

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 20, DE 2011

Consulta sobre incompatibilidade entre o exercício do mandato parlamentar e a atividade de apresentação de programa em emissora de TV.

Autora: Presidência da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I - RELATÓRIO

Por meio do ofício 447/2011, o nobre Deputado Paulo Wagner informou à Presidência da Câmara dos Deputados ter recebido um convite de uma emissora de televisão de seu estado (RN) para apresentar um programa de auditório, com exibição diária e gravação restrita aos fins de semana e manhãs de segunda-feira, cuja aceitação não acarretaria qualquer prejuízo às atividades parlamentares.

Esclareceu o consulente, ser apresentador de televisão há quase vinte anos, sem relação societária ou empregatícia com as empresas, com as quais estabelece “*apenas uma relação autônoma*”.

Indagou, por fim, “*se existe algum tipo de impedimento legal para o desempenho da referida atividade*”.

O processo foi numerado como Consulta do Presidente da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania.

Tendo sido designado Relator da matéria, no último dia 3 de julho, é o que faço na forma do voto a seguir exarado.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados manifestar-se sobre “*assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão*”.

Trata-se de hipótese a ser analisada no âmbito das incompatibilidades constitucionais impostas aos Parlamentares, na forma estabelecida no art. 54 da Carta Magna.

Referido dispositivo, a este título, versa sobre as proibições impostas aos parlamentares quanto ao desempenho de determinadas atividades ou a realização de certos negócios, **enquanto** forem titulares do mandato eletivo (FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3º volume. São Paulo, Saraiva, 1992, p. 1), sob pena até mesmo de perda do mandato (CF, art. 55, I).

A questão não é nova. O instituto das incompatibilidades está historicamente identificado com o Parlamento. Como exemplo disso, cito o denominado *Act of Settlement*, já em 1701, ao definir critérios de sucessão, após um período de guerras religiosas na Inglaterra, pelo qual estatuiu que “*não poderá ser membro da Câmara dos Comuns qualquer pessoa que tiver um cargo ou provento dependente do rei ou que receber qualquer pensão da Coroa*” (III, 6º).

Assim é que a afirmação do Parlamento como titular de um Poder do Estado e a concepção da independência dos Poderes geraram a definição de institutos próprios à atividade parlamentar: as **imunidades**, proteções ao mandato popular, e as **incompatibilidades**, restrições (posteriores à eleição) que correspondem a **reduções no patrimônio jurídico dos parlamentares (em relação ao exercício de direitos a todos, em tese, assegurados)**.

Na lição de Maximiliano (MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira – 1946. 4ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Freitas

Bastos, 1948, p. 69), a incompatibilidade “*obriga o indivíduo a renunciar a outras funções públicas*”.

As incompatibilidades não impedem a eleição, mas impõem a **opção** entre o mandato e certas ocupações privadas, com vistas à moralização e independência do Legislativo.

Da mera proibição de receber “qualquer pensão” do *Act of Settlement*, se evoluiu até a proibição de contratos. Para Maximiliano (MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. 3ª ed. ampliada. Porto Alegre: Globo, 1929, p. 373), o instituto “*arranca dos poderosos uma arma de corrupção, e outorga ao Parlamento mais um penhor de independência*”.

De acordo com J. Cretella Jr. (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Volume V. Forense Universitária. p. 2641), o fundamento da proibição é de natureza ética, para impedir que o congressista fique à mercê de Chefes do Executivo ou de Diretores de outras entidades, perdendo, assim, a **independência** necessária ao pleno exercício do mandato que lhe foi delegado pelo povo.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*visam impedir o parlamentar de se comprometer, exercendo certas funções ou praticando determinados atos, de modo a sacrificar sua própria liberdade de ação*” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Volume I. 3ª edição, atualizada. 2000. P. 338).

De maneira geral, a doutrina reconhece, hoje, duas finalidades fundamentais no instituto: a proteção da **independência** do parlamentar (e, nele, do Parlamento) e a preservação da **moralidade**.

As incompatibilidades, por isso e para tanto, têm previsão desde o Império Brasileiro (C 1824, arts. 29 a 34; C 1891, arts. 23 a 25; C 1934, art. 33; C 1937, art. 44; C 1946, art. 48; C 1967, art. 36; EC 1969, art. 34), previsão repetida pela Constituição de 1988, nos seguintes termos:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) **firmar** ou manter **contrato com** pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou **empresa concessionária de serviço público**, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) **aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado**, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;”

Sobre essas incompatibilidades previstas nas alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 54 da Constituição Federal, a Consultoria Legislativa da Câmara, por seu Consultor Legislativo da Área I (Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário), Marcelo Rocha Sabóia (*in* “Incompatibilidades Parlamentares” – Câmara dos Deputados, 2005)¹, já se manifestou no seguinte sentido:

“Trata-se de dispositivo [a alínea “a” do inciso I do art. 54, CF] que não oferece maiores problemas ao intérprete – a palavra “autarquia” é redundante, pois a mesma é já pessoa jurídica de direito público. A exceção existente é para os contratos de cláusulas uniformes, de que os contratos de adesão são exemplo típico. É um exagero criticar tal exceção.

