

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 2.852, DE 2003**

“Convalida a Resolução na 7, de 2002, do Senado Federal, que unifica as tabelas de vencimentos básicos e os demais componentes da estrutura remuneratória aplicável aos cargos de provimento efetivo integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, nos termos do art. 17 da Resolução nº 9, de 1997, do Senado Federal”.

Autor: **Senado Federal** (PLS nº 534/2003)

Relator: **Deputado SIGMARINGA SEIXAS**

### **I – RELATÓRIO**

Originária do Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 534/2003, a proposição sob exame, recebida e numerada nesta Casa como Projeto de Lei nº 2.852, de 2003, trata de convalidar o conteúdo e os efeitos jurídicos da Resolução nº 7, de 2002, daquela Câmara Alta, a qual dispõe sobre a unificação das tabelas de vencimentos básicos e dos demais componentes da estrutura remuneratória dos cargos de provimento efetivo integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, de acordo com o disposto no art. 17 da Resolução nº 9, de 1997, do Senado Federal.

1.2 Nesta Casa, a matéria não recebeu emendas e foi distribuída para exame por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em regime de tramitação com prioridade (art. 151, II, a do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), sujeita, ainda, à deliberação pelo Plenário.

É o Relatório.

### **II – VOTO DO RELATOR**

2.1 A competência desta Comissão para o exame da presente matéria decorre da disposição do Regimento Interno da Casa, estatuída na letra **a**, do inciso III, do seu art. 32.

2.2 Quanto ao mérito, o Projeto, ao determinar a convalidação das disposições estabelecidas na Resolução nº 7, de 2002, do Senado Federal, nos termos de seu art. 1º, validando, assim, “as relações jurídicas já constituídas ou dela decorrentes”, objetiva conformar a estrutura remuneratória definida por aquela Resolução à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que teria suprimido a prerrogativa constitucional daquela Casa do Congresso Nacional quanto a poder aumentar os vencimentos de seus servidores por meio de respectiva Resolução própria.

2.3 Conforme a Justificação do Projeto, a mencionada Emenda nº 19/98 foi apreciada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.782-2, no que concerne à citada prerrogativa de autonomia legislativa quanto a aumentar os vencimentos de seus servidores, prerrogativa essa que ambas as Casas do Congresso Nacional passaram a ter com o advento da Constituição de 1988.

2.4 De fato, conforme transcrito na referida Justificação, nossa Corte constitucional assim manifestou seu entendimento conclusivo a respeito do tema:

*“Por expressa previsão constitucional, apenas as Casas do Congresso gozavam da prerrogativa de aumentar os vencimentos de seus servidores por ato interno de suas Mesas Diretoras (artigos 51, IV, e 52, XII, na redação original), [...]. A nova redação dada aos artigos (citados entre parênteses) não alterou esta situação, porque as Resoluções do Senado e da Câmara **foram recepcionadas como lei**.”.* (negritos neste parecer)

2.5 Prossegue a exposição justificativa da medida ora examinada:

*“Nesses termos, o Supremo Tribunal Federal torna claro que as Resoluções anteriores à Emenda 19/98 foram recepcionadas como lei, mas que a partir do advento da referida Emenda Constitucional não mais se admite o aumento de vencimentos por ato interno, estando, assim, inquinada de vício formal a Resolução nº 7, 2002.*

*O presente Projeto de Lei corrige tal falha, jungindo ao manto da legalidade o plano de*

*cargos e salários dos servidores do Senado Federal.”.*

2.6 A fórmula adotada no presente Projeto – a da convalidação por lei do conteúdo de outra modalidade normativa infraconstitucional -, conquanto não usual, é absolutamente legítima. Equivale, para fins exclusivamente comparativos, à fórmula da conversão. Esta é, expressa e freqüentemente, adotada para a transformação em lei de medidas provisórias (outra modalidade normativa infraconstitucional, prevista no processo constitucional legislativo firmado no art. 59, *caput*, da Constituição). É verdade que tal conversão observa toda uma formalidade processual própria (conforme as normas do art. 62 da Lei Maior) e se consubstancia ou na reprodução integral do texto de medida provisória convertida em lei, ou em texto modificado da medida provisória submetida à conversibilidade. Seja como for, os efeitos jurídicos e legais da conversão devem ser vistos como semelhantes aos da convalidação, sendo que, nesta, o texto normativo convalidado é apenas referenciado na norma legal convalidadora. Por assim dizer, o texto normativo convalidado passa a pertencer à lei como uma espécie de anexo a ela.

2.7 Se pode parecer estranho que uma lei disponha, especificamente, sobre atribuir a própria legalidade a outra norma que, não obstante de âmbito e competência normativa constitucionalmente distintas, o que poderia ser pensado (e dito) da simples interpretação judicial, ou da interpretação tão-somente jurídica, que dão como **recepcionadas** pela nova ordem constitucional vários normativos anteriores a essa nova ordem, com ela suposta ou, muitas vezes, literalmente divergentes, ou, ao menos, não explícita ou implicitamente convergentes? Este é o caso do entendimento pacificado, a respeito, por exemplo, das Resoluções de conteúdo similar ao da presente Resolução do Senado Federal nº 7/2002, ora convalidada, e anteriores a esta, conforme sublinhado por mim na transcrição constante do item 2.4 acima.

2.8 Portanto, segundo penso, as fórmulas da conversão (expressa) em lei e a da recepção constitucional (implícita) de lei equivalem à da convalidação (referenciada) em lei de outros conteúdos normativos infraconstitucionais.

2.9 Neste sentido – e no mérito – o presente Projeto de Lei é impecável, tanto do ponto de vista formal (até por que um texto legal aceita qualquer conteúdo, desde que constitucional, jurídica e eticamente apropriado), quanto do ponto de vista eficaz.

2.10 E nem poderia ser diferente. Afinal – e sobretudo no caso - há que se proteger direitos e interesses previamente constituídos. Refiro-me, especificamente, aos servidores do Senado Federal e aos correspondentes direitos de toda essa respeitada coletividade laboral, assegurados pela vontade da autoridade competente e diretiva do respectivo órgão empregador e pagador e veiculados por norma jurídica então supostamente legítima (a Resolução). Imagine-se que agora, depois do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da questão relativa à competência do tipo normativo próprio, viessem aqueles servidores a ser prejudicados, pelo fato de a Resolução que comportou a situação funcional-financeira em que se encontram desde o ano de 2002 ser inquinada de ilegítima!

2.11 Ora, não haveria sentido em iniciar-se novo processo legislativo para sanar esse “vício de forma” se é perfeitamente legítima a fórmula da convalidação, adotada na espécie, fórmula essa que tem a virtude de não implicar solução de continuidade na aplicação dos direitos já assentados desde então.

2.12 Do ponto de vista político, a questão diz respeito às duas Casas do Congresso Nacional, parecendo-me inteiramente pertinentes as considerações expendidas no parecer de Plenário daquela Casa, no trecho que aqui reproduzo por sua propriedade:

*“Trata-se, portanto, de uma proposição legislativa mediante a qual o Senado Federal toma a iniciativa política de acautelar-se juridicamente, embora mantenha sua posição, a ser defendida no ambiente próprio e em sede de controle de constitucionalidade, a respeito da natureza de suas competências constitucionais e, especificamente, na espécie, de sua competência para legislar, mediante Resolução, sobre os temas ventilados no supracitado inciso XIII do art. 52 do Estatuto Supremo.*

*A presente manifestação não deve significar, portanto, que os senadores estamos nos demitindo de nosso dever de velar pelas prerrogativas e competências do Senado Federal. Constitui, ao contrário, a expressão do entendimento de que todos os esforços devem ser envidados no sentido de amparar as manifestações desta casa nos sólidos princípios da Lei Maior, que todos nos comprometemos a respeitar e expressa a nossa disposição ao diálogo e ao entendimento entre os Poderes da República.”.*

2.13 No fundo, o que se exprime com essas palavras é, no mínimo, um sentimento de frustração: passados quinze anos da promulgação da Constituição de 1988, quando se produziram várias expressivas conquistas (e algumas reconquistas) de prerrogativas congressuais suprimidas, perdidas ou diminuídas pela força do poder autoritário, a história como que se apaga, não apenas da memória desse Congresso certa vez avassalado, mas agora de sua própria prática de independência consciente, para ceder ao retrocesso. Quero dizer que houve época, não faz tanto tempo assim, que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal dependiam da vontade do Chefe do Poder Executivo para conseguir atualizar a situação funcional de seus servidores e lhe dar aumento de remuneração. Quem viveu aquele período há de lembrar-se das dificuldades decorrentes dessa relação de dependência. Pois bem, a partir da emenda nº 19, de 1998, o Congresso de

então novamente cedeu terreno político ao Executivo federal, dessa feita não pela persuasão da força, mas por uma força de persuasão difícil de ser compreendida.

2.14 Veja-se a diferença entre o dispositivo original da Constituição de 1988 e o atual, decorrente da Emenda Constitucional nº 19/98:

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

.....  
*XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”* (redação original do dispositivo) (sublinhado nesta transcrição)  
 .....

*“XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”* (redação vigente, dada pela Emenda Constitucional nº 19/98) (sublinhado nesta transcrição).

(As normas aqui reproduzidas, pertinentes à competência privativa do Senado Federal, têm idêntica redação às da Câmara dos Deputados, no particular do art. 51, IV, da constituição).

2.15 Quer dizer: se antes a autonomia legislativa em matéria de fixação de vencimentos de seu pessoal era assegurada via norma interna (observados os parâmetros constitucionais), desde 1998 tal autonomia reduziu-se a apenas ter a iniciativa de lei para exercer a referida competência. Não parece grande a diferença, mas é. Pela norma original, ambas as Casas do Congresso podiam fazê-lo por meio de Resolução interna (ato normativo que independe da sanção e foge da possibilidade de veto do Presidente da República). Pela Emenda Constitucional nº 19/98, somente por lei de iniciativa de ambas as Casas, cuja aprovação está sujeita tanto à sanção, quanto ao veto presidencial.

2.16 Entendo que não haveria necessidade de tal mudança, eis que, se o objetivo é o de respeitar o centro de decisão sobre políticas de remuneração do setor público nas mãos do Executivo e dar unidade ao seu comando, o Congresso

saberia muito bem respeitar tais diretrizes, eis que a Constituição impõe a cláusula da harmonia na relação de independência entre os Poderes da União. Se, de outra parte, o objetivo terá sido o de unificar o tipo normativo próprio para veicular a referida matéria (lei ordinária), eis que o Executivo e o Judiciário dele se valem para o mesmo fim, ainda aqui foi indesculpável o recuo do Congresso Nacional nessa matéria, eis que se a Constituição concede ao Poder Legislativo a competência para legislar mediante Resoluções e Decretos Legislativos, paciência que os demais Poderes não detenham tal competência. Da mesma forma como ao Legislativo é estranha a competência para editar medidas provisórias, o que se restringe à competência do Executivo.

2.17            Em todo caso, esse aspecto da matéria, pelo menos do ponto de vista de sua conveniência política, está em aberto a eventuais futuras discussões.

Ante o exposto, sou pela aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala da Comissão, em        de fevereiro de 2004.

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**  
Relator