

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 05, DE 2011.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 05, DE 2011

Altera o inciso XV do art. 48 e revoga os incisos VII e VIII do art. 49 para estabelecer que os subsídios do Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Senadores e Deputados Federais são idênticos aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Autor: Deputado Nelson Marquezelli e outros

Relator: Deputado Mauro Lopes

I - RELATÓRIO

O objetivo da proposição em epígrafe, de autoria dos ilustres Deputados Nelson Marquezelli e outros, é o de alterar a Constituição Brasileira no que diz respeito à remuneração dos mandatários de cada Poder da República. De início, o Projeto almeja que os subsídios do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Senadores e dos Deputados Federais tornem-se idênticos aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Os autores afirmam, em síntese, que “o constituinte originário fez constar da Carta Magna um princípio fundamental da República: que os Poderes da União – Legislativo, Executivo e Judiciário – são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF/88). Tais pressupostos não significam apenas a divisão de Poder, competências e responsabilidades, ou a forma com que se relacionam. Neles também reside a definição isonômica da remuneração de seus membros, ou seja, nenhum se sobrepondo a outro, pois o grau de importância conferido pela Constituição Federal a

cada um é equivalente. Caso contrário, rompe-se a isonomia. Com efeito, esta proposta de Emenda à Constituição busca equilibrar os subsídios dos membros do Legislativo, Executivo e Judiciário. Não se trata apenas de um ajuste remuneratório, mas de atender a um princípio insofismável, insculpido na Lei Maior – independência e harmonia entre os Poderes”.

Da mesma forma, a proposta pleiteia que os subsídios dos detentores de mandato eletivo nos Estados, Distrito Federal e Municípios serão fixados por lei ordinária.

No que diz respeito ao trâmite regimental, a proposição foi inicialmente apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), à qual foi distribuída em 16/03/2011, sujeita regimentalmente à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial. Referida Comissão aprovou, em 01/06/2011, o parecer do nobre Deputado Arthur Oliveira Maia, manifestando-se, por atender aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, no sentido da admissibilidade da PEC n. 05/2011, com duas emendas saneadoras que propunham, respectivamente, a inclusão da expressão “dos respectivos entes federados”, no artigo 48 da Constituição, e a menção do Procurador-Geral da República no inciso XV do mesmo artigo.

Em 10 de maio de 2012 foi constituída e instalada esta Comissão Especial, para apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição. Nos termos dos arts. 34, §2º, e 202, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), abriu-se prazo para emendamento. Encerrado o prazo em 12 de junho de 2012, foram apresentadas 6 emendas. Quais sejam:

- EMC 1/2012, de autoria do Deputado João Dado, que atribui nova redação ao inciso XI e revoga o § 12, ambos do art. 37; revoga o § 11 do art. 40; dá nova redação ao art. 48 e revoga os incisos VII e VIII do art. 49, da Constituição Federal;

- EMC 2/2012, de autoria do Deputado Laércio Oliveira, que altera a redação do art. 1º, da PEC 05/2011, para incluir a expressão “Defensor Público-Geral Federal”;

- EMC 3/2012, de autoria do Deputado Valtenir Pereira, que, em semelhante arrazoado à EMC 2/2012, propões a alteração da redação do art. 1º, da PEC 05/2011, para incluir a expressão “Defensor Público-Geral Federal”;

- EMC 4/2012, de autoria da Deputada Andreia Zito, que, sinteticamente, requer a adição de mecanismos fiscalizatórios ao artigo 37 da Constituição Federal;

- EMC 5/2012, de autoria do Deputado João Campos, que, de modo resumido, solicita a inclusão dos membros das carreiras de Delegado da Polícia Federal e Civil dos Estados e do Distrito Federal, e de Auditores Fiscais Tributários ou do Trabalho da União, dos Estados e do Distrito Federal, no rol dos agentes elencados pela PEC 05/2011;

- EMC 6/2012, de autoria da Deputada Gorete Pereira, que, de modo análogo à EMC 3/2012, requer a adição de mecanismos fiscalizatórios ao artigo 37 da Constituição Federal.

À proposição foi solicitado o apensamento da PEC n. 89, de 2007, de autoria do Deputado João Dado, por tratar de matéria correlata. Citada solicitação ainda não recebeu pronunciamento por parte do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A preocupação dos autores revela-se coerente. Em especial, quando se tem em vista que a questão da remuneração daqueles elencados na Proposta de Emenda Constitucional ora em análise é tema dos mais relevantes no cenário institucional brasileiro.

