia a servidores públicos: STF – “É formalmente inconstitucional norma resultante de emenda*

---

Iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre servidores públicos da União (Análise de veto parcial à Lei nº 12.764/12)

*parlamentar que estende a outras categorias de servidores públicos vantagem remuneratórias que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo concedia, de forma restrita, a determinado segmento do funcionalismo”* (STF – Pleno – Adin nº 816/SC – Rel. Min. Ilmar Galvão, decisão: 22-8-1996. Informativo STF, nº 410. Nesse sentido: STF – “Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: configura inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado, em ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes” (STF – Pleno – Adin nº 873-1/RS – Rel. Min. Maurício Correa, Diário da Justiça, Seção I, 22, ago. 1997). Nesse mesmo sentido: STF – “É formalmente inconstitucional norma resultante de emenda parlamentar que estende a outras categorias de servidores públicos vantagem remuneratória que o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo concedia, de forma restrita, a determinado segmento do funcionalismo” (STF – Pleno – Adin nº 774/RS – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão: 10-12-1998. Informativo STF, nº 135); STF – “Ação direta de inconstitucionalidade. Art.3º da Lei nº 9.820, de 19-1-93, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, por ato publicado em 19-4-93: Isonomia de remuneração de servidores públicos civis estaduais. Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: configura inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes” (RTJ 164/851. Conferir medida cautelar: RTJ 148/701). Conferir, ainda: RTJ 157/460; RTJ 148/701; RTJ 149/417;” (destacamos)

*“Inconstitucionalidade de ato normativo que autoriza acréscimo de remuneração de servidores públicos sem a iniciativa do Poder Executivo: STF - “No caso concreto, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para suspender o acréscimo de remuneração de integrantes sem a iniciativa do Governo do Distrito Federal. Relevância jurídica da fundamentação do pedido, baseado no art. 61, § 1º, II a da CF”* (RTJ 161/458).”

***“Impossibilidade de reajuste automático de servidores públicos sem iniciativa do Chefe do Executivo: STF – “Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado, vinculado mensalmente ao coeficiente de crescimento nominal da arrecadação do ICMS (art. 2º da Lei nº 7.588/89) e semestralmente a indexador federal – IPC (arts. 10 e 12 da Lei nº 7.802/89). Vício de iniciativa... Inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas porque ferem a um só tempo os seguintes preceitos da Constituição de 1988: a) iniciativa exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumenta a despesa (art. 61, § 1º, II, a); b) autonomia do Estado, por ficar submisso a índice de correção monetária fixado pela União (art. 25); c) proibição da vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, ao conceder reajuste automático (art. 37, XIII); e d) proibição de vinculação da receita de impostos a despesa (art. 167, IV)”*** (STF – Pleno – Ação originária nº 280-0/SC – Rel.

p/Acórdão Min. Maurício Corrêa, decisão: 20-9-1995).”

**“Inconstitucionalidade de ato administrativo de Tribunal de Contas que concede isonomia de vencimentos:** STF – “O ato administrativo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que deferiu aos seus Auditores-Assistentes isonomia de vencimentos com os ocupantes do mesmo cargo no Tribunal de Contas do Município, vulnera o princípio da legalidade e o da iniciativa privada do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre remuneração dos servidores públicos. Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da decisão administrativa do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas” (STF-Pleno-Adin nº 1.249-5/AM – Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 20 fev. 1998, p. 13).” (destacamos)

**“Inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que institui auxílio-alimentação para servidores públicos civis:** STF – “Lei nº 10.476, de 19-8-97, do Estado de Santa Catarina, que instituiu auxílio-alimentação para os servidores públicos civis do Estado: sua inconstitucionalidade formal, dado que decorreu de projeto de origem parlamentar e implica ela aumento da remuneração dos servidores, além de dispor sobre o regime jurídico destes. CF, art. 61, § 1º, II, a e c II. – Suspensão cautelar da Lei 10.476/97, do Estado de Santa Catarina” (STF – Pleno – Adin nº 1.701/SC – Medida Cautelar – Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, Seção I, 12 dez. 1997, p. 65.564).” (destacamos)

**“Vale-transporte e iniciativa privativa do Chefe do Executivo:** STF – “Deferida medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para suspender a eficácia da Lei nº 10.640/98, do mesmo Estado, resultante de iniciativa parlamentar que, dando nova redação ao art. 1º da Lei catarinense nº 7.975/90, garante ao servidor público estadual o direito ao vale-transporte, independentemente da distância de seu deslocamento. Considerou-se juridicamente relevante a arguição de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao art. 61, § 1º, II, a e c, da CF, que reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que tratam sobre o regime jurídico dos servidores públicos e o aumento de sua remuneração. Precedentes citados: ADInMC 1.701-SC (DJU de 12-12-97) e ADInMC 766-RS (RTJ157/460)” (STF – Pleno – Adin nº 1.909/PE – Medida liminar – Rel. Min. Carlos Velloso, decisão: 23-4-1998. Informativo STF, nº 107, abr. 1998).” (destacamos)

