

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 284, DE 1995 **(APENSOS: PECs nºs 428, de 1996; 66, de 1999; 246, de 2000; 74, 95 e 96, de 2003; 391, de 2005; 272, de 2008; 308, de 2013; e 381, de 2014)**

Dá nova redação ao inciso I do artigo 56 da Constituição Federal.

Autores: Deputado JOSÉ JANENE e outros.

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I - RELATÓRIO

Objetiva a proposta de emenda à Constituição em epígrafe alterar a redação do inciso I do art. 56 da Constituição Federal, com o intuito de incluir o cargo de Vice-Prefeito entre os que poderão ser exercidos pelos Deputados e Senadores, sem perda de mandato, ensejando a convocação do suplente (§ 1º).

Na justificação, afirma-se que se pretende permitir que o congressista eleito para o cargo de Vice-Prefeito possa tomar posse, mantendo, concomitantemente, sua vaga no respectivo órgão legislativo. Entende-se que o exercício, pelo parlamentar, do cargo de Vice-Prefeito, não é incompatível com seu mandato e não retira a independência nem influi em suas atividades próprias.

À proposição principal, foram apensadas as seguintes:

- **PEC nº 428, de 1996**, de autoria do Deputado WAGNER ROSSI e outros, a qual “dá nova redação ao art. 56, inciso I, da Constituição Federal”.

(Acrescenta, ao elenco do inciso I do art. 56, a “função de Presidente, ou equivalente, de empresa pública e sociedade de economia mista”);

- **PEC nº 66, de 1999**, de autoria do Deputado TELMO KIRST e outros, a qual “altera os arts. 54 e 56 da Constituição Federal, quanto ao licenciamento de parlamentares para ocupar funções públicas”. (Modifica as alíneas “a” e “b” do art. 54, para retirar dentre as proibições aplicáveis aos Deputados e Senadores, desde a posse, a de firmar e manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista, mantendo, apenas, a de firmar e manter contrato com empresa concessionária de serviço público). A alteração do inciso I do art. 56, pretende acrescentar às hipóteses de afastamento de Deputado e Senador, sem perda de mandato, o exercício do cargo de Secretário-Executivo de Ministério, de chefe de missão diplomática, em geral, sem a restrição à “temporária”, e em “Diretoria de Empresa Pública, Autarquia, Fundação ou Sociedade de economia Mista em que o Poder seja acionista majoritário, ou ainda no caso de intervenção governamental, em Empresa Concessionária de Serviço Público”;
- **PEC nº 246, de 2000**, de autoria do Deputado JÚLIO DELGADO e outros, a qual “altera a redação do inciso I do art. 56 da Constituição Federal”. (Acrescenta ao elenco do inciso I do art. 56, a investidura no cargo de Secretário de Prefeitura de Municípios com mais de quinhentos mil habitantes);
- **PEC nº 74, de 2003**, de autoria do Deputado EDSON EZEQUIEL e outros, a qual “dá nova redação ao inciso I do art. 56 da Constituição Federal”. (Acrescenta ao elenco do inciso I do art. 56, a

investidura no cargo de Secretário Municipal de Prefeitura com mais de duzentos mil eleitores”);

- **PEC nº 95, de 2003**, de autoria do Deputado MARCELO ORTIZ e outros, a qual “dá nova redação a dispositivos dos art. (sic) 54 e 56 da Constituição Federal, prevendo novas hipóteses de assunção de função pública sem perda do mandato parlamentar”. (Ressalva, dentre os cargos, funções e empregos remunerados, em pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, os quais não podem ser aceitos ou exercidos por Deputado e Senador, os casos previstos na nova redação proposta para o inciso I do art. 56: Presidente do Banco Central, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, presidente ou diretor de pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, chefe de missão diplomática em geral – não mais restrito a missão temporária –, limitado, neste último cargo, a cinco parlamentares por legislatura);
- **PEC nº 96, de 2003**, de autoria do Deputado EDUARDO CUNHA e outros, a qual “dá nova redação ao inciso I do art. 56 da Constituição Federal”. (acrescenta ao elenco do inciso I do art. 56, os cargos de Presidente do Banco Central, Presidente de Agência Reguladora e Presidente de Empresa Estatal, de Economia Mista ou Autarquia);
- **PEC nº 391, de 2005**, de autoria do Deputado OLAVO CALHEIROS e outros, a qual “dá nova redação ao inciso I do art. 56 da Constituição Federal” (acrescenta ao elenco do inciso I do art. 56, os cargos de presidente de empresa pública, sociedade de economia mista ou autarquia);

