

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 12, DE 2006

Consulta referente à concessão de aposentadoria por invalidez permanente do Deputado JOSÉ JANENE.

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Do Sr. DARCI COELHO)

Trata-se de Consulta formulada a esta Comissão pela Presidência da Casa a respeito de questões decorrentes do pedido de aposentadoria por invalidez permanente pleiteada pelo Deputado JOSÉ JANENE.

É necessário esclarecer, de início, que esta Comissão não está sendo instada a se manifestar sobre o direito à aposentadoria do parlamentar, até porque tal questão fugiria à competência da Comissão, por se tratar do exercício de função administrativa atípica pelo Poder Legislativo. Seja como for, a própria Presidência, ao formular a consulta, esclareceu que o deputado foi submetido a duas juntas médicas oficiais, que diagnosticaram a enfermidade incapacitante para o exercício de atividade parlamentar. Uma vez que a aposentadoria por invalidez é de natureza compulsória, identificada a doença, não há outra alternativa a não ser a concessão da aposentadoria ao deputado, conforme acertadamente afirma o próprio autor da Consulta.

O relator da Consulta nesta Comissão, Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA, apresentou voto em que, a título de preliminar, discorda do entendimento expresso pela Presidência da Casa, que afirma não haver como negar ao Deputado JOSÉ JANENE o preenchimento de todas as condições para a concessão da aposentadoria requerida. Diz o ilustre Relator – adotando uma interpretação frontalmente contrária ao texto da Lei n.º 9.506/97 – que a aposentadoria parlamentar “só faz algum sentido como direito assegurado

àqueles que já não podem usufruir das prerrogativas inerentes ao cargo, destinando-se justamente a garantir a inatividade remunerada a quem já foi detentor de mandato por muito tempo, ou se tornou incapacitado fisicamente para voltar a exercer o cargo” (Grifei). Alega ainda o Relator que o texto constitucional, ao invés da aposentadoria por invalidez, prevê um tipo de afastamento determinado, a licença, para os casos em que o parlamentar se vê impossibilitado de exercer o mandato por motivo de doença e a única interpretação possível para a modalidade de aposentadoria prevista na Lei n.º 9.506/97 seria concebê-la como um instituto destinado a amparar apenas aqueles que já não possam se beneficiar das prerrogativas inerentes ao exercício do mandato, ou seja, os que já tenham deixado definitivamente o cargo.

Com a devida vénia, o Relator extrapolou em muito o escopo da consulta formulada. Como já se disse acima, em nenhum momento a Presidência desta Casa pôs em dúvida o direito à aposentadoria do Deputado JOSÉ JANENE. Além do mais, volto a dizer, analisar legalidade de concessão de aposentadoria não é competência desta Comissão, sequer é atividade legislativa, mas exercício de função administrativa atípica por parte do Poder Legislativo.

Esclareça-se que Sua Excelência o Presidente desta Casa sequer tem a prerrogativa de escolher o momento mais adequado para a concessão do direito líquido e certo a que o Deputado JOSÉ JANENE faz jus. É que, segundo a mais abalizada doutrina, o ato de aposentadoria, seja qual for a modalidade (voluntária ou compulsória), é sempre vinculado¹, ou seja, não há margem para que o administrador público exerça discricionariedade, escolhendo o momento que lhe seja mais oportuno para a prática do ato. Implementados os requisitos legais para a aposentação, o ato de concessão deve ser imediatamente praticado. Note-se que, ainda invocando o testemunho da doutrina, “*diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se [a autoridade] à correção judicial*”².

A rigor, portanto, a Presidência já deveria ter editado e publicado o ato de concessão de aposentadoria do Deputado JOSÉ JANENE, uma vez que **as questões submetidas a esta Comissão se referem às consequências do ato e não ao direito à aposentadoria, matéria que,**

1 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8^aed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.74. Segundo o autor “*vinculados são os atos administrativos praticados conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública.*”

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18^a ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 205.

repise-se, não é da competência deste Colegiado.

Mas ainda que tal questão tivesse sido posta à análise desta Comissão e estivesse no rol das matérias pertinentes à sua competência, os argumentos aduzidos pelo Relator não resistem nem mesmo a uma leitura perfunctória da legislação que rege a matéria. Veja-se nesse sentido a Lei n.º 9.506/97, fundamento da aposentadoria em questão:

Art. 2º O Senador, Deputado Federal ou suplente que assim o requerer, no prazo de trinta dias do início do exercício do mandato, participará do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, fazendo jus à aposentadoria:

I - com proventos correspondentes à totalidade do valor obtido na forma do § 1º:

a) por invalidez permanente, quando esta ocorrer durante o exercício do mandato e decorrer de acidente, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

b) aos trinta e cinco anos de exercício de mandato e sessenta anos de idade;

II - com proventos proporcionais, observado o disposto no § 2º, ao valor obtido na forma do § 1º:

a) por invalidez permanente, nos casos não previstos na alínea a do inciso anterior, não podendo os proventos ser inferiores a vinte e seis por cento da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional;

b) aos trinta e cinco anos de contribuição e sessenta anos de idade.

§ 1º O valor dos proventos das aposentadorias previstas nos incisos I e II do caput será calculado tomando por base percentual da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional, idêntico ao adotado para cálculo dos benefícios dos servidores públicos civis federais de mesma remuneração. (Os grifos não são do original).

§ 2º O valor da aposentadoria prevista no inciso II do caput corresponderá a um trinta e cinco avos, por ano de exercício de mandato, do valor obtido na forma do § 1º.

Note-se que o dispositivo estabelece, além da aposentadoria por tempo de contribuição, duas modalidades de aposentadoria por invalidez permanente. A primeira (inciso I, alínea "a") refere-se expressamente à **invalidez permanente ocorrida durante o mandato e pelos motivos ali elencados** e a segunda (inciso II, alínea "a") nos demais

casos de invalidez permanente.

O argumento do ilustre Relator de que somente pode se beneficiar da aposentadoria por invalidez o parlamentar que tenha deixado definitivamente o cargo não encontra amparo legal, como se pode depreender do texto acima transcrito.

Por outro lado, o Relator confunde o dispositivo constitucional que trata da obrigatoriedade de se convocar o suplente do deputado que estiver em gozo de licença superior a cento e vinte dias (§ 1º do art. 56 da Constituição Federal) com uma suposta licença *sine die* para tratamento de saúde. Na verdade, ao contrário do que afirma equivocadamente o Relator, o texto constitucional não trata especificamente da licença por motivos de saúde, mas da convocação de suplente por motivo de licença do titular, seja a que título for, por tempo superior a 120 dias.

A questão da licença para tratamento de saúde é matéria regimental. O art. 236 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que será concedida licença para tratamento de saúde ao Deputado que, por motivo de doença comprovada, se encontre impossibilitado de atender aos deveres decorrentes do exercício do mandato. Embora não estabeleça prazo específico, aquele dispositivo, no parágrafo único, dispõe sobre a necessidade de um laudo firmado por três integrantes do corpo médico da Câmara para que se obtenha a licença ou **prorrogação** do afastamento. Logo, se há a possibilidade de prorrogação, não existe licença *sine die*. Só se prorroga o prazo que tem termo determinado.

É preciso lembrar também que há doenças que, embora ensejem a licença para tratamento de saúde, não são aptas a conceder direito à aposentadoria por invalidez devido ao seu caráter temporário. Somente a incapacidade laboral permanente, atestada por junta médica oficial, faz nascer o direito à aposentadoria por invalidez.

Assim, a preliminar levantada pelo Relator deve ser totalmente desconsiderada.

As questões postas à análise desta Comissão pela Presidência da Casa são apenas três:

1) Concedida a aposentadoria por invalidez ao Deputado JOSÉ JANENE, o processo de perda de mandato parlamentar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

prosseguirá seu curso normalmente, poderá ser suspenso ou dar-se-á sua extinção?

2) Em se aposentando, poderá o Deputado JOSÉ JANENE voltar a se candidatar no próximo pleito?

3) Concedida a aposentadoria, haverá convocação de Suplente? O Suplente deverá ser efetivado?

Para responder à primeira questão se faz necessário verificar o fundamento da Representação n.º 46, de 2005, movida contra o Deputado JOSÉ JANENE. A Mesa, tendo em vista as denúncias contidas no Processo n.º 133.567/2005 formula a citada representação, considerando o parlamentar incursão no **art. 55, II, §§ 2º e 3º da Constituição Federal**, combinado com disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar, o que significará, em caso de procedência da Representação, a perda do mandato por parte do parlamentar. A essa **pena principal**, soma-se uma **pena acessória**, de perda dos direitos políticos, por determinação da Lei Complementar n.º 64, 18 de maio de 1990, nos seguintes termos:

"Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; (Redação dada pela LCP 81, de 13/04/94)" (Grifos meus).

O caráter acessório da pena de inelegibilidade imposta pela Lei Complementar n.º 65/90 fica evidente quando o texto transcreto se refere aos membros do Congresso Nacional **que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal**. Somente aos parlamentares que tenham sofrido a perda do mandato é que a inelegibilidade será aplicada.

Ora, caso o Deputado JOSÉ JANENE venha a se aposentar – e, devido ao laudo emitido por junta médica oficial da Câmara dos Deputados, ele já detém direito líquido e certo à aposentadoria – não será mais ocupante do cargo de Deputado Federal, que, a partir do ato declaratório de aposentadoria, estará vago (ao analisar a terceira questão formulada, retornarei ao tema da vacância), o que significa dizer que a Representação n.º 46, de 2005, perderá seu objeto: não haverá mais mandato a ser perdido. E não havendo perda de mandato, a pena acessória de inelegibilidade também não pode ser aplicada.

Poder-se-ia argumentar que haveria a possibilidade de se aplicar ao caso, por analogia, a exceção feita pela Constituição Federal para o caso de renúncia ao mandato ocorrida após o início da Representação. Diz o § 4º do art. 55 da Carta Magna:

"Art. 55....."

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º."

Além da impropriedade de se aplicar a analogia a uma disposição penal, registre-se a distinção absoluta entre **renúncia** e **aposentadoria por invalidez**. Enquanto a primeira é um ato voluntário, a segunda é compulsória e não depende da vontade do requerente, mas apenas da constatação por junta médica da existência de doença incapacitante.

O Relator, infelizmente, preferiu trilhar por essa senda tortuosa e sustenta a insólita tese de que o pedido de aposentadoria do representado deve ser considerado **uma renúncia tácita** com a aplicabilidade do dispositivo constitucional citado.

Na tentativa de afastar o evidente caráter compulsório da aposentadoria por invalidez, o Relator procura retirar a simetria que há entre a aposentadoria parlamentar e o aposentadoria dos servidores públicos. Diz que, no caso dos servidores, como a Administração dispõe de meios para provar a sua incapacidade laboral, a aposentadoria por invalidez, nesse caso, seria compulsória. Já no caso dos parlamentares, como não haveria esses

instrumentos de prova, a aposentadoria por invalidez seria voluntária e, para o processo de representação, teria o mesmo efeito de uma renúncia tácita e se constituiria em um ato voluntário.

Ora, a própria legislação que rege a Seguridade Parlamentar (Lei n.º 9.506/97) aplica, por analogia, regras do sistema previdenciário dos servidores públicos. Basta dizer que, no caso da aposentadoria por invalidez permanente devido a doença especificada em lei, é utilizado, à falta de regulação específica, o rol de doenças do § 1º do art. 186 da Lei n.º 8.112/90, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União. Mesmo a Lei 9.506/97, ao tratar do valor dos proventos da aposentadoria parlamentar, faz referência aos percentuais adotados para cálculo dos benefícios dos servidores públicos federais (§ 1º do art. 2º, já transcrito). Fica claro que as duas modalidades de aposentadoria por invalidez (a parlamentar e a dos servidores públicos) possuem a mesma natureza. E se a dos servidores é compulsória, **como o próprio relator admite**, a aposentadoria por invalidez do parlamentar também o é.

E nem poderia ser diferente. A simples manifestação de vontade do parlamentar não é suficiente para que lhe seja concedida a aposentadoria por invalidez. É necessário que junta médica oficial ateste a existência de doença incapacitante. E, uma vez atestada a incapacidade laboral, não há como a Administração deixar de aposentar o parlamentar.

A exceção constitucional que suspende o efeito da renúncia – e que o relator pretende equivocadamente aplicar à aposentadoria por invalidez – só se justifica como instrumento capaz de impedir que o representado, por ato voluntário, tente escapar do processo de cassação e da conseqüente perda dos direitos políticos. No caso de aposentadoria por invalidez, não há ato de vontade, mas apenas a declaração, por junta médica competente, de um estado de incapacidade laboral de que o parlamentar é portador. Portanto, a exceção constitucional não incide e o processo deve ser imediatamente extinto por perda do objeto.

Mas ainda que, por absurdo, se pudesse considerar o pedido de aposentadoria como essa insólita renúncia tácita, como pretende o Relator, o dispositivo constitucional seria inaplicável, pois o primeiro

requerimento de aposentadoria do Deputado JOSÉ JANENE foi apresentado ao órgão competente em 16/09/2005, antes, portanto, da Representação n.º 46, de 2005, datada de 14/10/2005. Assim, quando da suposta “renúncia tácita”, o Deputado JOSÉ JANENE ainda não detinha a condição de representado.

Quanto à segunda questão formulada pela Presidência da Casa, referente à possibilidade de o Deputado JOSÉ JANENE poder se candidatar a mandato eletivo no pleito que se avizinha, entendo que tal matéria, por se tratar de declaração de inelegibilidade, assunto da alçada da Justiça Eleitoral, não se encontra dentro da competência desta Comissão. No máximo, o que se pode dizer é que, se até o prazo legal para registro de candidaturas, o Deputado JOSÉ JANENE não se enquadrar em nenhuma das situações de inelegibilidade descritas na Lei Complementar n.º 65/90, poderá se candidatar normalmente.

Já no que concerne à convocação do suplente, é preciso considerar que aposentadoria é o afastamento do exercício do cargo e gera vacância. Basta recorrer à analogia com a situação de cargo ocupado por servidor público. O cargo eletivo possui natureza similar ao cargo público, só diferindo na forma de provimento. Ainda que o Regimento da Câmara dos Deputados não preveja a vacância por aposentadoria, é da natureza do instituto que o cargo ocupado resulte vago após a inativação do titular. O próprio Relator concorda com essa afirmação. Como a Constituição Federal, no § 1º do art. 56, estabelece que o suplente será convocado nos casos de vaga, entendo que a aposentadoria do titular ensejará a convocação do suplente, que deverá ser efetivado no cargo pois, no caso, não se trata de mera substituição.

Note-se que a Constituição Federal estabelece, no §1º do art. 56, três situações em que o suplente deverá ser convocado: a) em caso de vaga; b) em caso de investidura do titular nos cargos de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária; e c) no caso de licença superior a 120 dias. Veja-se também, no mesmo sentido, o art. 241 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Como a aposentadoria, conforme demonstrei e o próprio Relator afirmou em seu parecer, gera vacância, a hipótese que justifica a convocação do suplente é a

primeira, devendo este ser convocado em caráter definitivo.

Dessa forma, meu voto é que, atendo-se exclusivamente ao que foi perguntado, rejeite-se o parecer do Relator e se responda à consulta formulada pela Presidência da Casa, nos seguintes termos:

1. Uma vez declarada a aposentadoria por invalidez permanente do Deputado JOSÉ JANENE, a Representação n.º 46, de 2005, movida contra ele, deve ser considerada extinta por perda do objeto e determinado o seu imediato arquivamento;
2. A questão da possibilidade de o Deputado JOSÉ JANENE se candidatar a cargo eletivo no próximo pleito só pode ser aferida pela Justiça Eleitoral, podendo-se afirmar, a grosso modo, que, se até o prazo legal para registro de candidaturas, o Deputado JOSÉ JANENE não se enquadrar em nenhuma das situações de inelegibilidade descritas na Lei Complementar n.º 65/90, poderá se candidatar normalmente;
3. Mesmo que o Regimento da Câmara dos Deputados não preveja a vacância por aposentadoria, é da natureza do instituto que o cargo ocupado resulte vago após a inativação do titular, portanto, uma vez declarada a aposentadoria do Deputado JOSÉ JANENE, o cargo que ele ocupava será declarado vago, devendo o respectivo suplente ser convocado e efetivado.

Sala da Comissão, 11 de abril de 2006.

Deputado DARCI COELHO