Na página do Supremo Tribunal Federal na internet, várias decisões no sentido da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar sobre o tema podem ser encontradas, como a decisão na ADI 700, cuja ementa transcrevemos:

*"Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no art. 61, § 1º, II, c, da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa." (ADI 700, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 23-5-2001, Plenário, DJ de 24-8-2001.) No mesmo sentido: ADI 2.904, Rel. Min. **Menezes Direito**, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 25-9-2009.*

Especificamente sobre a questão da jornada de trabalho de servidor público, apreciando as ADIs 1.895, 3.175 e 3.739, o Supremo Tribunal Federal entendeu que em tal matéria há reserva de iniciativa do Poder Executivo, conforme ementas a seguir transcritas:

*"Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c)." (ADI 1.895, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, julgamento em 2-8-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.)" (destacamos)*

*"Servidor público. Jornada de trabalho. Enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. Princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo." (ADI 3.175, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 3-8-2007.)" (destacamos)*

*"Servidor público. Jornada de trabalho. Redução da carga horária semanal. Princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.739, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 29-6-2007.)" (destacamos)*

Nesta Casa, vários projetos de lei de iniciativa parlamentar que buscaram alterar a Lei nº 8.112/90 foram devolvidos aos seus autores pela Presidência desta Casa, com base no art. 137, § 1º, inciso II, alínea b, do Regimento Interno, que prevê que proposições podem ser devolvidas aos seus autores quando versarem sobre matéria evidentemente inconstitucional.

Na Câmara dos Deputados, quase todos os projetos de lei de iniciativa parlamentar que buscaram alterar a Lei nº 8.112/90 foram devolvidos aos seus autores parlamentares com o seguinte despacho: “Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação.”

Alguns exemplos, a seguir:

**PL 2664/2007**

**Situação:** Devolvida ao Autor na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

#### **Identificação da Proposição**

##### **Autor**

[Ricardo Izar - PTB/SP](#)

##### **Apresentação**

18/12/2007

##### **Ementa**

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, eliminando restrições para a inscrição em concurso público e posse em cargo público.

##### **Explicação da Ementa**

Autoriza a inscrição e posse do candidato que responda a processo judicial em que não haja sentença condenatória transitada em julgado.

##### **Indexação**

##### **Data**

12/02/2008

##### **Despacho**

Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se.

.....

---

Iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre servidores públicos da União (Análise de veto parcial à Lei nº 12.764/12)

Nota Técnica



PL 3113/2008

Situação: Devolvida ao Autor na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

#### Identificação da Proposição

Autor

[Átila Lira - PSB/PI](#)

Apresentação

27/03/2008

Ementa

Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para vedar o exercício de cargos de direção partidária por servidores públicos que exerçam funções típicas de Estado, aplicando-lhes a penalidade de demissão em caso de transgressão.

| Data       | Despacho  |
|------------|---|
| 09/04/2008 | Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se. DCD de 10/04/08 PÁG 13845 COL 02 |

.....

PL 1591/2007

Situação: Devolvida ao Autor na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

#### Identificação da Proposição

Autor

[Germano Bonow - DEM/RS](#)

Apresentação

12/07/2007

Ementa

Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações federais.

Explicação da Ementa

Estabelece que a licença capacitação será de até 6 (seis) meses para cursos que tenham relação com a atividade do servidor, com autorização expressa do chefe, sendo os períodos acumuláveis.

---

Iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre servidores públicos da União (Análise de veto parcial à Lei nº 12.764/12)

Nota Técnica

| Data       | Despacho  |
|------------|---|
| 09/08/2007 | Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se. DCD 10 08 07 PAG 39093 COL 02. |

.....

**PL 1501/2007**

**Situação:** Devolvida ao Autor na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

#### **Identificação da Proposição**

##### **Autor**

[Edgar Moury - PMDB/PE](#)

##### **Apresentação**

04/07/2007

##### **Ementa**

Acrescenta o art. 20-A na Lei nº 8.112, de 1990, que trata do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis.

