

ABRANGÊNCIA NACIONAL E INICIATIVA PARLAMENTAR: breves considerações sobre a constitucionalidade formal da Lei Complementar nº 152, de 2015 (aposentadoria compulsória por idade)

Clay Souza e Teles

ABRANGÊNCIA NACIONAL E INICIATIVA PARLAMENTAR: breves considerações sobre a constitucionalidade formal da Lei Complementar nº 152, de 2015 (aposentadoria compulsória por idade)

Clay de Souza e Teles¹

1 Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. E-mail: clay@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TELES, C. S. **Abrangência Nacional e Iniciativa Parlamentar: breves considerações sobre a constitucionalidade formal da Lei Complementar nº 152, de 2015 (aposentadoria compulsória por idade)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 187). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 8 de dezembro de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

**ABRANGÊNCIA NACIONAL E INICIATIVA PARLAMENTAR:
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE
FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 152, DE 2015
(APOSENTADORIA COMPULSÓRIA POR IDADE)**

RESUMO

O trabalho pretende analisar, sob o prisma da constitucionalidade formal, a Lei Complementar (LC) nº 152, de 3 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal”. A análise se justifica pelo fato de não haver sinais de esgotamento da discussão iniciada ainda antes da apresentação do respectivo projeto de lei no Senado Federal. O texto identifica como principais pontos controvertidos em torno do diploma legal seu alcance a todos os entes da federação e sua iniciativa parlamentar. Quanto à aplicabilidade da norma a Estados, Distrito Federal e Municípios, o trabalho propugna que a lei complementar referida no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal é lei de âmbito nacional, e não apenas federal. Conclui também que, conquanto seja defensável o argumento de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal para dispor a respeito da matéria quanto a membros do Poder Judiciário, é constitucional a iniciativa parlamentar da LC nº 152, de 2015. Em matéria de servidores públicos, a lei complementar analisada mostra-se igualmente isenta de eiva de inconstitucionalidade formal, desde que considerada lei de âmbito nacional, como propõe o texto.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional; constitucionalidade formal; Lei Complementar nº 152, de 2015; aposentadoria compulsória; lei nacional; reserva de iniciativa; iniciativa privativa.

SUMÁRIO

| | | |
|---|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 | LEI COMPLEMENTAR NACIONAL OU UMA LEI COMPLEMENTAR PARA CADA ENTE FEDERADO? | 2 |
| 3 | A QUESTÃO DA RESERVA DE INICIATIVA | 4 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 12 |

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015, o art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal (CF) remeteu a lei complementar a regulamentação da aposentadoria compulsória dos servidores públicos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, o que conduziu ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 274, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador José Serra, vetado integralmente pela Presidente da República.

Com a derrubada do veto total ao PLS, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 152, de 3 de dezembro de 2015.

O texto aprovado no Congresso Nacional determina a aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade para servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, bem como membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das cortes de contas e defensores públicos. Adicionalmente, há regra de transição aos servidores do Serviço Exterior Brasileiro.

Tudo leva a crer, todavia, que referido diploma ainda será objeto de discussão¹, centrada, basicamente, em torno de sua constitucionalidade formal. Tomando-se como ponto de partida uma das primeiras análises de como deveria ocorrer a regulamentação do novo teor do art. 40, § 1º, II, da CF², entendemos que a polêmica poderá ocorrer em

¹ Evidência dessa afirmação é que no mesmo dia da publicação da LC nº 152, de 2015, a norma teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.430, protocolada no dia 4 de dezembro de 2015, que arguiu, essencialmente, não ser cabível iniciativa parlamentar para dispor sobre aposentadoria compulsória dos membros do Poder Judiciário. Cf. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **AMB e Anamatra entram com ADI no STF contra aposentadoria de magistrados aos 75 anos**. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/novo/?p=25780>>. Acesso em: 6 dez. 2015. Cópia da petição inicial está disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/12/AMB-Anamatra-ADI-Inicial.pdf>>.

² Por exemplo, em artigo publicado após a promulgação da EC nº 88, de 2015, e ainda antes da apresentação do PLS nº 274, de 2015: *Antecipo que a questão não haverá de ser disciplinada em uma única Lei Complementar, como pode sugerir uma primeira leitura do dispositivo. No âmbito do Poder Judiciário, por força do artigo 93, VI da Constituição e do caráter nacional da magistratura, a extensividade do exercício funcional haverá de ser disciplinada uniformemente para todas as esferas, em lei complementar de iniciativa do STF. Essa disciplina será extensível aos Ministros do TCU (artigo 73, parágrafo 3º), bem como aos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais (artigo 75). No âmbito do Ministério Público, a teor do artigo 128, parágrafo 5º, a Lei Complementar será de iniciativa do Procurador-Geral da República.*

Para os servidores públicos em geral, entretanto, o princípio federativo e a reserva de iniciativa do artigo 61, parágrafo 1º, II, c, da Constituição — norma de reprodução obrigatória em todos os âmbitos federativos (ver, por todos, no STF, a ADI 3.627/AP) — deixam ver que a disciplina da questão dar-se-

duas frentes. A primeira, quanto a se tratar de lei complementar nacional ou de se fazerem necessárias leis complementares federais, municipais e estaduais para os respectivos servidores públicos. A segunda – e provavelmente a mais controversa –, o questionamento sobre reserva de iniciativa no que diz respeito a servidores públicos e membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (neste último caso, aplicável aos Ministros do Tribunal de Contas da União e das cortes de contas dos demais entes federados).

Diante disso, o presente trabalho visa a contribuir para o debate, em análise perfunctória do que consideramos serem as indagações mais relevantes no que tange à constitucionalidade formal da matéria: o ao alcance, ou não, da LC nº 152, de 2015, a todos os entes da federação; e a investigação da validade de sua iniciativa parlamentar.

2 LEI COMPLEMENTAR NACIONAL OU UMA LEI COMPLEMENTAR PARA CADA ENTE FEDERADO?

As regras sobre aposentadoria insculpidas no art. 40 incidem sobre os servidores públicos estatutários titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essas normas também se aplicam aos magistrados, membros das Cortes de Contas e membros do Ministério Público, por força, respectivamente, dos arts. 93, VI; 73, § 3º; e 129, § 4º, da CF.

Vale ressaltar que nem todos os agentes públicos sujeitam-se à regra veiculada pelo art. 40, § 1º, II, da CF. Quanto aos militares, existe regramento específico, conforme determinam os arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da Lei Maior. Já os ocupantes de cargos em comissão, servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e servidores temporários, por sua vez, aplicam-se as regras do regime geral dos arts. 201 e 202 da Constituição. A disposição constitucional em exame também não incide sobre os notários e oficiais de registro³.

á em Leis Complementares federais, estaduais e municipais, conforme o caso, necessariamente pela iniciativa dos respectivos Poderes Executivos, pela pertinência com o regime jurídico único dos servidores. FERRAZ, Luciano. **Emenda da Bengala tem tropeços e afronta Constituição Federal.** Consultor Jurídico, 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-14/interesse-publico-emenda-bengala-tropecos-afronta-constituicao-federal>.

³ *O art. 40, § 1º, II, da CB, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/1998, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado*

Sobre a abrangência da lei de que trata a Emenda Constitucional nº 88, de 2015, recordamos, primeiramente, precedente do STF de que nem mesmo Constituição Estadual poderia dispor de modo diverso sobre o tema da aposentadoria compulsória por idade⁴. Ou seja, o dispositivo constitucional pertinente é norma central, que se aplica diretamente a todos os entes, e não por simetria ou extensão.

Caso análogo ao ora examinado é o do art. 40, § 4º. Referido dispositivo trata de lei complementar para adoção de requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria de servidor público. O Supremo vem pronunciando⁵ que se trata de norma de caráter nacional, de modo que a omissão legislativa quanto à regulamentação do § 4º do art. 40 da Lei Maior deve ser escoimada pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, o que atrai a competência do STF para a apreciação dos respectivos mandados de injunção (MIs). Ou seja, o mencionado dispositivo constitucional trata de leis

por delegação do Poder Público – serviço público não privativo. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado art. 40 da CF/1988 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.602, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 31-3-2006.) No mesmo sentido: Agravo de Instrumento (AI) nº 494.237-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 23-11-2010, Segunda Turma, DJE de 7-12-2010; Recurso Extraordinário (RE) nº 478.392-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14-10-2008, Segunda Turma, DJE de 21-11-2008; Agravo Regimental (AgR) na Reclamação (Rcl) nº 5.526, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25-6-2008, Plenário, DJE de 15-8-2008; AI 655.378-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26-2-2008, Plenário, DJE de 28-3-2008.

⁴ *Art. 57, § 1º, II, da Constituição do Estado do Piauí, na redação dada pela EC 32, de 27-10-2011. Idade para o implemento da aposentadoria compulsória dos servidores públicos estaduais e municipais alterada de setenta para setenta e cinco anos. (...) A Carta Magna, ao fixar a **idade para a aposentadoria compulsória dos servidores das três esferas da Federação em setenta anos (art. 40, § 1º, II)**, não deixou margem para a atuação inovadora do legislador constituinte estadual, pois estabeleceu, nesse sentido, **norma central categórica, de observância obrigatória para Estados e Municípios**. Mostra-se conveniente a suspensão liminar da norma impugnada, também sob o ângulo do perigo na demora, dada a evidente situação de insegurança jurídica causada pela vigência simultânea e discordante entre si dos comandos constitucionais federal e estadual. (ADI 4.696-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 1º-12-2011, Plenário, DJE de 16-3-2012.) No mesmo sentido: Medida Cautelar (MC) na ADI nº 4.698, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 1º-12-2011, Plenário, DJE de 25-4-2012. [grifamos].*

⁵ *Por exemplo, o julgado a seguir ementado: (...) Ilegitimidade passiva do Governador do Estado. Precedente do Plenário. Acórdão recorrido publicado em 17.10.2011. O Governador do Estado não possui legitimidade para figurar no polo passivo de mandado de injunção sobre previdência dos servidores públicos, ante a necessidade da edição de **norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União**. O Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou a legitimidade do Presidente da República para figurar no polo passivo de mandado de injunção sobre a matéria (RE 797.905-RG/SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, unanime, DJe 29.5.2014). Agravo regimental conhecido e não provido. (Agravo Regimental 685002, Relatora Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, julgamento em 25.6.2014, DJe de 19.8.2014). Nesse sentido, também: Repercussão Geral no RE 797905, Relator Min. Gilmar Mendes, julg. em 15/5/2014; MI 1.675, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julg. em 29/5/2013; MI 3.876 ED-AgR, Relator Min. Teori Zavascki, DJe de 29/8/2013; MI 1.545 AgR, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJe 8/6/2012.*

complementares nacionais sobre aposentadoria de servidores, e não leis complementares de cada ente federado⁶.

Ademais, a Constituição é expressa nos casos em que se trata de cada Estado editar sua própria lei complementar sobre determinada matéria. Referimo-nos, especificamente, às hipóteses mencionadas nos arts. 25, § 3º, e 128, § 5º, da Constituição:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....
§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

.....
Art. 128. O Ministério Público abrange:

.....
§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

..... [grifamos]

Nessa senda, concluímos que a lei complementar que trata da aposentadoria compulsória por idade dos servidores públicos – e dos demais agentes atingidos pelo art. 40, §1º, II, da CF – deve ser editada pelo Congresso Nacional, sendo aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

3 A QUESTÃO DA RESERVA DE INICIATIVA

Firmado o posicionamento acima quanto à abrangência da norma, ainda resta uma indagação: competiria a outros órgãos a deflagração do processo legislativo no que tange a determinadas categorias abarcadas pelo PLS nº 274, de 2015 – Complementar?

⁶ Não podemos ignorar, todavia, contraponto do Ministro Marco Aurélio no julgamento da repercussão geral no RE 797.905, mas que corrobora qual a posição prevalente no Tribunal: “*No Plenário, venho sustentando que o artigo 40, § 4º, da Constituição Federal versa leis complementares, ou seja, dele consta a expressão no plural. A razão é muito simples: cumpre a estados e municípios a regência da relação jurídica mantida com prestadores de serviços. Mas essa óptica tem sido isolada*”.

Como é sabido, existem hipóteses em que a Constituição restringe a alguns órgãos e autoridades desencadear a formação da lei: trata-se da iniciativa reservada, ou privativa⁷.

Por outro lado, a iniciativa parlamentar, para todas as outras matérias, é a regra. Inexistindo previsão na CF de iniciativa privativa de determinada autoridade ou órgão, a proposição pode ser iniciada dentro do Poder Legislativo. Mais ainda, o STF entende que a iniciativa reservada *não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca*⁸.

Isso posto, analisaremos se aspectos da matéria em comento seriam de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal, da Procuradoria-Geral da República ou do Presidente da República.

Quanto ao Poder Judiciário, merece atenção o art. 93 da Constituição. Determina esse artigo que lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura. Essa disposição constitucional remete-se à Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, que *dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)*.

Por força da Constituição (arts. 73, § 3º, e 75), a Loman rege também os membros do Tribunal de Contas da União e das demais Cortes de Contas do país.

Um argumento possível contra a LC nº 152, de 2015, é de que a matéria ali contida sobre os membros do Judiciário e das Cortes de Contas – no caso, os incisos II e V do art. 2º –, integra o Estatuto da Magistratura. Seria, portanto, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

O teor original da Constituição de 1988 dispunha, em seu art. 93, VI, que, os princípios observados pela Loman incluíam o seguinte: *a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura*. Nesse sentido, a Loman dispõe sobre a aposentadoria compulsória de magistrados em seus art. 74.

⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 905.

⁸ Medida Cautelar na ADI nº 724, relator: Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 278/04/2001.

Todavia, com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o mencionado inciso VI passou a dispor que *a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40.*

Nesse passo, o art. 74 da Loman não foi recepcionado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Nesse sentido, eis a orientação adotada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em consulta a ele formulada sobre o tema:

CONSULTA. REGIME DE APOSENTADORIA DOS MAGISTRADOS APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98. REGULAMENTAÇÃO CONTIDA NO ART. 40 DA LEI MAIOR POR EXPRESSA PREVISÃO DO ART. 93, INC. VI. NORMA DE EFICÁCIA PLENA. APLICAÇÃO INTEGRAL E IMEDIATA.

1. **O art. 93, VI, da Constituição Federal, anteriormente à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 20/98, e os arts. 74 a 77 da Lei Complementar nº 35/79, disciplinavam o regime de aposentadoria dos magistrados.** 2. Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98, que modificou o art. 93, VI, da Carta da República, o sistema de aposentadoria dos magistrados passou a submeter-se às mesmas regras direcionadas aos servidores públicos detentores de cargo efetivo, contidas no art. 40 da Constituição. 3. Embora o caput do art. 93 da Constituição Federal estabeleça que ‘Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura’, devendo tal lei observar os princípios dispostos nos incisos do mesmo artigo, tal norma não torna, por via de consequência, de eficácia contida todas as regras desses incisos, haja vista que a maioria desses dispositivos, no que se inclui o inciso VI, fixa critérios estritamente objetivos que não dependem de outra norma para produção de efeitos. 4. Nessa linha de raciocínio, considerando que o art. 93, VI, da Lei Maior é de aplicabilidade plena e imediata, obrigando todos à sua observância, **é certo que a partir da entrada em vigor da Emenda nº 20/98 a aposentadoria dos magistrados passou a ser regida, sem restrições, pelo art. 40 da Lei Maior.** Consulta conhecida e respondida negativamente. (Consulta nº 0004132-47.2011.2.00.0000, Relator Conselheiro Ney José de Freitas) (grifamos).

O problema, atualmente, reside em identificar se, com o advento da Emenda Constitucional nº 88, de 2015, a matéria, no que diz respeito a magistrados e membros das Cortes de Contas, ingressou novamente no Estatuto da Magistratura.

Indubitavelmente, é defensável o argumento da reserva de iniciativa nessa hipótese, como propõem os autores da ADI nº 5.430, até mesmo porque o Supremo havia, no julgamento de medida cautelar na ADI contra a EC nº 88, de 2015, afirmado que a

aposentadoria compulsória de magistrados seria objeto de lei complementar nacional, de iniciativa do próprio STF⁹.

Por outro lado, é igualmente admissível a exegese de que a lei complementar regulamentadora do art. 40, § 1º, II, da Constituição é norma que integra o mencionado dispositivo constitucional; não uma disposição do Estatuto da Magistratura. Ela seria aplicável extensivamente aos magistrados, por força do art. 93, VI, da Constituição Federal. Assim, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, teria retirado a matéria do Estatuto da Magistratura de que trata o art. 93 da Lei Maior, afastando, portanto, a respectiva reserva de iniciativa do STF, submetendo os magistrados ao regime do art. 40 da Constituição Federal.

⁹ Ementa: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 88/2015. CUMULAÇÃO DE AÇÕES EM PROCESSO OBJETIVO. POSSIBILIDADE. ART. 292 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. MÉRITO. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS 75 ANOS DE IDADE DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NECESSIDADE DE NOVA SABATINA PERANTE O SENADO FEDERAL (CRFB, ART. 52). VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CRFB, ART. 60, §4º, III). ULTRAJE À INDEPENDÊNCIA E À IMPARCIALIDADE DO PODER JUDICIÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “NAS CONDIÇÕES DO ART. 52 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL” DO ARTIGO 100 DO ADCT. SENTIDO DA EXPRESSÃO “LEI COMPLEMENTAR” NA NOVA REDAÇÃO DO ART. 40, §1º, II, CRFB. DISCUSSÃO RESTRITA AOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO. ART. 93, VI, DA CRFB. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL DE INICIATIVA DO STF. INVALIDADE DE LEIS ESTADUAIS QUE DISPONHAM SOBRE APOSENTADORIA DE MAGISTRADOS. EXISTÊNCIA DE REGRA DE APOSENTADORIA ESPECÍFICA PARA MEMBROS DE TRIBUNAL SUPERIOR. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA UNIDADE DO PODER JUDICIÁRIO. ALEGADA VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO CAUTELAR DEFERIDO. 1. O princípio constitucional da separação dos Poderes (CRFB, art. 2º), cláusula pétreia inscrita no art. 60, § 4º, III, da Constituição República, revela-se incompatível com arranjos institucionais que comprometam a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, predicados necessários à garantia da justiça e do Estado de Democrático de Direito. 2. A expressão “nas condições do art. 52 da Constituição Federal” contida no art. 100 do ADCT, introduzido pela EC nº 88/2015, ao sujeitar à confiança política do Poder Legislativo a permanência no cargo de magistrados do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e de membros do Tribunal de Contas da União, vulnera as condições materiais necessárias ao exercício imparcial e independente da função jurisdicional. **3. A aposentadoria compulsória de magistrados é tema reservado à lei complementar nacional, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, nos termos da regra expressa contida no artigo 93, VI, da Constituição da República**, não havendo que se falar em interesse local, ou mesmo qualquer singularidade que justifique a atuação legiferante estadual em detrimento da uniformização. 4. A unidade do Poder Judiciário nacional e o princípio da isonomia são compatíveis com a existência de regra de aposentadoria específica para integrantes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, cujos cargos também apresentam peculiaridades para o seu provimento. 5. É inconstitucional todo pronunciamento judicial ou administrativo que afaste, amplie ou reduza a literalidade do comando previsto no art. 100 do ADCT e, com base em neste fundamento, assegure a qualquer agente público o exercício das funções relativas a cargo efetivo ou vitalício após ter completado setenta anos de idade. 6. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADC é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292). 7. Pedido cautelar deferido. (Medida Cautelar na ADI nº 5.316, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2015, public. 06/08/2015) [grifamos].

Nesse sentido, mas não necessariamente por esse fundamento, o último pronunciamento do STF sobre a questão foi pela constitucionalidade formal da lei em comento. Em sessão administrativa realizada em 7 de outubro de 2015, o Supremo assentou, com ressalvas o Ministro Luiz Fux, que não haveria vício formal no PLS nº 274, de 2015, que, por sua vez, seria aplicável também aos membros do Judiciário¹⁰.

Raciocínio semelhante seria aplicável aos membros do Ministério Público. Por força do art. 129, § 5º, da Constituição, aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93 da Lei Maior.

O art. 128, § 5º, da CF, por sua vez, faculta ao Procurador-Geral da República e aos chefes dos ministérios públicos estaduais a proporem leis complementares relativas à organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. Essa competência é concorrente com a do chefe do respectivo poder Executivo para deflagrar o processo legislativo (art. 61, § 1º, II, *d*, da CF).

Não obstante, pode-se afirmar que a lei complementar regulamentadora do art. 40, § 1º, II, da Constituição é de âmbito nacional, dispensando a edição de uma lei complementar federal e leis complementares estaduais. Ademais, trata-se de norma complementar à disposição constitucional geral sobre aposentadoria compulsória; não uma norma atinente ao Estatuto do Ministério Público. Ela seria aplicável extensivamente aos membros do *parquet*, por força dos arts. 93, VI, e 129, § 5º, da Constituição Federal.

Por fim, indaga-se quanto à iniciativa privativa do Poder Executivo no que diz respeito a servidores públicos. Isso foi, precisamente, alegado na mensagem de veto da Presidência da República, ao consignar que por *tratar da aposentadoria de servidores públicos da União, tema de iniciativa privativa do Presidente da República, o projeto contraria o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição*.

Mais precisamente a alínea *c* do art. 61, § 1º, II, da CF, trata de leis federais de iniciativa do Presidente da República, configurando norma de reprodução obrigatória pelos Estados, que devem prever disposição similar relativa aos Governadores¹¹.

¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ata da 4ª Sessão Administrativa**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Ata04.2015.doc>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

¹¹ *Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II, da CF, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e*

Também é de se notar que a letra do art. 61, § 1º, II, *c*, não se destina a leis nacionais, quando determina que a iniciativa privativa se refere a *servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*. Essa disposição até mesmo amplia a iniciativa privativa do Presidente da República sobre matéria de regime jurídico dos servidores dos demais Poderes da União, em decorrência da unicidade de regime jurídico previsto no *caput* do art. 39 da Lei Maior¹². Por isso, não há possibilidade de o Presidente da República, com fundamento exclusivamente nesse dispositivo constitucional, iniciar lei sobre regime jurídico, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse entendimento é totalmente coerente com a melhor exegese do art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição, que trata da iniciativa em leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. Nesse caso do art. 61, § 1º, II, *a*, o Presidente somente tem iniciativa privativa apenas no que diz respeito a servidores do Poder Executivo, até mesmo diante da existência de outras normas constitucionais que tratam sobre a matéria no âmbito dos demais Poderes.

Daqui vamos para o próprio sentido da iniciativa privativa, que está intimamente relacionada com a capacidade de auto-organização e com a ideia de que cada Poder está mais bem preparado para propor projetos sobre si mesmo. Assim, a iniciativa privativa decorre do Poder hierárquico (a única exceção é o caso do regime jurídico, por ser único). Quanto à iniciativa reservada do Executivo, eis o que propõe José Afonso da Silva:

o interesse da Administração Pública é que constitui a ratio essendi primordial da reserva da iniciativa ao Executivo, pois, o Presidente da República, os Governadores dos Estados e os Prefeitos Municipais, cada qual na sua esfera de competência são, além de Chefes do Poder Executivo, também Chefes da Administração Pública, por

o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999; ADI 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão; e ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 14-6-2002 e ADI 243, Rel. p/o ac. Min. Marco Aurélio, DJ de 29-11-2002. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 2.873, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 20-9-2007, Plenário, DJ de 9-11-2007.) No mesmo sentido: ADI 2.856, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10-2-2011, Plenário, DJE de 1º-3-2011; ADI 3.167, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 18-6-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.

¹² Ainda em vigor por causa de vício formal na tramitação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

cujos interesses têm que zelar. Só eles estão em condição de saberem quais são esses interesses e como fazerem para resguardá-los¹³ [grifamos].

No caso, o Presidente, ao apresentar projetos de lei sobre servidores públicos, atua no exercício da direção superior da administração pública federal (art. 84, II, da CF/88).

Entretanto, no caso da aposentadoria especial de servidor público prevista no art. 40, § 4º, da CF, mencionado *supra*, o Supremo já se manifestou pela reserva de iniciativa de lei complementar nacional:

Lado outro, condicionada a eficácia do direito inscrito no art. 40, § 4º, da Lei Maior à sua **regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República**, cabe ao Supremo Tribunal Federal, nos moldes do art. 102, I, *q*, da Carta Política, o julgamento do mandado de injunção impetrado, ainda que por servidor público estadual, com o objetivo de viabilizar o seu exercício, mormente diante da vedação contida no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.717/1998 (incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13/2001), que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹⁴.

Não localizamos, nos mandados de injunção relativos ao art. 40, § 4º, da CF, fundamentação pormenorizada do STF para tal reserva de iniciativa, uma vez que o art. 61, § 1º, II, *c*, versa apenas sobre aposentadoria de servidores da União e dos Territórios¹⁵.

¹³ SILVA, José Afonso, ob. cit., 2007, p. 179.

¹⁴ Voto da relatora no Segundo Agravo Regimental no MI 1.675, Relatora: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2013, public. 01/08/2013. Agravo Regimental no MI 5.304, Relatora: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 10/04/2014, public. 19/05/2014.

¹⁵ Isso também ocorre, por exemplo, no aresto assim ementado: *CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL CORRENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELO RECONHECIMENTO DA OMISSÃO DO LEGISLADOR NA CONCRETIZAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E FALTA DE INTERESSE DE AGIR. APLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO QUE REGE A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SEGURADOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ATÉ QUE SOBREVENHAM AS LEIS COMPLEMENTARES QUE REGULAMENTEM O CITADO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. EFICÁCIA DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL QUE EXIGE REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NOS TERMOS DO ART. 102, I, Q, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA JULGAR MANDADO DE INJUNÇÃO IMPETRADO POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. 1. A aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de*

De outra banda, entendimento distinto já foi acostado à ADI nº 5.241 (Rel. Min. Gilmar Mendes), ainda pendente de julgamento. Por meio dessa ação, alega-se que a trata da Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014, que cuida de aposentadoria de servidor policial, padece de vício formal, por versar matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A manifestação do Procurador-Geral da República foi pela improcedência do pedido, nos seguintes termos:

A Lei Complementar 144/2014 contém regras gerais, de caráter nacional, aplicáveis a toda a categoria de servidores policiais, tanto na esfera federal quanto na estadual e no Distrito Federal.

Partindo dessa premissa, é forçoso afastar a exceção do art. 61, § 1º, II, c, da CR, que dispõe sobre competência privativa do Presidente da República para dispor regras específicas sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União e dos Territórios.

Essa posição parece-nos mais alinhada com o texto constitucional. Não há como estender a iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre servidores dos Estados e Municípios. Isso, ao que nos parece, afronta a autonomia dos entes federados, cuja administração superior cabe, por simetria ao modelo federal, respectivamente, a Governadores e Prefeitos.

Dessarte, considerando-se que a lei complementar para regulamentar a aposentadoria compulsória é de caráter nacional, haveria uma assimetria em desfavor dos entes subnacionais: o Presidente teria iniciativa reservada para tratar dos servidores da União, mas Governadores e Prefeitos não disporiam dessa prerrogativa para seus servidores, cujo respectivo projeto de lei poderia ser iniciado, concorrentemente, pelo Executivo ou pelo Legislativo.

Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal. Precedentes do STF: MI 721/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30/11/2007; MI 795/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe. 22/5/2009 e ARE 727.541-AgR/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe de 24/4/2013. 2. A eficácia do direito à aposentadoria especial objeto do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, exige regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República, de modo que cabe ao Supremo Tribunal Federal, ex vi do art. 102, I, “q”, da Lei Maior, o julgamento do mandado de injunção impetrado com o objetivo de viabilizar o seu exercício. 3. Agravo regimental improvido. (Segundo Agravo Regimental no MI 4.158, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2013).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abrangência nacional da Lei Complementar nº 152, de 2015, parece não encontrar maior controvérsia, ao menos ante a jurisprudência já assentada em normas congêneres.

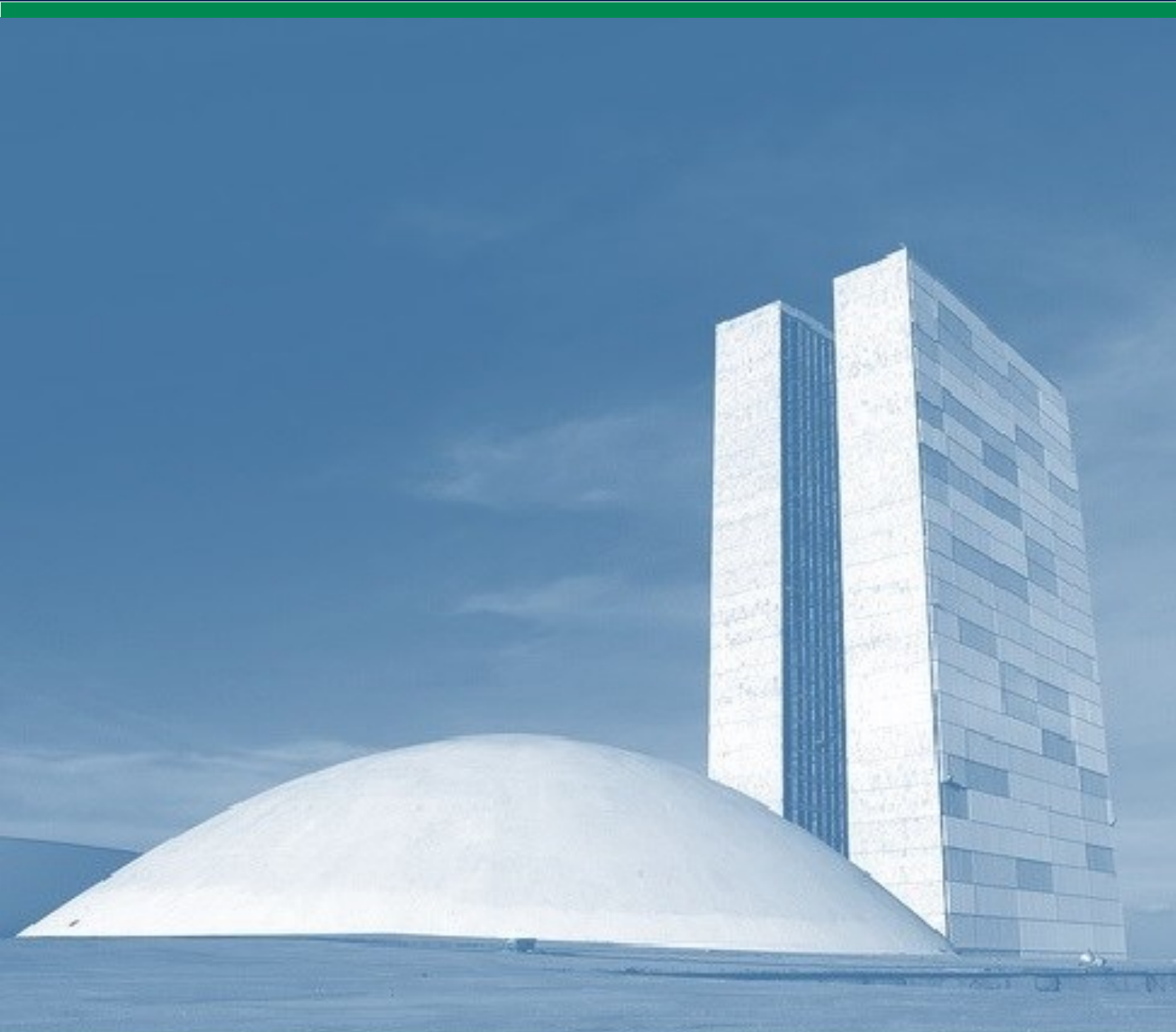
Por outro lado, maior debate ainda pode ocorrer quanto à iniciativa parlamentar da norma em comento.

Conquanto seja defensável o argumento de que a norma atinente aos magistrados deva se originar de projeto de lei de autoria do Supremo Tribunal Federal, propugnamos ser aplicável a iniciativa parlamentar ao caso. Nesse diapasão, apesar de o STF ainda não ter tido oportunidade de dar a última palavra sobre os aspectos brevemente analisados acima da LC nº 152, de 2015, a decisão veiculada em sessão administrativa recente do Pretório Excelso sinaliza para a o entendimento daquela Corte de que inexistente vício de inconstitucionalidade formal na LC em exame. Caso isso se confirme no julgamento da ADI nº 5.430, também serão dirimidas eventuais dúvidas quanto à regulamentação da aposentadoria compulsória de membros do Ministério Público e das cortes de contas da República.

Por fim, em matéria de servidores públicos, a LC nº 152, de 2015, mostra-se formalmente constitucional, desde que se tome como pressuposto que se trata de lei de âmbito nacional, e não apenas federal. Corroborando essa posição, existe a favor da iniciativa parlamentar manifestação da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República na ADI nº 5.241, ainda pendente de julgamento, contra a Lei Complementar nº 144, de 2015, que, por sua vez, trata de dispositivo constitucional sobre aposentadoria de agentes públicos que também demanda regulação por lei complementar.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