(...) A proibição [prevista na alínea “b” do inciso I do art. 54, CF] alcança as funções de livre demissibilidade, novamente proibidas aos parlamentares já empossados pela alínea “b” do inciso II do mesmo comando. A proibição deveria constar de um só dispositivo, e incidir desde um único momento.

Sobre a proibição prevista desde a posse, na alínea “b” do inciso II do art. 54, da Constituição Federal (“Ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*”, nas entidades referidas no inciso I, “a.”), diz o mesmo Consultor:

A interpretação deste dispositivo deve, forçosamente, ser conjugada com a do inciso I, “b”, *supra*.

(...) [quanto à] proibição constante do inciso I, “b”, (...) a melhor solução legislativa é juntar num só os dispositivos constantes da

1

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1547/incompatibilidade_parlamentares_saboia.pdf?sequence=1

alínea “b” dos incisos I e II do atual art. 54 da CF, e fazer incidir a proibição a partir ... [da] posse. **O Parlamentar poderá, entretanto, prestar serviço voluntário às entidades constantes da alínea “a” do inciso I do art. 54 da CF, o que pode ser uma forma de manter atividades que lhe sejam convenientes, seja profissional, seja politicamente.**

A exceção citada pela Consultoria Legislativa, deve ser, no entanto, melhor explicitada, dada a gravidade das sanções já mencionadas, previstas na Constituição para o desrespeito à vedação (§2º e inciso I do art. 55, CF)², em especial, em razão da natureza jurídica do serviço voluntário.

Tratando-se de uma espécie de **contrato** é preciso demonstrar que a prestação do serviço voluntário, não incide na vedação constante da alínea “a” do inciso I do art. 54, qual seja, de **“firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público”**, porque acobertada pela ressalva do dispositivo constitucional.

É que, à vedação mencionada, o Constituinte ressaltou a hipótese de *o contrato obedecer a cláusulas uniformes*, que é o caso dos contratos de adesão; que é o caso do serviço voluntário, na forma do disposto no art. 2º da Lei nº 9.608, de 1998, *verbis*:

“Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.”

Este é o entendimento, também, de Sérgio Pinto Martins, asseverando tratar-se, a tratativa do serviço voluntário, de um contrato de adesão, *verbis*:

“Deverá ser feito um termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário (art. 2º da Lei nº

² Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

.....
 § 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

9.608/98³). Isso mostra que a natureza da prestação de serviços voluntários é contratual, pois ninguém irá prestar serviços contra a sua própria vontade. Está desobrigado de prestar serviços. Não são serviços militares, nem serviços forçados. Assim, a natureza jurídica do trabalho voluntário é contratual. Mesmo que não exista a elaboração do contrato escrito, o pacto pode ser verbal ou até tácito, pela continuidade da prestação de serviços sem oposição de outra pessoa, mas envolve acordo entre as partes. Geralmente, será um contrato de adesão, pois embora exista a vontade da pessoa em querer trabalhar, muitas vezes a entidade tomadora irá estabelecer quais são as cláusulas a observar e, dificilmente, haverá o que negociar. O contrato será bilateral, pois envolve o tomador dos serviços e o prestador dos serviços.”

Trata-se, o serviço voluntário, de contrato que obedece, portanto, a cláusulas uniformes; mas que não gera, vale registrar, vínculo de emprego ou qualquer obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim (parágrafo único do art. 1º).

Não há contrato de trabalho na espécie porque falta o elemento remuneração; não havendo pagamento de salário, inexistente relação de emprego; inexistindo remuneração, não incide a contribuição previdenciária; e, como o regime previdenciário é contributivo, não haverá, consequentemente, contribuição previdenciária; não havendo também, por isso, contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria.

Não há, por conseguinte, impedimento de natureza ética, porque o serviço voluntário enquanto tal, não coloca o congressista à mercê de quem quer que seja; porque no exercício do serviço voluntário que é uma espécie de doação do tempo de quem o presta, no caso, do parlamentar, não o faz perder a sua **independência** necessária ao pleno exercício do mandato que lhe foi delegado pelo povo, razão, aliás, da exceção constitucional.

O trabalho voluntário pode ser prestado por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza desde que a pessoa beneficiária da prestação de serviços da pessoa física tenha objetivos cívicos, culturais,

³ Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade (art. 1º da Lei nº 9.608).

Isto posto, considerando a exceção expressamente prevista na parte final da alínea “a” do inciso I do art. 54 da Constituição Federal; e, observados a forma e os limites estabelecidos na Lei nº 9.608, de 1998, para o serviço voluntário, votamos no sentido da **compatibilidade** da apresentação do programa de auditório sob análise com o mandato parlamentar em questão, o que faço *sub censura* dos nobres Parlamentares, membros desta douta Comissão de Constituição e Justiça.

É como voto.

Sala da Comissão, em 06 de setembro de 2012.

Deputado **MARCOS ROGÉRIO**
Relator