##### **Explicação da Ementa**

Estabelece que, na hipótese de o servidor público estável ser aprovado em concurso público para cargo hierarquicamente superior, que pertença ao mesmo Poder da União e à mesma carreira em que já se encontra, a sua investidura se dará a título de promoção, não ficando ele sujeito a novo estágio probatório.

| Data       | Despacho  |
|------------|---|
| 09/08/2007 | Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal (art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD). Oficie-se ao Autor, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se. DCD 10 08 07 PAG 39094 COL 02. |

Destacamos, a seguir, outros exemplos de projetos de lei que foram devolvidos a seus autores por versarem sobre servidores públicos, matéria de competência do Chefe do Poder Executivo:, **PL 3.945/93, PL 126/95, PL 1.620/99, PL 1.992/99, PL 3.640/00, PL 5.084/01, PL 6/03, PL 1.094/03, PL 1.881/03.**

Em razão da devolução aos parlamentares de quase todas as proposições que tratam sobre servidores públicos, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema. Contudo, quando

---

Iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre servidores públicos da União (Análise de veto parcial à Lei nº 12.764/12)

examinou o PL nº 2.552/00, de autoria da Deputada MARINHA RAUPP, o Relator da matéria na CCJC, Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO manifestou-se pela inconstitucionalidade formal do projeto de lei que pretendia alterar a Lei nº 8.112/90, por vício de iniciativa legislativa, eis que a matéria, a seu ver, é reservada à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal.

O citado PL pretende alterar a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, acrescentando critérios para a remoção de ofício do servidor público.

Em seu parecer, que ainda não foi apreciado pela CCJC, o Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO afirma:

*“Examinando o Projeto quanto à sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente, verifico que a proposição está eivada de vício insanável de inconstitucionalidade formal, eis que a iniciativa legislativa da matéria em foco (regime jurídico do servidor público da União) é da competência privativa do Presidente da República, a teor do disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, in verbis:*

*‘Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

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

*I - .....*

*II - disponham sobre:*

*.....*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*.....’ (destacamos)*

*Destarte, não obstante a intenção louvável da nobre Autora da proposição, que pretende aperfeiçoar a legislação vigente, cabe a esta Comissão, em controle prévio de constitucionalidade, obstar a tramitação, nesta Casa, do Projeto de lei em exame, do seu Substitutivo adotado pela CTASP e, conseqüentemente, das três emendas apresentadas neste Órgão.” (destacamos)*

Resta evidente, portanto, que o veto aposto ao art. 6º da Lei nº 12.764, de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, está em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com a prática reiterada da Câmara dos Deputados (devolução de proposições, com fundamento no art. 137, § 1º, inciso II, alínea *b*, do Regimento Interno).

No âmbito de atuação parlamentar, questiona-se se há procedimento adequado para a superação deste entendimento, sem considerar a derrubada do veto presidencial. Uma alternativa poderia ser a apresentação de PEC alterando a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Contudo, não vemos chance de tal proposição prosperar. Apreciando a PEC nº 563/02, que tem o propósito de extinguir a iniciativa privativa do Presidente da República, o Relator da matéria na CCJC, Deputado INALDO LEITÃO, manifestou-se pela inadmissibilidade da PEC (o Relator seguinte, Deputado GERALDO PUDIM, manifestou-se em termos idênticos), conforme transcrevemos a seguir:

*“A proposta de emenda à Constituição sob exame parece-nos inadmissível em face do que dispõe o art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, implicando inegável desequilíbrio no traçado originalmente concebido pelo Constituinte de 1988 para a distribuição de competências entre Legislativo e Executivo.*

*Não nos parece haver dúvida de que, ao adotar a reserva de iniciativa legislativa do Executivo sobre as matérias arroladas no § 1º do art. 61, o Constituinte originário nada mais fez senão acompanhar uma tendência mundial do constitucionalismo, onde o princípio da rígida separação entre os Poderes, prevalente no Estado liberal, evoluiu para um sistema onde a colaboração passou a ser a marca fundamental.*

*É o que observa CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, em abalizado estudo sobre a participação do Executivo na formação das leis no Estado contemporâneo:*

*“O crescimento das funções do Estado tornou obsoleta a tese do monopólio do exercício da iniciativa pelos membros das câmaras legislativas. Aliás, nesse território, cada vez mais o Executivo foi se firmando, até o ponto em que, atualmente, quase todas as Constituições conferem também a ele o poder de iniciativa. E quando ele não é formalmente disposto, como nos Estados Unidos, o Executivo o exerce de modo indireto. (...) Na pura formulação do sistema [presidencialista], não seria dado ao Executivo propor projetos de lei ao Legislativo. Ele, afinal, não seria um poder provocante, mas, antes, de execução da lei. Porém, essa concepção formulada pelos pais da democracia americana resistiu por pouco tempo. O sistema presidencialista foi sendo adotado por vários países, especialmente os da América Latina, e, nestes, como é o caso do Brasil, o*