Com o intuito de mais bem definir o sistema de pagamento das altas autoridades da República, a presente Proposta de Emenda à Constituição busca equilibrar os subsídios dos membros do Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse sentido, não se trata apenas de um ajuste remuneratório, mas de atender a um princípio insofismável, insculpido na Lei Maior, acerca da harmonia entre os Poderes.

Tendo em vista que a questão de salários e retribuições pecuniárias, sob qualquer título, é tema sensível à nação, torna-se oportuno rever a legislação que disciplina o assunto. Não é demais recordar que, desde 1988, com a promulgação da atual Carta Magna, o Brasil decidiu serem os Poderes harmônicos. Portanto, não há que se falar em diferenças salariais - e seus respectivos reajustes - de forma isolada.

Nesse sentido, deve ser admitida a EMC 1/2012, de autoria do Deputado João Dado, haja vista que o texto proposto pelo parlamentar corrige a falta de isonomia atual. Nas palavras do Congressista, “não se constata, por mais que se examine a matéria, razão suficiente para diferenciar os servidores estaduais e municipais dos federais. Se há teto remuneratório, ele deve ser o mesmo, qualquer que seja a esfera de governo, até para que a própria Constituição não entre em contradição”.

Também de acordo com a lúcida proposta do Parlamentar, é relevante equiparar o subsídio do Defensor Público-Geral Federal ao dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Tal medida equilibra o sistema judiciário, respeitando o texto constitucional que equipara as Funções Essenciais à Justiça com o Poder Judiciário. Do teor da Carta Magna, esse atores sociais não podem ser diferenciados. Assim, a inclusão do Defensor Público-Geral Federal no rol das autoridades a que se reporta a PEC 05, de 2011, decorre logicamente da tratativa isonômica conferida pela Constituição às Funções Essenciais à Justiça.

Consideramos, entretanto, necessário alterar o texto original. A nosso ver, a redação proposta, com as emendas para o inciso XV do art. 48, deve ser trasladada para o inciso VII do art. 49 a fim de que a fixação de “idênticos subsídios para o Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Senadores, Deputados Federais, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e Defensor Público-Geral Federal” esteja dentro da competência exclusiva do Congresso Nacional.

No que concerne ao texto proposto para o parágrafo único do art. 48 e a Emenda Saneadora nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça, observamos que o comando não pode ser inserido no referido artigo que trata da competência do Congresso Nacional. Caberia, se fosse o caso, incluí-lo nos artigos 27, 28 e 29, a fim

de se respeitar a repartição de competência dos entes federativos, ponto nuclear da noção de Estado federal. Contudo, ao verificarmos os mencionados dispositivos, constatamos que **já existe a previsão constitucional de fixação dos subsídios por lei** dos Deputados Estaduais (art. 27, § 2º), Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado (art. 28, § 2º), Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (art. 29, V).

Inexiste, portanto, a possibilidade dos subsídios acima mencionados serem fixados por meros atos das respectivas Mesas de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Há de se observar que a reserva de lei estatui que a regulamentação de determinadas matérias deva fazer-se necessariamente por **lei formal**. Na lição de José Afonso da Silva: “(...) a palavra *lei*, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à *lei formal*, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição (arts. 59 a 69).”¹

Se alguma dúvida pairar sobre a necessidade de obediência ao princípio de reserva de lei, vejamos alguns excertos de decisões do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO Nº 18.224, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2001, EDITADO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO GOVERNADOR, DO VICE-GOVERNADOR, DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO E DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. Procede a alegação de inconstitucionalidade formal por afronta ao disposto no § 2º do art. 28 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98, **uma vez que este dispositivo exige lei em sentido formal para tal fixação**. A determinação de lei implica, nos termos do figurino estabelecido nos arts. 61 a 69 da Constituição Federal, a participação do Poder Executivo no processo legislativo, por meio das figuras da sanção e do veto (art. 66 e parágrafos). Ação direta julgada procedente. (ADI 2585, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2003, DJ 06-06-2003 PP-00030 EMENT VOL-02113-02 PP-00295)” (grifei)

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO - CARÁTER

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 420.

NORMATIVO - INCIDÊNCIA DA VERBA DE REPRESENTAÇÃO SOBRE A INTEGRALIDADE DOS VENCIMENTOS (VENCIMENTO E PARCELA AUTÔNOMA DE EQUIVALÊNCIA) - ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO IMPORTOU EM AUMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RESERVA DE LEI E DA RESERVA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - GRAVAME AO ERÁRIO PÚBLICO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA COM EFICÁCIA EX TUNC. REMUNERAÇÃO JUDICIÁRIA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI. - **Os Tribunais judiciais, em sede administrativa, não podem dispor sobre matéria que a Constituição da República submeteu, em caráter de exclusividade, ao domínio normativo da lei em sentido formal. Qualquer resolução administrativa, emanada de órgão judiciário, que veicular, sem a prévia e necessária autorização legislativa, aumento de remuneração destinado a beneficiar a generalidade dos magistrados vinculados ao Tribunal que a editou, importará em desrespeito frontal ao princípio constitucional da reserva de lei. - O princípio da reserva absoluta de lei representa diretriz fundamental, que, consagrada no texto da Constituição da República, submete, ao domínio formal da lei - e da lei, apenas -, o tratamento jurídico de determinada matéria, com exclusão de quaisquer outras fontes normativas. (...)** (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). (ADI 2105 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2000, DJ 28-04-2000 PP-00071 EMENT VOL-01988-02 PP-00247)” (grifei)

“E M E N T A: CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2005) - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ENTIDADES ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, POR EFEITO DE INADIMPLEMENTO OBRIGACIONAL EM QUE TERIAM ELAS INCIDIDO - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR SEUS ENTES MENORES, DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM DECORRÊNCIA DA MERA VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA, A ELE, ENQUANTO ENTE POLÍTICO MAIOR, DAS EMPRESAS ESTATAIS INADIMPLENTES - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CAUC, DE QUALQUER ENTE ESTATAL OU DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES A ELE VINCULADOS - PRETENSÃO CAUTELAR

FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW", DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. – (...) **A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.** - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. – (...) (AC 1033 AgR-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2006, DJ 16-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02237-01 PP-00021 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 5-26)” (grifei)

A única exceção ao princípio da reserva de lei para fixação de subsídios para detentores de mandato eletivo na Carta diz respeito aos Vereadores. A Emenda Constitucional nº 25, de 2000, alterou a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que estabelecia a fixação dos subsídios dos Vereadores por lei de iniciativa da Câmara Municipal. Consideramos adequado modificar o dispositivo para restabelecer a obrigatoriedade, a exemplo do que ocorre com os outros detentores de mandato eletivo.

De outro lado, devem ser rejeitadas as emendas 2, 3, 4, 5 e 6, de autoria, respectivamente, dos Deputados, Laércio Oliveira, Valtenir Pereira, Andréia Zito, João Campos, e Gorete Pereira, pelos motivos abaixo.

As Emendas n. 2 e 3, de autoria dos Deputados Laércio Oliveira e Valtenir Pereira, são idênticas e tratam, de forma análoga, ao inicialmente proposto pela Emenda n. 1, do Deputado João Dado. Dessa forma, a EMC 1, de 2012, absorveu o conteúdo dos textos propostos pelos Deputados Laércio e Valtenir.

As Emendas n. 4 e 6, de autoria das Deputadas Andréia Zito e Gorete Pereira, são iguais entre si e, ao incluírem preceitos fiscalizatórios, tratam de assunto que não se limita à discussão central proposta pela PEC 05, de 2011. Caso mantidas as propostas das douts parlamentares, a PEC 05 passaria a conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada, ferindo princípio essencial da técnica legislativa, elencado no artigo 7º, II, da Lei Complementar n. 95, de 1998.

A Emenda n. 5, de autoria do Deputado João Campos, traz em si matéria que está sendo debatida no escopo da PEC 300, de 2008. Portanto, não deve ser incluída no escopo da presente alteração proposta pela PEC n. 5, de 2011, sob pena de afetar o elevado debate em trâmite naquela outra Proposta de Emenda. Ademais, esta relatoria entende que os demais temas propostos pelo Deputado Campos foram também absorvidos pela Emenda n.1, proposta pelo Deputado João Dado.

Nestes termos, o voto é pela admissibilidade das emendas de 1 a 6 e, no mérito, aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 2011, na forma do substitutivo abaixo, com acolhimento da Emenda 01/2012 e, rejeição das Emendas 2, 3, 4, 5 e 6, todas de 2012.

Sala da Comissão, em de de 2012

Deputado MAURO LOPES

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 05, DE 2011.**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5,
DE 2011**

Altera os arts. 29, 37, 40, 48 e 49 da
Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 29

.....

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

.....” (NR)

Art. 2º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.

.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

....."(NR)

Art. 3º O art. 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 49.

.....

VII – fixar idênticos subsídios para Ministros do Supremo Tribunal Federal, Presidente e Vice Presidente da República, Ministros de Estado, Senadores, Deputados Federais, Procurador-Geral da República e Defensor Público-Geral Federal;

.....” (NR)

Art. 4º Revogam-se o § 12, do art. 37; o § 11, do art. 40; o inciso XV do art. 48 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012

Deputado MAURO LOPES

Relator