- **PEC nº 272, de 2008**, de autoria do Deputado FRANCISCO TENÓRIO e outros, a qual “revoga dispositivos do art. 54 da Constituição Federal”. (Revoga a alínea “a” do inciso I, e a alínea “a” do inciso II do art. 54, e altera a redação das demais alíneas dos dois incisos citados, para adaptá-las à revogação daquelas);
- **PEC nº 308, de 2013**, de autoria do Deputado PAULO CÉSAR e outros, a qual “altera os arts. 54 e 56 da Constituição Federal, para instituir nova hipótese de licença do mandato parlamentar, com o fim específico de permitir a posse de Deputado ou Senador nos cargos de Prefeito ou Governador, em substituição ao titular do cargo afastado por decisão da Justiça Eleitoral, enquanto pendente o julgamento de recurso”; e
- **PEC nº 381, de 2014**, de autoria do Deputado MANATO e outros, a qual “dá nova redação ao art. 56, inciso I, da Constituição Federal de 1988, para incluir a possibilidade de afastamento de Deputados Federais e Senadores para ocupar cargo de Secretário de Prefeitura de Município com população igual ou superior a quatrocentos mil habitantes.

A proposta principal e as que lhe foram apensadas foram distribuídas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame de sua **admissibilidade**, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No juízo de admissibilidade de uma proposta de emenda à Constituição, há que verificar-se o atendimento aos requisitos formais, circunstanciais e materiais do art. 60 da Lei Maior.

Todas as proposições sob exame atendem à exigência do art. 60, I, da Carta Política, uma vez que foram apresentadas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme confirmado pela Secretaria-Geral da Mesa.

Não há intervenção federal em qualquer Estado da Federação, nem se encontra o País sob estado de defesa ou de estado de sítio, circunstâncias que impediriam o emendamento do Texto Magno, nos termos do seu art. 60, § 1º.

No exame da admissibilidade, deve-se verificar, ainda, se há ofensa a alguma das chamadas “cláusulas pétreas”, que constituem o cerne imodificável da Constituição, e que obstarão a deliberação da proposta: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes, e os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º). A violação de qualquer dessas cláusulas consistiria óbice material à tramitação das propostas em análise.

Há que atentar, ademais, que o texto constitucional, como obra do Poder Constituinte originário, constitui um todo harmônico, coeso e coerente, com lógica interna, que não pode ser desfigurado pelo Poder Reformador. Quando se trata de hermenêutica constitucional, portanto, não se pode descuidar dos dois grandes princípios que a informam: *o da unidade da Constituição e o da coerência das normas da Constituição*. Como ensina o constitucionalista e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, a Lei Maior “*não é um conjunto de normas justapostas, mas um*

*sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer das suas partes”.*¹

Sob o aspecto acima assinalado, verificamos que a **PEC nº 284, de 1995**, ao propor o acréscimo do cargo de Vice-Prefeito de Município entre aqueles que o Deputado ou Senador poderá exercer sem perda do respectivo mandato, previstos no inciso I do art. 56 da Carta Política, fere a sistemática constitucional. Esse dispositivo constitui exceção ao princípio da **separação dos Poderes**, base dos regimes presidencialistas, do qual é corolário a máxima: “**quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro**”, presente em nossas Constituições Republicanas. A atual não o reproduz expressamente, devido ao fato de que sua elaboração teve em vista, inicialmente, o sistema parlamentarista. Somente com o plebiscito de que tratou o ADCT, é que o eleitorado definiu o sistema presidencialista como aquele que deveria vigorar no País. (Daí impropriedades que restaram no texto constitucional aprovado pelos Constituintes, como, por exemplo, o instituto das medidas provisórias, importado da Constituição Italiana). É consabido que, no Parlamentarismo não há separação de Poderes, mas cooperação de Poderes.

As exceções consagradas no inciso I do art. 56, em comento, dizem respeito ao exercício, por membros do Poder Legislativo, de cargos do Poder Executivo preenchidos mediante **nomeação**. A inclusão, nesse rol, do **cargo eletivo** de Vice-Prefeito, destoa do conteúdo do artigo, quebrando a sistemática do Texto Maior. Contraria, inclusive, frontalmente, o disposto em seu art. 54, II, “d”, que veda aos Deputados e Senadores, desde a posse, “**ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo**”.

Em face dessas considerações, entendemos que a **PEC nº 284, de 1985**, não deve prosperar.

Também a **PEC nº 428, de 1996**, destoa do enunciado do art. 56, I, da Carta Magna, ao permitir, aos Deputados e Senadores o exercício, sem perda do mandato, da “função de Presidente, ou equivalente, de empresa pública ou de sociedade de economia mista”. E destoa, porque se trata de cargo da administração indireta, enquanto que, no dispositivo em questão, só se permite o afastamento para exercer cargos na administração direta.