*Executivo jamais foi impedido de manejar o poder de iniciativa. (...)*<sup>1</sup>

*E, mais adiante, referindo-se especificamente ao texto da atual Constituição brasileira, expõe o autor:*

*“A Constituição de 1988 mantém a técnica de reservar ao Executivo a iniciativa de algumas matérias (...). Embora a Constituição de 1988 objetivasse devolver o país ao espaço civilizado das democracias constitucionais, não se poderia impedir o Executivo de exercer a liderança do processo de elaboração das leis. Afinal, esse parece ser o seu papel no presente contexto histórico. Como se vê, o princípio da separação dos poderes, tal como inicialmente formulado, ou tal como radicalmente interpretado, não consegue sobreviver atualmente.”*<sup>2</sup>

*Em clássico estudo sobre os princípios constitucionais aplicados à função legislativa, JOSÉ AFONSO DA SILVA igualmente pôs em destaque a preeminência da iniciativa legislativa pelo Executivo, no Brasil e no mundo:*

*“É da tradição constitucional brasileira conferir-se ao Executivo o poder de iniciativa das leis. (...) A preeminência da iniciativa governamental no processo de formação das leis é fenômeno que se constata no Estado contemporâneo, num sentido quase universal.”*<sup>3</sup>

*O que temos, pois, na previsão do atual § 1º do art. 61 do texto constitucional, ao contrário do que parecem supor os nobres autores da proposta de emenda sob exame, não é nenhuma “certidão de incompetência ou incapacidade para o Legislativo”, nem qualquer “aberração”, como afirmado na respectiva justificação, mas uma norma com lastro não só na nossa própria tradição constitucional, mas também na da grande maioria das democracias do mundo contemporâneo.*

*A reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias ao Executivo, como se faz, aliás, também em relação ao Judiciário, constitui-se, de fato, num dos mecanismos de mútuo controle e interferência que dão os contornos da cláusula de independência e harmonia entre os Poderes a que se refere o art. 2º da Carta da República. Confirma-se, mais uma vez, o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA em seu festejado “Curso de Direito Constitucional Positivo”:*

*“Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. (...) São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também os do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao*

<sup>1</sup> Cf. “A atividade legislativa do Poder Executivo”, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2000., p. 102.

<sup>2</sup> Ob. cit., p. 109.

<sup>3</sup> “Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional”, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1964, p. 112/113.

*princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento do outro”<sup>4</sup> (grifamos)*

*Ora, a proposta de emenda à Constituição em exame, ao retirar a exclusividade da iniciativa legislativa de algumas matérias das mãos do Poder Executivo, transferindo-a para a seara de competência concorrente com a dos membros do Legislativo, altera e desequilibra, a nosso ver, as balizas originais desses mecanismos de controle e interferência entre os Poderes, integrantes, como se viu, do princípio da harmonia, um dos elementos em que se assenta a separação a que se refere o art. 60, § 4º, inciso III, do texto constitucional, protegida como cláusula pétrea e, portanto, como parte do núcleo irreformável do texto constitucional aprovado em 1988.*

*Por todas as razões aqui expostas, outro não pode ser o nosso voto senão no sentido da **inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 563, de 2002.**“ (destacamos)*

Pelas razões expostas, podemos concluir que, à luz do texto constitucional, da jurisprudência pátria e da interpretação das normas constitucionais de processo legislativo por esta Casa Legislativa, somente o Presidente da República pode ter iniciativa legislativa para dispor sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, sendo vedada a iniciativa parlamentar nessa matéria (inconstitucionalidade formal).

Por fim, não vislumbramos alternativa de ação parlamentar no caso em estudo, salvo a derrubada do aludido veto. A apresentação de proposta de emenda à Constituição limitando competência privativa do Chefe do Poder Executivo não se apresenta como alternativa adequada, eis que tal proposição poderia ser considerada inadmissível pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ao argumento da violação do princípio da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal).

Cabe lembrar, contudo, que, ocorrendo a derrubada do veto, o Ministério Público Federal poderá ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal impugnando o referido dispositivo, por inconstitucional, com grande probabilidade de sucesso na referida ação, tendo em vista a reiterada jurisprudência do Pretório Excelso sobre o tema.

---

<sup>4</sup> Cf. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo, Malheiros, 19ª ed., p. 115.

