

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2015, do Senador Reguffe e outros, que *suprime o inciso I e o § 3º, ambos do art. 56 da Constituição Federal, condicionando a posse de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores em cargos do Poder Executivo à renúncia ao mandato e dá outras providências.*



Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 5, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador REGUFFE, que objetiva modificar a Constituição Federal para *condicionar a posse de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores em cargos do Poder Executivo à renúncia ao mandato.*

A alteração do texto constitucional proposta resume-se à supressão do inciso I do *caput* do art. 56, de modo a excluir dentre as hipóteses de perda de mandato de Deputado e Senador o exercício de cargo do Poder Executivo – Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária – revogando, em consequência, o § 3º do referido art. 56 que permite ao Deputado ou ao Senador no exercício dos mencionados cargos optar pela remuneração do mandato, conforme consta do art. 1º da PEC.

O art. 2º propõe que o início da vigência da Emenda Constitucional que decorrer da PEC ocorra na data de sua publicação.

Alegam os signatários da PEC, em sua justificação, que a possibilidade constitucionalmente assegurada aos parlamentares eleitos, de

serem investidos nos mencionados cargos do Poder Executivo, *afronta ao princípio basilar da separação e independência dos poderes, esculpido no art. 2º da Carta Magna, o qual estabelece: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo o Executivo e o Judiciário”*.

*Aduzem, ademais, que o Poder Legislativo moderno é cada vez mais fiscalizador e menos legislador. A possibilidade de Deputados e Senadores ocuparem cargos no Poder Executivo, sem que renunciem aos mandatos parlamentares, afeta o exercício pleno do papel fiscalizador pelo Congresso Nacional, porquanto não é recomendável que o membro do poder fiscalizador integre o poder fiscalizado.*

*Afirmam, em conclusão, que em razão do princípio da simetria e do disposto no art. 27, parágrafo primeiro do Texto Constitucional, em caso de aprovação, este impedimento será imediatamente aplicável aos deputados estaduais e distritais (art. 32, § 3º), além dos vereadores.*

Não houve, até o momento, a apresentação de emendas à PEC.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre propostas de emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, ou que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). Também, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No tocante ao mérito, entendemos que a investidura de Senador e Deputado Federal no cargo de Ministro de Estado, que é uma das hipóteses permitidas, constitui prática que, embora já longa na nossa história constitucional, não se coaduna com o sistema presidencialista, cuja forte característica é a separação dos Poderes.



Esta pressupõe a ausência de hierarquia entre os membros do Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo. Dessa maneira, não pode o ministro de Estado ser subordinado ao Chefe de outro Poder. O parlamentar, na condição de membro do Congresso Nacional e representante popular, tem como o seu chefe apenas o povo brasileiro e ninguém mais.

Ressaltamos que o Presidencialismo de coalizão que se pratica atualmente no Brasil, baseado em negociações partidárias com objetivo de obter apoio político, seja para aprovação pelo Congresso Nacional de matérias de interesse do Poder Executivo, seja para assegurar aliança eleitoral, tem sido objeto de muitas denúncias pela imprensa, associando-o à ocorrência de desvios de dinheiro público.

Ademais, o afastamento do titular do mandato eletivo para exercer cargos do Poder Executivo, conforme previsto na Constituição Federal, implica a convocação do suplente. Este, por sua vez, é tratado pela imprensa como um sem-votos ou parente próximo do titular, sendo alvo de dúvidas quanto à sua legitimidade política ou suspeito de fazer negociatas para forçar a substituição temporária do titular, podendo chegar a exercer quase a duração integral de um mandato.

Essa situação conduz, portanto, a uma indesejável promiscuidade entre os Poderes Executivo e Legislativo que tende a desbordar dos princípios da administração pública, especialmente, o da moralidade e o da impessoalidade.

Por conseguinte, a nosso juízo, a proposta tem o objetivo de ajustar o texto constitucional no sentido de fortalecer o princípio da separação dos Poderes, reforçando, assim, a independência do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, como é próprio do sistema presidencialista.

Não obstante os claros objetivos da PEC em análise, temos reparos a fazer quanto à técnica legislativa, pois a simples supressão do inciso I do *caput* do art. 56 da Lei Maior deixa margem à interpretação de que não haveria proibição para que Deputado ou Senador viesse a assumir os cargos no Poder Executivo elencados no citado inciso I do *caput* do art. 56, haja vista a regra hermenêutica que determina não se estabelecer presunção de restrição de direito, no caso direito político, se não houver expressa previsão no texto constitucional.



Essa vedação que se pretende incluir deve estar expressa de modo a evitar que, em eventual controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, a mudança introduzida seja julgada inepta e desprovida de efetividade normativa.

Assim, apontamos a necessidade de oferecer alterações no texto para esclarecer qualquer dúvida quanto à aplicabilidade da medida constitucional objetivada pelos autores da PEC, com a consequente adaptação redacional de sua ementa, prevendo que desde a diplomação e posse não podem os Deputados e Senadores serem investidos nos cargos públicos mencionados no inciso I do art. 56 da Carta Política de 1988.

Também entendemos haver necessidade de estabelecer prazo razoável para a efetivação da mudança constitucional, a fim de que a Administração Pública se adapte, sem atropelos, ao que determinar a Emenda Constitucional que decorrer da PEC ora examinada.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5, DE 2015**

Altera a Constituição Federal para estabelecer a perda de mandato de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores em decorrência do exercício de cargos ou funções estranhas ao Poder Legislativo.

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** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 55.....

VII - que for investido em qualquer cargo ou função estranha ao Poder Legislativo.

.....”  
(NR)

“Art. 56. ....

.....  
§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga ou de licença superior a cento e vinte dias.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser exonerados, no prazo de noventa dias, a contar dessa data, os membros do Poder Legislativo que estiverem exercendo o cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território ou de Prefeitura de Capital.

**Art. 3º** Revogam-se o § 3º e o inciso I do *caput* do art. 56 da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

