

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 16, DE 2011

Consulta sobre a possibilidade de Deputado Federal, no exercício do cargo de Secretário de Estado, exercer representação institucional em conselhos de órgãos de empresas em que o Estado seja o principal acionista e a possibilidade do recebimento de remuneração por essa participação.

Autora: Presidência da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FÁBIO TRAD

Cuida-se de consulta encaminhada à Presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, e reencaminhada à Presidência da Casa, pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, quanto ao alcance dos arts. 54 e 56 da Constituição Federal, tendo em vista sua nomeação para a Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná e a possibilidade de vir a exercer cargo remunerado em Conselhos de órgãos de empresas em que o Estado seja o principal acionista, como empresas de economia mista ou sociedades por ações de capital aberto.

O relator, o eminente Deputado Osmar Serraglio, apresentou voto no sentido:

I – da possibilidade de o Deputado Federal, no exercício de cargo de Secretário de Estado, exercer representação institucional em conselhos de órgãos de entidades em que o Estado seja o

principal acionista, “*haja vista que essa função decorre do referido cargo*”; e

II – da possibilidade de o Deputado Federal licenciado para ocupar o cargo de Secretário de Estado perceber retribuição pecuniária (*jeton*) pela participação em tais conselhos;

Procuramos, após ouvir os lados que polarizam esta questão, situar juridicamente a natureza do debate e encontramos a sua essência no direito administrativo constitucional.

O cerne da questão, no meu modesto sentir, relaciona-se à possibilidade de o deputado federal licenciado, investido no cargo de secretário de Estado, vir a exercer cargo de representação institucional em conselhos de órgãos de empresas das quais o Estado seja acionista e, ainda mais, receber remuneração por tal exercício.

O art. 54 da Constituição Federal, em ambos os seus incisos, explicita as hipóteses de incompatibilidades, e não há dispositivo constitucional que preveja a possibilidade de deputado federal licenciado que exerça cargo de secretário de Estado também exercer um cargo em empresa estatal ou sociedade de economia mista.

Ora, se a Constituição não prevê e a questão é de direito constitucional administrativo, temos que buscar a resposta nos princípios que disciplinam essa área do Direito. O princípio reitor do direito administrativo constitucional é o princípio da legalidade, que é totalmente diferente, na sua interpretação, do princípio da legalidade no direito privado.

No campo da Administração Pública, como unanimemente reconhecem os constitucionalistas e os administrativistas, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do princípio da legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não pode, por atos administrativos de qualquer espécie, proibir ou impor comportamentos a terceiros, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, amparo a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro.

Ora, não se pode, no direito constitucional administrativo, diante da ausência de previsão constitucional, supri-la por meio de interpretação extensiva ou analogia. Por conta disso, eu sustento, com certo desagrado, uma vez que o relator, Deputado Osmar Serraglio, é professor de direito constitucional, jurista que eu admiro, que mesmo quando o deputado está licenciado do mandato, integrando o Poder Executivo, ele remanesce subordinado aos ditames do direito constitucional administrativo; e descabe ao intérprete suprir o que a Constituição não prevê explicitamente.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Medida Cautelar no Mandado de Segurança 25.579-DF, em que impetrante José Dirceu de Oliveira e Silva, estatuiu (DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00055 EMENT VOL-02286-03 PP-00399 RTJ VOL-00203-03 PP-01014):

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. DECISÃO DO COLEGIADO. POSSIBILIDADE. MANDATO PARLAMENTAR. TRAMITAÇÃO E PROCESSAMENTO DE REPRESENTAÇÃO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. DEPUTADO FEDERAL LICENCIADO E INVESTIDO NO CARGO DE MINISTRO DE ESTADO. LIMINAR INDEFERIDA.

...

2. Na qualidade de guarda da Constituição, o Supremo Tribunal Federal tem a elevada responsabilidade de decidir acerca da juridicidade da ação dos demais Poderes do Estado. No exercício desse mister, deve esta Corte ter sempre em perspectiva a regra de autocontenção que lhe impede de invadir a esfera reservada à decisão política dos dois outros Poderes, bem como o dever de não se demitir do importantíssimo encargo que a Constituição lhe atribui de garantir o acesso à jurisdição de todos aqueles cujos direitos individuais tenham sido lesados ou se achem ameaçados de lesão. À luz deste último imperativo, **cumpra a esta Corte conhecer de impetração na qual se discute se os atos ministeriais do parlamentar licenciado se submetem à jurisdição censória da respectiva câmara legislativa, pois a matéria tem manifestamente estatura**

constitucional, e não *interna corporis*. Mandado de segurança conhecido.

3. O membro do Congresso Nacional que se licencia do mandato para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento (CF, art. 56, I). **Consequentemente, continua a subsistir em seu favor** a garantia constitucional da prerrogativa de foro em matéria penal (INQ-QO 777-3/TO, rel. min. Moreira Alves, DJ 01.10.1993), bem como **a faculdade de optar pela remuneração do mandato** (CF, art. 56, § 3º). **Da mesma forma, ainda que licenciado, cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição (CF, art. 55, § 1.º) e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar.**

...” – grifou-se-

Reiteramos nosso posicionamento, na linha preconizada pelos ilustres Deputados Paes Landim e Luiz Couto, no sentido de que a Administração Pública interna tem, claro, a discricionariedade de estabelecer, por intermédio de estatuto social, que aquele que ocupar o cargo de titular da secretaria, necessariamente ocupe o cargo de uma presidência de um conselho. Mas o deputado federal não pode ocupar o cargo decorrente e previsto no estatuto social, porque a Constituição não o prevê. Se o legislador constituinte tivesse querido permiti-lo, teria o feito pelo estabelecimento explícito dessa hipótese.

E muito mais grave se torna a violação constitucional quando esse segundo cargo é remunerado. O art. 56, I da Constituição da República, e seu § 3.º permite ao Parlamentar eleito se licenciar do mandato para ser investido no cargo de Secretário de Estado, inclusive optando pela remuneração do mandato. A opção foi uma concessão do constituinte, mas deve ser definitiva, não sendo possível a escolha da parte mais interessante dos dois regimes: os subsídios de Deputado federal e os mecanismos de complementação de remuneração típicos do Poder Executivo. **O princípio da moralidade** veda a dupla remuneração e impõe que esse colegiado, mesmo

que entenda ser possível o exercício do cargo, não admita a acumulação de remunerações. O secretário de Estado recebe remuneração para todas as suas atribuições, não sendo admissível a percepção simultânea de jetons pelo exercício de um cargo que, estatutariamente, tem mesmo de exercer. Aliás, o jeton não tem natureza remuneratória, mas de representação, tendo sido historicamente instituído para incentivar a presença nas deliberações dos órgãos colegiados. Porque teria de ser incentivada a presença de quem, estatutariamente, deve comparecer às sessões?

A Constituição veda, em seu artigo 54, sob pena de perda de mandato, que o Deputado aceite ou exerça cargo, função ou emprego remunerados em autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas ou empresas concessionárias de serviços públicos. Em seu art. 56, diz que não perderá o mandato se investido no cargo de secretário de Estado. Só! Não permite a cumulação dos cargos e, muito menos, a dupla remuneração!

Ousamos, pois, divergir do douto Relator, e **votamos** pela **existência de incompatibilidade** na acumulação de cargos em exame; e, ainda que este colegiado entenda pela inexistência, pela **impossibilidade de recebimento de remuneração** pela representação institucional em conselhos de órgãos de empresas estatais e sociedades de economia mista.

Sala da Comissão, em 2 de junho de 2011.

Deputado FABIO TRAD