Do mesmo modo, a **PEC nº 66, de 1999**, ofende a sistemática da Constituição, ao permitir o exercício, pelos Deputados e

In Interpretação e Aplicação da Constituição, 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1999, apud SILVA, José Antonio, Comentário Contextual à Constituição, 2ª ed. Malheiros Editores.1

Senadores, em “Diretoria de Empresa Pública, Autarquia, Fundação ou Sociedade de Economia Mista em que o Poder Público seja acionista majoritário, ou ainda no caso de intervenção governamental em empresa concessionária de Serviço Público”. Também a permissão para exercer o cargo de Secretário-Executivo de Ministério destoa do padrão do inciso I do art. 56, porque aqui se trata de cargo de segundo escalão da administração direta, não condizente com a condição dos integrantes do Congresso Nacional, membros que são do Poder Legislativo Federal. As proibições aplicáveis a esses membros, desde a expedição do diploma e desde a posse, respectivamente, constantes das alíneas “a” e “b” do art. 54, destinam-se a manter a independência do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo. A retirada da vedação de firmar e manter contato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista, como se pretende, atenta contra o princípio da separação dos Poderes, no qual se inclui a sua independência recíproca, e que integra o núcleo imodificável da Lei Maior, não podendo, sequer, ser objeto de deliberação, nos termos de seu art. 60, § 4º, III.

A **PEC nº 246, de 2000**, ao pretender estender a permissão de afastamento dos Deputados e Senadores para o exercício do cargo de Secretário de Prefeitura de municípios com mais de quinhentos mil habitantes, parece-nos estar em consonância com os ditames do inciso I do art. 56 da Carta de República, uma vez que tais unidades federativas podem ser consideradas de importância equivalente à das capitais dos Estados.

A permissão de que cuida a **PEC nº 74, de 2003**, para que os Deputados e Senadores possam ser investidos, sem perda de mandato, no cargo de Secretário de Prefeitura de municípios com mais de duzentos mil eleitores, mantém, igualmente, um nível diferenciado dentre os demais, uma vez que essas unidades são tratadas pela Constituição como de maior importância, sujeitas as eleições de Prefeito e Vice-Prefeito em segundo turno, quando não for alcançada a maioria absoluta de votos no primeiro (CF, art. 29, II).

Em relação à **PEC nº 95, de 1993**, consideramos que apenas o cargo de Presidente do Banco Central, que possui *status* de Ministro de Estado (cf. ADIs 3.289 e 3.290), deveria passar a poder ser exercido por membros do Congresso Nacional, sem perda dos respectivos cargos. Os demais não são adequados ao espírito do inciso I do art. 56 da Carta Política, como acima exposto. O mesmo se aplica à **PEC nº 96, de 2003**;

À **PEC nº 391, de 2005**, aplicam-se as mesmas considerações expendidas a respeito da **PEC nº 428, de 1996**.

A **PEC nº 272, de 2008**, ao pretender revogar a alínea “a” do inciso I e a alínea “a” do inciso II do art. 54 da Constituição, as quais contêm proibições para os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma e desde a posse, respectivamente, fere, gravemente, o princípio da separação dos Poderes, pois que tais proibições existem para respaldar a independência dos membros do Poder Legislativo.

À **PEC nº 381 de 2014**, aplicam-se as mesmas considerações expendidas a respeito das **PECs nº 246, de 2000, e 74, de 2003..**

Pelas razões precedentes, nosso voto é pela **inadmissibilidade** das **PECs nºs 284, de 1995; 428, de 1996; 66, de 1999; 391, de 2005, e 272, de 2008**, e pela **admissibilidade** das **PECs nºs 246 , de 2000; 74, 95 e 96, de 2003**, com os substitutivos saneadores que oferecemos às duas últimas, **308, de 2013, e 381, de 2014**.

Sala da Comissão, em 24 de março de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 95, DE 2003

Dá nova redação ao art. 56, I, da Constituição Federal, prevendo novas hipóteses de assunção de função pública sem perda do mandato, por Deputados e Senadores.

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 inciso I do art. 56 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital, de chefe de missão diplomática temporária ou de Presidente do Banco Central;

.....(NR)”

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

Sala da Comissão, em 24 de março de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 96, DE 2003**

Dá nova redação ao art. 56, I, da Constituição Federal, prevendo novas hipóteses de assunção de função pública sem perda do mandato, por Deputados e Senadores.

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 inciso I do art. 56 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital, de chefe de missão diplomática temporária ou de Presidente do Banco Central;

.....(NR)”

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

Sala da Comissão, em 24 de março de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator