



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, representada pelo Advogado-Geral da União (artigo 22 da Lei nº 9.028, de 1995, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001¹), com fundamento no disposto no artigo 103, inciso I, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868, de 1999, vem, perante essa Suprema Corte, ajuizar

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

com pedido de medida cautelar, em face da Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 07 de agosto de 2013, fazendo-o pelos fundamentos a seguir expostos.

¹ “Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.”

I – DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA

Em 06 de agosto de 2013, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 74/2013, que altera o artigo 134 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 1º. O art. 134 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

*‘Art. 134.
.....*

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.’

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

O § 3º, acrescentado ao artigo 134 da Constituição por força da emenda constitucional sob invectiva, estendeu às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal a autonomia assegurada às Defensorias Públicas Estaduais pelo § 2º do mesmo artigo, *in verbis*:

“§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.”

A Emenda Constitucional nº 74/2013 decorreu de iniciativa parlamentar consolidada na Proposta de Emenda à Constituição nº 207/2012, nos termos da autorização constitucional constante do inciso I do artigo 60 da Carta da República, *verbis*:

*“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (...).”*

Ocorre que a leitura da norma constitucional referida deve ser feita em conjunto com o que prescreve o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal. Confira-se:

“Art. 61. (...)

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

(...)

II – disponham sobre:

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

Com efeito, o próprio legislador constituinte inseriu no âmbito da competência privativa do Presidente da República a proposição de leis que disponham sobre regime jurídico de servidores públicos da União.

Logo, embora a Constituição Federal tenha assegurado às Casas Legislativas a iniciativa para propor emenda constitucional, tal prerrogativa – no caso de disposições relativas a regime jurídico de servidores públicos – restou expressamente condicionada à proposição emanada da Presidência da República, determinação não observada no caso da edição da Emenda Constitucional nº 74/2013.

Desse modo, a ausência de participação do Poder Executivo no projeto viola a competência privativa do Presidente da República de iniciar o processo legislativo sobre a matéria veiculada na emenda constitucional em exame, bem como afronta o princípio da separação dos Poderes, a impor a submissão do tema a essa Suprema Corte, por meio da presente ação direta.

II – DAS OFENSAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL PERPETRADAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013

Essa Corte Suprema já decidiu que “a cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo estabelecida pela Constituição da República excepciona o princípio geral da legitimação concorrente para o processo de formação das leis. Todo diploma normativo ou dispositivo legal que venha a lume sem a observância do referido postulado fica tisonado pela mácula da inconstitucionalidade formal”².

Impende destacar que a iniciativa reservada é a prerrogativa constitucional que visa a assegurar a determinados órgãos dos diferentes Poderes a exclusividade da deflagração do processo legislativo em matérias específicas e expressamente tipificadas pelo Constituinte.

De acordo com a regra estabelecida pelo artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Carta Magna, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Quanto ao tema, vale trazer à baila os esclarecimentos lançados pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3930:

“Ademais, não é de hoje que vigora entre nós a teoria da separação de poderes, cujo escopo não é apenas impedir o surgimento de governos autocráticos, mas também o racionalizar o funcionamento do Estado, fazendo o atuar segundo um sistema de freios e contrapesos (checks and balances).”

² Trecho extraído do voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da ADI nº 3930, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/09/2009, Publicação em 23/10/2009.

O regime presidencialista, em um Estado Federal como o nosso, prevalece não apenas no plano do governo da União, mas em todos os demais níveis políticos-administrativos, incluindo, por óbvio, os Estados e Municípios.

Nesse sentido, assevera Dalmo de Abreu Dallaria que, 'baseando-se a União numa Constituição, todos os assuntos que possa interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais'. Significa dizer, a Constituição Federal é que estabelece, até por uma questão de simetria do modelo adotado, as regras que disciplinam a relação entre os poderes nas unidades federadas.

O intuito da engenharia política da separação de poderes é, justamente, buscar um equilíbrio político entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. E esse equilíbrio pode ser sintetizado em uma divisão clara e incisiva das atribuições conferidas a cada um dos poderes pelo ordenamento constitucional.

O texto Magno, assim, estabeleceu, em seus artigos específicos, as atribuições de cada um dos poderes fixando, todavia, simultaneamente, os da respectiva atuação."

(ADI nº 3930, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/09/2009, Publicação em 23/10/2009).

Naquele julgamento, ao acompanhar o voto proferido pelo Ministro Relator, assim manifestou-se o Ministro Marco Aurélio:

*"Presidente, a novidade é que não houve apresentação de um projeto de lei, mas de emenda constitucional. Acontece que essa via não serve ao drible à reserva de iniciativa.
Por isso, acompanho o relator."*

De fato, a regra estabelecida pelo artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Carta Magna, ao definir a iniciativa privativa do Presidente da República para a deflagração de processo legislativo que disponha sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, igualmente deve ser aplicada no que diz respeito à proposta de emenda constitucional.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2966, o Ministro Relator Joaquim Barbosa consignou que as matérias inseridas no rol de

iniciativa privativa do Poder Executivo não podem ser reguladas por emendas constitucionais decorrentes de propostas do Poder Legislativo, valendo transcrever, quanto ao tema, excerto do referido voto:

“Resta, no entanto, considerar o argumento da Assembléia Legislativa, de que a iniciativa exigida nessa matéria se refere a leis, e não a emendas constitucionais.

Tal argumento é de ser completamente rechaçado. Se a iniciativa de certas leis é restrita ao Executivo, a Assembléia Legislativa não pode, nem mesmo aprovando emendas constitucionais, violá-la. Caso contrário, a disposição da Constituição federal poderia tornar-se inócua. Uma Assembléia Legislativa oposicionista ao governo estadual poderia conseguir o quorum necessário para a aprovação de emendas e assim legislar em virtualmente todas as matérias de iniciativa do Executivo, esvaziando as funções deste e gerando um grave desequilíbrio entre poderes.

Tal posicionamento da Corte não se modificou após o advento da Carta de 1988. Assim, matérias que são de iniciativa do Executivo não podem ser reguladas por emendas constitucionais propostas por parlamentares. Para citar apenas alguns exemplos, cf. ADI 199 (rel. min. Maurício Corrêa), ADI 1.690 – MC (rel. min. Nelson Jobim), ADI 2.393 – MC (rel. min. Sydney Sanches) e ADI 2.050 (rel. min. Maurício Corrêa).”

(ADI nº 2966, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/04/2005, Publicação em 06/05/2005; grifou-se).

Nessa mesma linha de entendimento, cumpre registrar, por oportuno, os fundamentos externados pelo Ministro Marco Aurélio, ao enfatizar que a regra constitucional de reserva de iniciativa disposta no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal alcança as emendas constitucionais, *verbis*:

“Presidente, começo pelo voto do relator, em que Sua Excelência assevera:

Tal argumento é de ser completamente rechaçado.

Que argumento é esse? É o argumento da Assembléia segundo o qual o previsto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘f’, da Constituição Federal está ligado à iniciativa de projeto de lei, não alcançando emenda constitucional.

Ao se agasalhar, de forma linear, esse enfoque, tem-se um verdadeiro dribble à reserva de iniciativa de projeto de lei, bastando que se discipline a matéria via emenda constitucional.

Acompanho Sua Excelência e julgo procedente o pedido formulado.”

Diante desse contexto, vê-se que a ausência de participação do Órgão da República legitimado constitucionalmente para atuar no processo legislativo constitui vício formal a macular a validade do ato normativo editado.

No caso concreto, observa-se que a deflagração do processo legislativo que deu origem à Emenda Constitucional nº 74/2013 não observou a determinação constitucional prevista no referido dispositivo, tendo em vista que o seu surgimento decorreu de iniciativa parlamentar consolidada na Proposta de Emenda à Constituição nº 207/2012 (documentação anexa).

É firme a orientação jurisprudencial dessa Corte Suprema no sentido de ser formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, o ato normativo de origem parlamentar que disponha sobre regime jurídico de servidores públicos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual nº 5.729/95. Regime Jurídico do Policial Militar. Vício de Iniciativa (CF, art. 61, § 1º, II, c e f). Elegibilidade do policial militar. Matéria de Direito Eleitoral. Competência legislativa da União (CF, art. 22, I, e art. 14, § 8º). Direito de opção pela fonte da qual deverá receber sua remuneração. Violação ao art. 38 da Carta Fundamental.

1. É inconstitucional, por afronta à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, II, c e f, da Constituição, a Lei nº 5.729/95 do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a transferência para a reserva e a reforma do policial militar, por se tratar de matérias afetas ao seu regime jurídico.

2. Ao dispor sobre o regime jurídico a que o policial militar estaria sujeito em caso de eleição para cargo público, a Lei estadual nº 5.729/95 invadiu competência legislativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição.

(...)

