



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.786-C, DE 2012 **(Do Senado Federal)**

PLS nº 82/2012
OFÍCIO Nº 2.274/12 - SF

Autoriza o Poder Executivo a reabrir o prazo para requerimento de retorno ao serviço de que trata o art. 2º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que "dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona", e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. FRANCISCO CHAGAS); da Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária (relatora: DEP. ERIKA KOKAY); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. ROGÉRIO ROSSO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a reabrir, de forma improrrogável, por 180 (cento e oitenta) dias, o prazo para apresentação de requerimentos de retorno ao serviço de servidores públicos civis e de empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, referidos no art. 1º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994.

§ 1º O Poder Executivo receberá, no mesmo prazo previsto no **caput**, os requerimentos de reconsideração de pedidos de retorno ao serviço que tenham sido indeferidos, anulados administrativamente ou arquivados.

§ 2º Os requerimentos de que tratam o **caput** e o § 1º deste artigo serão fundamentados e acompanhados da documentação pertinente e deverão ser encaminhados à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que os remeterá à Comissão Especial de Anistia.

§ 3º O prazo mencionado no **caput** iniciar-se-á 60 (sessenta) dias após o início da vigência desta Lei.

§ 4º A Comissão Especial de Anistia poderá valer-se de documentação produzida pelas Subcomissões Setoriais previstas no art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, ou por outra criada com a mesma finalidade.

Art. 2º É concedida anistia aos empregados demitidos, exonerados, despedidos ou dispensados além do período estabelecido no art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994, desde que mantidos para desempenhar suas funções no processo de liquidação ou de dissolução das empresas.

§ 1º O disposto neste artigo somente se aplica às entidades cuja dissolução ou liquidação foram determinadas no âmbito da reforma administrativa empreendida no governo do Presidente Fernando Collor.

§ 2º A anistia a que se refere o **caput** e o respectivo retorno ao serviço deverão observar as disposições da Lei nº 8.878, de 1994.

§ 3º Os empregados a que se refere o **caput** deverão apresentar os respectivos requerimentos de anistia nos prazos estabelecidos no art. 1º.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 30 de novembro de 2012.

Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

LEI Nº 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994

Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona.

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 473, de 1994, que o Congresso Nacional provou, e eu, HUMBERTO LUCENA, Presidente do Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:

I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, ao servidor titular de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente à época da exoneração, demissão ou dispensa.

Art. 2º O retorno ao serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formulem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o art. 5º, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à Comissão Especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993. ([Vide Decreto nº 3.363, de 11/2/2000](#))

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos exonerados, demitidos, dispensados ou despedidos dos órgãos ou entidades que tenham sido extintos liquidados ou privatizados, salvo quando as respectivas atividades:

a) tenham sido transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade da administração pública federal;

b) estejam em curso de transferência ou de absorção por outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que o retorno dar-se-á após a efetiva implementação da transferência.

Art. 3º Observado o disposto nesta Lei e de acordo com as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração, o Poder Executivo deferirá o

retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente no período a que se refere o art. 1º.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput*, será assegurada prioridade de retorno aos que:

I - estejam comprovadamente desempregados na data da publicação desta Lei;

II - embora empregados, percebam, na data da publicação desta Lei, remuneração de até cinco salários mínimos.

Art. 4º A Administração Pública Federal e as empresas sob controle da União, quando necessária a realização de concurso, contratação ou processo seletivo com vistas ao provimento de cargo ou emprego permanente, excluirão das vagas a serem preenchidas pelos concursados o número correspondente ao de postulantes habilitados na forma desta Lei para os respectivos cargos ou empregos.

Art. 5º Para os fins previstos nesta Lei, o Poder Executivo, no prazo de até trinta dias, constituirá Comissão Especial de Anistia e Subcomissões Setoriais, com estrutura e competência definidas em regulamento. ([Vide Decretos nºs 1.153, de 8/6/1994 e 5.115, de 24/6/2004](#))

§ 1º Das decisões das Subcomissões Setoriais caberá recurso para a Comissão Especial de Anistia, que poderá avocar processos em casos de indeferimento, omissão ou retardamento injustificado.

§ 2º O prazo para conclusão dos trabalhos dessas comissões será fixado no ato que as instituir. ([Vide Decreto 1.344, de 23/12/1994](#))

Art. 6º A anistia a que se refere esta Lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos respectivos órgãos ou entidades.

Art. 8º Não se aplica o disposto no § 1º do art. 81 da Lei nº 8.713, de 30 setembro de 1993, à anistia de que trata esta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 11 de maio de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

SENADOR HUMBERTO LUCENA
Presidente do Senado Federal

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

A proposição epigrafada autoriza o Poder Executivo a reabrir, o prazo para apresentação de requerimentos de retorno ao serviço dos servidores públicos exonerados, demitidos ou dispensados entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992 e posteriormente anistiados pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994.

Além disso, o projeto também concede anistia aos empregados demitidos, exonerados, despedidos ou dispensados após 30 de setembro de 1992,

por terem sido mantidos em seus empregos para atuar no processo de liquidação ou dissolução de entidades extintas no âmbito da reforma administrativa promovida pelo Governo Fernando Collor.

Em ambos os casos, os requerimentos para retorno ao serviço poderiam ser apresentados durante o prazo de 180 dias que se iniciaria 60 dias após a publicação oficial da lei resultante da aprovação do projeto.

A proposta é justificada sob o argumento de que o prazo originalmente estabelecido pela Lei 8.878/94, já exíguo, teria sido pouco divulgado. Em virtude disso e de questionáveis decisões das comissões e subcomissões incumbidas de analisar os requerimentos interpostos, uma parcela mínima dos servidores anistiados logrou retornar ao serviço público.

Embora este colegiado tenha observado o prazo regimentalmente previsto, o mesmo se esgotou sem que fossem apresentadas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto sob parecer foi apresentado pelo mesmo autor do Projeto de Lei do Senado nº 372, de 2008, o qual tinha propósito semelhante e que, depois de aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, foi vetado pela Presidente Dilma Roussef.

O projeto sob análise difere do vetado por meramente autorizar – em lugar de determinar – a reabertura de prazo. Essa alteração visa evitar a afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, apontada no Veto Total nº 31, de 2011, pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

Se o caráter autorizativo previne, ou não, a inconstitucionalidade formal é matéria da alçada da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público cabe analisar, exclusivamente, o mérito da proposição.

Nesse contexto, não há o que obstar à dúplíce proposta.

A Lei nº 8.878, de 1994, estabeleceu a possibilidade de reversão de desligamentos ilícitos e ilegítimos, promovidos com violação de norma

jurídica, com motivação política ou em represália à participação em movimentos grevistas.

Por conseguinte, a rigor não deveria haver nenhuma delimitação de prazo para apresentação de requerimentos de retorno ao serviço. Era essa, inclusive, a determinação original do PLS nº 372, de 2008, posteriormente alterado pelo Senado e pela Câmara. Todavia, não seria oportuno emendar a proposição sob exame para restabelecer tal regra, pois isso exigiria o retorno da mesma à casa de origem e poderia dificultar sua aprovação. Mas não se pode negar o mérito da proposta de reabertura do prazo originalmente estabelecido pela Lei 8.878/1994.

Tão ou mais meritória é a proposta, consubstanciada no art. 2º da proposição, de estender a anistia aos que foram dispensados, após o período previsto na lei, única e exclusivamente porque foram convocados para trabalhar em processos de dissolução ou liquidação de entidades extintas pelo Governo Collor. Esses trabalhadores se assemelham a reféns compelidos por seus algozes a cavar as covas em que eles e seus pares seriam posteriormente enterrados. Essa questão, inclusive, constitui objeto do PL 5.603/2009, apensado ao PL 3846/2008.

Pelo exposto, voto pela integral aprovação do Projeto de Lei nº 4.786, de 2012.

Sala da Comissão, em 7 de maio de 2013.

