

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

### Sugestão Nº 43, DE 2007

Sugere projeto de lei propondo referendo popular obrigatório para a fixação de subsídios do Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional.

**Autor:** Ordem dos Advogados do Brasil

**Relator:** Deputado Otavio Leite

### VOTO EM SEPARADO

#### I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Legislação Participativa, a Sugestão em epígrafe, de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil, pretendendo a formulação de um projeto de lei para instituir referendo compulsório toda vez que houver fixação de subsídios do Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional.

Justifica o proponente:

*“A Constituição Federal abre-se com a declaração de que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, onde todo o poder emana do povo (art. 1º e seu parágrafo único).*

*Em Estados dessa natureza, os agentes políticos eleitos pelo povo não têm legitimidade para fixar, sem*

*o consentimento do povo que os elegeu, as condições de sua relação subordinada ao soberano, em especial o montante dos subsídios a que fazem jus pelo exercício desse múnus público.”*

A Sugestão sob apreciação foi distribuída ao Deputado Otavio Leite que houve por bem propor a sua aprovação.

## II - VOTO

Em que pesem os bons propósitos do proponente e do Relator designado, ousamos discordar tanto sob o aspecto jurídico quanto sob a conveniência de tal Sugestão.

Em primeiro lugar, sob o ponto de vista constitucional, cumpre lembrar que a fixação do subsídio dos parlamentares, bem como do Presidente da República e dos Ministros de Estado, é de competência privativa do Congresso Nacional, nos termos do que dispõe o art. 49, VII e VIII, da Constituição Federal, que dispõe:

*“Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional (EC nº 19/98):*

*.....*  
*VII- fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

*VIII- fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

*.....”*

Dessa feita, a fixação de subsídios está entre as matérias que apenas o Congresso Nacional pode exercer, como instância legislativa eleita diretamente pelo povo por determinação do Constituinte originário de 1988. Em outras palavras, a soberania é exercida, nesse particular, e em nome do povo, pelo Congresso Nacional. Ou melhor, é o povo que a exerce mas mediante seus representantes eleitos como parlamentares. Aqui a lógica democrática tem o seguinte enredo: o povo elegeu os Constituintes, que, em

nome do povo, definiram certas matérias que apenas o Congresso Nacional pode tratar de maneira privativa.

Tanto assim que nem mesmo o Presidente da República poderia iniciar ou apresentar um projeto de lei (menos ainda uma Medida Provisória) para propor uma consulta plebiscitária ou um referendo, que, aliás, nem mesmo por uma iniciativa popular poderia ser proposta. Aliás, é por isso que matérias dessa natureza são veiculadas na forma de decreto legislativo e não de lei. Nesse sentido, estabelece o mesmo art. 49 no seu inciso XIV:

*“Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional (EC nº 19/98):*

*.....*  
*XIV- aprovar referendo e convocar*  
*plebiscito.*  
*.....”.*

Ora a hipótese que analisamos é justamente a de uma Sugestão proposta pela Ordem dos Advogados, representante da sociedade civil, que “Institui o referendo popular obrigatório”. Onde, com a devida vênia, a impropriedade de sua iniciativa, além de sua inadequada formalização.

Daí outra incorreção: o referendo sempre se faz a *posteriori* de um ato legislativo já consumado. Ao contrário a Sugestão aspira que eventual lei que vier, no futuro, a estabelecer os subsídios, seja submetida a referendo. Ademais, de forma inusitada, a Sugestão pretende, de igual modo, que doravante tal referendo sobre o tema seja obrigatório. Ora a obrigatoriedade, ao nosso ver, é incompatível com a natureza do instituto do referendo, a não ser que o próprio texto constitucional a preveja, o que, por óbvio, não é o caso.

Nesse particular peço licença para citar José Afonso da Silva (em *Comentário Contextual à Constituição*, Malheiros, São Paulo, 2007, p. 223):

*“O **referendo é convocado com posterioridade** ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (Lei nº 9.709, de 1988). Como se vê, o plebiscito é forma de consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa decidir previamente uma questão política ou institucional, antes*

de sua formulação legislativa, **ao passo que o referendo versa sobre projetos de lei ou de emendas constitucionais já aprovados. O referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado**; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida. Algumas vezes fala-se em 'referendo consultivo' no sentido de plebiscito, o que não é correto. O referendo caracteriza-se pelo fato de que os projetos de lei (ou emendas constitucionais) aprovados pelo Legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do Executivo; de sorte que o projeto ser terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral; do contrário reputar-se-á rejeitado. Nesse sentido, a lei foi duplamente restritiva, ao dispor que, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. **Restritiva, em primeiro lugar, porque previu referendo e plebiscito de iniciativa parlamentar, sequer admitiu o referendo de iniciativa do Presidente da República, e menos ainda o de iniciativa popular.** Restritiva, ainda, porque submete essa convocação a uma condição subjetiva: questões de relevância nacional. **Além disso, a lei mudou um pouco a dicção do art. 49, XV, da Constituição que dá competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar o referendo e convocar o plebiscito, reduzindo tudo em convocar; com isso liquidou com a possibilidade de iniciativa presidencial ou popular do referendo, pois 'autorizar supõe ato de outrem, se bem que isso tenha pouca importância, desde que, em qualquer caso, fica tudo submetido ao alvedrio do Congresso Nacional e à sua má vontade em relação a esses institutos.'** [Grifos do autor, salvo o negrito.]

Então, desse texto exsurge que há critérios a serem observados para a propositura de um referendo, entre os quais se destaca a

posteridade em relação a um ato legislativo já consumado, a iniciativa deferida exclusivamente aos membros do Congresso Nacional, e, enfim, sua formalização mediante decreto legislativo.

Resta-nos evidente que a Sugestão sob estudo não se amolda a nenhuma dessas hipóteses.

Nesses termos, somos pela rejeição da Sugestão nº 43, de 2007.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2007.

Deputado GUILHERME CAMPOS