5. Ausência de prejuízo da ação no que se refere ao art. 3º, incisos V e VI, da Lei estadual nº 5.729/95. O vício de iniciativa é suficiente para configurar a inconstitucionalidade do dispositivo, o que dispensa maiores considerações acerca da alteração de parâmetro promovida pela Emenda Constitucional nº 18/98.

6. Ação direta julgada procedente.”

(ADI nº 1381/AL, Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 21/08/2014, Publicação: DJ de 09/10/2014);

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo.”

(ADI nº 3295/AM, Relator: Ministro Cezar Peluso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/06/2011, Publicação em 05/08/2011);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva.

III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto

de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.”

(ADI nº 4154/MT, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/05/2010, Publicação em 18/06/2010).

Ainda a respeito da iniciativa privativa no processo legislativo, ensina a doutrina que a finalidade de referida previsão é a de “*subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado*”³.

Nesse contexto, extrai-se que as normas constitucionais relativas ao processo legislativo possuem implicação direta com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes. A propósito, esse é o firme entendimento desse Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, ‘por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes’. Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI nº 2420/ES, Relatora:

³ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pag. 876.

Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2005, Publicação em 08/04/2005);

“Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do ‘aproveitamento’ e ‘acesso’ de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90). 2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas.”

(ADI nº 637/MA, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/08/2004, Publicação em 01/10/2004).

As matérias reservadas à iniciativa legislativa de cada um dos Poderes da República referem-se a aspectos da autonomia, autogoverno e autoadministração de cada um deles, razão pela qual a não observância da iniciativa reservada acaba por vulnerar, conseqüentemente, o postulado fundamental da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”

Assim, a Carta Maior não somente reserva ao Poder Executivo os temas afetos ao seu regular funcionamento, mas também o faz em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário. Portanto, cada Poder é independente para deflagrar o processo legislativo nas áreas que lhe são constitucionalmente reservadas.

Em outras palavras, a fim de que a reserva constitucional de matéria seja rigorosamente observada, não há como se admitir que o Poder Legislativo decida pela conveniência e oportunidade de deflagrar o processo legislativo em torno de assunto reservado ao Poder Executivo.

Sob esse aspecto, aliás, já assentou esse Supremo Tribunal Federal que “*não admite transigências*” em relação à “*defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais*”. Confira-se o seguinte julgado:

“I. ADIn: medida provisória convertida em lei sem alterações: arguição não prejudicada. Não prejudica a ação direta de inconstitucionalidade material de medida provisória a sua intercorrente conversão em lei sem alterações, dado que a sua aprovação e promulgação integrais apenas lhe tornam definitiva a vigência, com eficácia ‘ex tunc’ e sem solução de continuidade, preservada a identidade originária do seu conteúdo normativo, objeto da arguição de invalidade. II. Poder Judiciário: vencimentos da magistratura estadual: teto e vinculação. Ser a remuneração dos Ministros do STF, por imperativo Constitucional, o limite máximo dos vencimentos dos magistrados estaduais, não afeta a jurisprudência da Corte de que, além de contraria a vedação geral de equiparação e vinculação (CF, art. 37, XIII), e ofensiva a autonomia do Estado-membro, a lei que atrela, de qualquer modo, a remuneração de servidores ou agentes políticos locais a do pessoal da União (v.g., sobre a vinculação dos vencimentos da Polícia Militar dos Estados aos do Exército: medidas cautelares nas ADIns 117 (PR), 22.11.89, Rezek; 193 (ES), 1.2.90, Madeira; 196 (AC), 14.2.90, Pertence e, em geral, ADIn 464 (GO), 17.10.91, Borja), ou mesmo - ai, contra o meu voto - a índices federais de mera indexação monetária (v.g., ADIns 303 (RS), 13.6.90, Passarinho; 287 (RO), 21.6.90, Borja; ADIn 437 (SC), 11.03.91, C. Mello). III. Processo legislativo: vencimentos da magistratura estadual: iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. Arguição plausível de inconstitucionalidade formal de medida provisória que - embora com o objetivo aparente de conter a remuneração dos juizes estaduais no teto que lhe impõe o art. 93, V, da Constituição - não só o repete - o que seria inócuo -, mas institui mecanismo que erige o Poder Executivo em instância de fiscalização preventiva da fidelidade da administração do Poder Judiciário aquela restrição constitucional. IV. Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição,

da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas a fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também as vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso a jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). O que não admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excessos cometidos.”

(ADI nº 691 MC/TO, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/04/1992, Publicação em 19/06/1992, grifou-se).

Nesse contexto, ao desrespeitar a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a Emenda Constitucional nº 74/2013 violou frontalmente o princípio da separação de Poderes – definido como uma das cláusulas pétreas do ordenamento pátrio (artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República) e concebido como um dos limitadores materiais expressos ao poder constituinte derivado. Veja-se:

“Art. 60. (...)

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;”

Em outras palavras, ao se considerar que a separação de Poderes insere-se entre as cláusulas pétreas – limite material expresso ao poder constituinte derivado –, evidencia-se que a emenda constitucional impugnada também afronta o artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição, tendo em vista que não poderia veicular matéria que infrinja a iniciativa legislativa reservada a um dos Poderes da União.

Em resumo, a Emenda Constitucional nº 74/2013 padece de vício de inconstitucionalidade, visto que infringiu a regra de competência privativa do Presidente da República para propor ao Poder Legislativo disposições acerca do regime jurídico de servidores públicos (artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Carta Magna). Por conseguinte, evidencia-se, também, ofensa à cláusula pétrea da separação de Poderes (artigo 2º c/c o artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição), que constitui garantia assegurada constitucionalmente como expressão do Estado Democrático de Direito, modelo estatal a que o poder constituinte derivado deve obediência⁴.

III – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

É sabido que, para a concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade, assim como nas medidas cautelares em geral, faz-se necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Quanto ao primeiro requisito – *fumus boni iuris* –, tem-se que a verossimilhança das alegações expostas na presente inicial restou satisfatoriamente demonstrada, considerando-se, em especial, os precedentes jurisprudenciais dessa Corte Suprema, que apontam a inconstitucionalidade formal de atos normativos que desrespeitam a iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, conforme preceitua o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.

⁴ “O Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que é admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da C.F.). Precedente: A.D.I. nº 939 (RTJ 151/755)” (ADI nº 1946 MC/DF, Relator: Ministro Sydney Sanches, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/04/1999, Publicação em 14/09/2001).

Tais precedentes afirmam, também, que o vício de iniciativa demonstrado na inicial acarreta ofensa ao princípio da separação dos Poderes, razão pela qual a matéria veiculada na emenda constitucional sob invectiva não poderia constituir objeto de deliberação da respectiva proposta, sob pena de abolir cláusula pétrea contemplada no Texto Constitucional.

A par disso, cumpre observar que a urgência da liminar postulada justifica-se no fato de que a extensão às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal da autonomia deferida às Defensorias Públicas Estaduais autoriza a emissão, em decorrência, de atos normativos que permitem a concessão de indevidas vantagens e benefícios, inclusive de natureza financeira, aos seus membros integrantes.

De fato, o § 3º do artigo 134 da Constituição da República – dispositivo incluído pela emenda ora apontada como inconstitucional – foi invocado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União como fundamento para a edição da recente Resolução nº 100, de 17 de outubro de 2014, que estende, por ato próprio, aos Defensores Públicos Federais o pagamento de ajuda de custo para moradia concedido apenas à Magistratura, nos autos da Ação Originária nº 1773/DF, em curso perante essa Suprema Corte.

O *periculum in mora* expressa-se, portanto, na iminente lesão ao erário: a vantagem, uma vez concedida e percebida, muito dificilmente poderá ser desfeita e o expressivo montante de recursos que serão despendidos pela União será de difícil recuperação aos cofres públicos.

Diante do exposto, evidenciados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requer-se a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da

Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 07 de agosto de 2013, até o final julgamento do feito.

IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, pede-se:

a) liminarmente, a suspensão da eficácia da Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013, até o final julgamento do presente feito; e

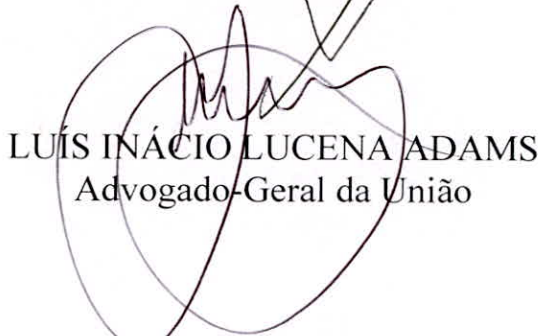
b) colhidas as informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013, por afronta aos artigos 2º; 60, § 4º, inciso III; e 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, todos da Constituição Federal.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 10 de abril de 2015.



DILMA ROUSSEFF
Presidenta da República



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União