Deputado Francisco Chagas
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, contra o voto do Deputado Ronaldo Nogueira, o Projeto de Lei nº 4.786/2012, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Francisco Chagas.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Santiago - Presidente, Laercio Oliveira, Armando Vergílio e Andreia Zito - Vice-Presidentes, Assis Melo, Augusto Coutinho, Daniel Almeida, Erivelton Santana, Eudes Xavier, Flávia Moraes, Gorete Pereira, Isaias Silvestre, Jovair Arantes, Luciano Castro, Luiz Fernando Faria, Marcio Junqueira, Policarpo, Ronaldo Nogueira, Sabino Castelo Branco, Sandro Mabel, Silvio Costa, Vicentinho, Vilalba, Walter Ihoshi, André Figueiredo.

Sala da Comissão, em 8 de maio de 2013.

Deputado ROBERTO SANTIAGO
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do Senado Federal, autoriza o Poder Executivo a reabrir o prazo para requerimento de retorno ao serviço de que trata o art. 2º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que *dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona*. Além disso, o projeto de lei estende a possibilidade de concessão da anistia aos empregados demitidos, exonerados, despedidos ou dispensados além do período estabelecido no art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994, desde que mantidos para desempenhar suas funções no processo de liquidação ou de dissolução das empresas.

Segundo o autor da proposição no Senado Federal, Senador Lobão Filho, a Lei nº 8.878/94 possibilitou a concessão de anistia aos demitidos no período de 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992 que solicitaram o retorno ao serviço público. No entanto a Lei estabeleceu prazo inexplicavelmente exíguo para manifestação do interesse, como também não foi promovida a adequada divulgação da anistia. Em razão do prazo exíguo e da parca divulgação muitos servidores e empregados não apresentaram o requerimento de retorno.

A proposição foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação conclusiva, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto foi aprovado, contra o voto do Deputado Ronaldo Nogueiro.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO

A proposição foi distribuída a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual.

Além disso, a NI CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, entendendo-se como outras

normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Portanto, afirmações consignadas neste parecer quanto à compatibilidade e adequação ou incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeiramente indicam que a proposição foi analisada à luz dos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais referidos.

As disposições do projeto de lei gravitam em torno da anistia concedida em 1994 em resposta à miríade de exonerações e demissões ocorridas entre 1990 e 1992, período do mandato do Governo Collor. Nesse período foi promovida a redução da máquina administrativa, com a extinção ou fusão de diversos órgãos e empresas da administração pública federal direta e indireta. Em decorrência milhares de servidores e empregados foram demitidos ou exonerados.

Passados alguns anos, já no governo Itamar Franco, com o advento da Medida Provisória nº 473, de 19 de abril de 1994, que deu origem à Lei nº 8.878/94, de 11 de maio de 1994, foi concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram:

- I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;
- II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;
- III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Contudo, para concessão da anistia foi estabelecido um prazo máximo para apresentação, por parte dos interessados, dos requerimentos de retorno. Segundo o Decreto nº 1.153, de 8 de junho de 1994, no prazo de 10 (dez) dias contados a partir da publicação do referido Decreto, deveriam ser constituídas Subcomissões Setoriais, e os interessados, no prazo de até sessenta dias a partir da instalação das Subcomissões, deveriam apresentar os respectivos requerimentos. Logo, remonta a 1994 o prazo para apresentação do requerimento.

A discussão acerca da reabertura do prazo não é nova no âmbito desta Casa e do Senado Federal. Com igual finalidade, o Projeto de Lei nº 5.030/09 (nº 372, de 2008, no Senado Federal), de autoria também do Senador Lobão Filho, foi discutido e aprovado pelas duas Casas e encaminhado para sanção em 25 de outubro de 2011. Contudo a proposta foi integralmente vetada, por vício de iniciativa, ou seja, por dispor de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Eis as razões apresentadas na Mensagem nº 506, de 11 de novembro de 2011.

A proposta viola o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição, ao reabrir prazo para requerimento de retorno ao serviço para servidores da União. Destaque-se que a partir de 1993, com o Decreto de 23 de junho daquele ano, o Governo federal se empenhou no deslinde da questão, o que foi reforçado com a

publicação da Lei nº 8.878, em 1994. Desde então, foram constituídas diversas comissões para recebimento, análise, reexame e revisão de pedidos de anistia, conforme os Decretos nºs 1.498 e 1.499, de 1995, 3.363, de 2000, e 5.115, de 2004, não se justificando nova reabertura de prazo, decorridos 17 anos da publicação da anistia original.

O texto da proposição sob análise é muito semelhante ao do PL nº 5.030/09 (nº 372, de 2008, no Senado Federal). O que os difere é o fato de a primeira ter caráter autorizativo. Tal caráter autorizativo tem por finalidade sanar o vício de iniciativa apontado nas razões de veto do projeto anterior. A invasão ou não, por parte do projeto de lei, de seara reservada ao Poder Executivo ficará a cargo da análise da Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania. Deteremo-nos aqui ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria.

Para exame da adequação orçamentária e financeira, torna-se importante analisar o projeto de lei frente ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo em vista que o inciso I do § 6º do art. 90 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - LDO 2013 (Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012), dispõe que será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal. Semelhante disposição é encontrada no art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – NI CFT, segundo o qual será *considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República.*

Frente ao disposto na LDO 2013 e na NI CFT a presente proposição deve ser considerada incompatível? Parece-nos que não, pois referidos dispositivos determinam que a incompatibilidade apenas será configurada nos casos de aumento de despesa, o que não é o caso em questão.

A reabertura do prazo para apresentação do requerimento de retorno ao serviço público, não provocam, de pronto, aumento da despesa pública. Segundo o art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, o retorno ao serviço, na hipótese de concessão da anistia, *dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação.* Isso assegura que não ocorrerá criação de cargos ou empregos para atender o retorno ao serviço das pessoas alcançadas.

Por sua vez, o art. 3º da Lei nº 8.878/94 dispõe que o Poder Executivo deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente, observado o disposto na Lei a as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração. Para melhor elucidação, o Decreto nº 6.077, de 10 de abril de 2007, ao regulamentar o citado art. 3º da Lei nº 8.878/94, dispõe que o deferimento do retorno ao serviço ocorrerá por meio de ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. No entanto, segundo referido Decreto, são requisitos essenciais para o deferimento do retorno do anistiado, dentre outros:

- a) a comprovação da necessidade da administração;
- b) a comprovação de existência de disponibilidade orçamentária e financeira;

c) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva ocorrer o retorno e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizados.

Os três requisitos são certificados pelas unidades competentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, segundo dispõe o § 1º do art. 3º do Decreto nº 6.077/2007.

Como se percebe, no que concerne à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições, o arcabouço normativo que rege a concessão da anistia busca assegurar o equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que o MPOG apenas autorizará o retorno ao serviço público quando satisfeitas as condições garantidoras desse equilíbrio. Tal fato nos leva a votar pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 4.786, de 2012.

Diante do exposto, **VOTO PELA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PL nº 4.786, de 2012.**

Sala da Comissão, em 17 de setembro de 2013.

Deputada ERIKA KOKAY – PT/DF
Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.786/12, nos termos do parecer da relatora, Deputada Erika Kokay.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Magalhães - Presidente, Assis Carvalho e Mário Feitoza - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Afonso Florence, Akira Otsubo, Alexandre Leite, Alfredo Kaefer, Amauri Teixeira, Devanir Ribeiro, Dr. Ubiali, Edmar Arruda, Erika Kokay, Genecias Noronha, João Dado, José Humberto, José Priante, Júlio Cesar, Lucio Vieira Lima, Manoel Junior, Mendonça Filho, Pedro Novais, Silas Brasileiro, Vaz de Lima, André Figueiredo, Antonio Carlos Mendes Thame, Diego Andrade, Luis Carlos Heinze, Raul Lima e Toninho Pinheiro.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a reabrir, de forma improrrogável, por 180 (cento e oitenta dias), o prazo para apresentação de requerimentos de retorno ao serviço dos servidores públicos civis e de empregados da administração pública federal direta, autárquica, fundacional, bem como de empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista, exonerados, demitidos ou dispensados entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992 e, posteriormente anistiados pela lei nº 8.878 de 1994.

A proposta também estende a concessão de anistia aos empregados demitidos, exonerados ou dispensados após 30 de setembro de 1992, por terem sido mantidos em seus empregos com a finalidade de atuar no processo de liquidação ou dissolução de entidades extintas, no âmbito da reforma administrativa promovida pelo Governo Fernando Collor.

Por fim, a proposição estabelece que a contagem do prazo, acima referido, iniciará após 60 dias do início da vigência do novo diploma legal.

A matéria foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, cabendo a esta Comissão a análise da constitucionalidade, juridicidade, e técnica legislativa.

Submetido à apreciação da Comissão de Trabalho o mérito do Projeto foi aprovado.

Na Comissão de Finanças e Tributação, a proposta obteve parecer que opinou pela sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva, e tramita em regime de prioridade.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.786, de 2012, conforme preceituam o artigo 32, inciso IV, alínea 'a' e o artigo 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Iniciando o exame da proposição pelos aspectos formais, relativos à competência legislativa, à iniciativa parlamentar, e à espécie normativa empregada, conclui-se que a proposição não apresenta vícios constitucionais que possam obstar sua aprovação.

Destaca-se que não há de se falar em vício inconstitucional de formalidade, uma vez que o projeto possui tão somente caráter autorizativo, de modo a não usurpar a competência do Executivo, que continua possuindo a prerrogativa elencada no artigo 61 §1º, inciso II, alínea "c" da Constituição Federal.

Não há qualquer reparo quanto à juridicidade da matéria, dado que o projeto não viola aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico, harmonizando-se ao conjunto de normas que compreendem o direito positivo.

No tocante à boa técnica legislativa, ressalta-se que as proposições encontram-se consoante os ditames da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/2001 que, editadas em atendimento ao artigo 59, parágrafo único da Constituição Federal, dispõem sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Cumprе ressaltar que, apesar desta Comissão não ter sido designada para proferir parecer quanto ao mérito do projeto, coadunando entendimento favorável à proposta que se mostra oportuna e meritória.

Inúmeros servidores públicos foram injustamente demitidos entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, durante o Governo Collor de Mello.

Diante desta lamentável situação, a Lei nº 8.878/94 concedeu a possibilidade de anistia aos demitidos que quisessem retomar o seu trabalho. Contudo, a referida lei estipulou prazo exíguo para que os interessados apresentassem requerimento e documentação pertinentes, a serem analisados pela Administração Pública, solicitando o retorno aos seus antigos postos de trabalho.

Acrescente-se ainda que, à época, não foi dada a adequada publicidade a este ato, de modo a prejudicar o direito, de inúmeros cidadãos, de requerer a anistia.

Em 2004, foram publicados os Decretos nº 5.115 e nº 5.215 instituindo nova comissão para a análise das anistias. Tal comissão teria o encargo de reavaliar os processos de anistia interpostos em 1994. Semelhante ao ocorrido anteriormente, estabeleceu-se um curto prazo para interposição de requerimento, e, da mesma forma, não houve divulgação apropriada.

Nesse sentido, 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.

Desse modo, meu voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 4.786, de 2012.

Sala da Comissão, em 30 de março 2015

Deputado **ROGÉRIO ROSSO**

PSD/DF

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.786/2012, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rogério Rosso, contra os votos dos Deputados Danilo Forte, Marcos Rogério, Bacelar, José Carlos Aleluia, Rodrigo Pacheco, Valtenir Pereira, Evandro Gussi, Paes Landim e José Fogaça. O Deputado Valtenir Pereira apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Bacelar, Bruno Covas, Capitão Augusto, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Giovani Cherini, João Campos, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, José Fogaça, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luis Tibé, Luiz Couto, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Padre João, Paes Landim, Paulo

Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Rodrigo Pacheco, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Sergio Souza, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Bruna Furlan, Carlos Marun, Delegado Éder Mauro, Erika Kokay, Glauber Braga, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Marcio Alvino, Marco Maia, Max Filho, Nelson Marchezan Junior, Odelmo Leão, Odorico Monteiro, Professor Victório Galli, Reginaldo Lopes, Ricardo Tripoli, Sandro Alex, Soraya Santos, Valtenir Pereira e Vitor Valim.

Sala da Comissão, em 24 de junho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente

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)**

FIM DO DOCUMENTO