

Emenda Constitucional n.º 10

A 18 de agosto de 1977, tendo como primeiros signatários o Senhor Deputado Alexandre Machado e outros e o Senhor Senador Daniel Krieger e outros, foi lida na Sessão do Congresso Nacional a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 14, DE 1977

Acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O art. 104 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 4 de junho de 1976, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

“§ 6.º — Excetuam-se da vedação do parágrafo anterior os cargos de Secretário Municipal ou Diretor-Geral de autarquia equivalente, desde que o Vereador se licencie do exercício do mandato.”

Justificação

O art. 104, § 5.º, da Constituição Federal, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 6, de 4 de junho de 1976, veda "ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função".

A exceção relativa ao cargo de Secretário Municipal não é, a rigor, instituída pela presente Proposta de Emenda Constitucional, que apenas procura inseri-la expressamente no texto do art. 104. Com efeito, é de entender-se decorre ela da simetria, estabelecida pela própria Constituição (cf. arts. 10, item VII, 13 e 200) entre a estruturação política da Federação e a dos Estados federados, simetria que atinge, por reflexo, a dos Municípios.

A Constituição Federal declara, no art. 36 (redação da Emenda Constitucional n.º 3, de 1972), que "não perde o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital", no que estabelece exceção ao art. 34, itens I e II; e no art. 10, item VII, alínea g, proíbe ao Deputado estadual o exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do referido art. 34, salvo a função de Secretário de Estado; coerentemente com isto, não devem perder o mandato os Vereadores investidos na função de Secretários Municipais — e algumas Constituições estaduais já inscrevem explicitamente o princípio.

Entendemos que a Proposta inova, propriamente, quando estende a exceção aos cargos de Diretor-Geral de Autarquia, ou equivalente. Justifica, a nosso ver, cabalmente a extensão o fato de corresponderem esses cargos, com frequência crescente, aos de Secretário Municipal, que vêm sendo por eles substituídos, especialmente nas grandes cidades.

A causa dessa substituição é a comprovada inépcia da administração direta em gerir certos setores de capital interesse para a comunidade — assinaladamente os serviços públicos, como água e esgoto; luz, telefone, limpeza pública etc. —, o que tem levado à criação de autarquias para a cobertura de campos antes submetidos a Secretarias Municipais.

Assim, muitas das antigas Secretarias vêm sendo substituídas, com vantagem, por autarquias, cujos dirigentes correspondem, na verdade, aos antigos Secretários Municipais, pelas funções que exercem, de auxiliares do Prefeito na condução político-administrativa do Município. Justo é, pois, sejam considerados como tais, para fins de compatibilidade entre o exercício do cargo e o mandato de Vereador.

Releva lembrar que as proibições dos arts. 34 e 10, VII, g, da Constituição Federal visam à integridade e independência dos órgãos de representação popular, impedindo os representantes de se comprometerem "exercendo certas funções ou praticando determinados atos, de modo a sacrificar sua própria liberdade de ação" (Manoel Gonçalves Ferreira Filho — *Comentários à Constituição Brasileira* — Saraiva, S. Paulo, 1972 — vol. 1, pág. 222). Não é o caso do parlamentar chamado a exercer as altas funções de Ministro ou Secretário de Estado, cuja investidura os torna em auxiliares do Presidente ou do Governador na direção política do Estado — daí as exceções consubstanciadas nos arts. 36 e 10, VII, g,

in fine, da Constituição Federal. Não é, por plena similaridade das situações, o caso do Vereador convocado à função de Secretário Municipal ou equivalente.

A Emenda ora proposta atende à conveniência de não se impedir aos Vereadores colaborar na administração municipal, com a modernização desta. É justificação bastante para sua adoção pelo Congresso Nacional.

DEPUTADOS: Alexandre Machado — Lomanto Júnior — Viana Neto — Angelino Rosa — Homero Santos — Padre Nobre — Paulino Cicero de Vasconcellos — José Zavaglia — Frederico Brandão — Magnus Guimarães — Henrique Cardoso — Walter Silva — Noide Cerqueira — Henrique Córdova — João Vargas — Alípio Carvalho — Humberto Souto — João Cunha (apoio) — JG de Araújo Jorge — Augusto Trein — Marcos Tito — Jerônimo Santana — José Thomé — José Mandelli — Ary Kffuri — Francisco Libardoni — Tarcísio Delgado — Fernando Coelho — Theobaldo Barbosa — José Ribamar Machado — Daso Coimbra — César Nascimento — Paulo Ferraz — Antônio Annibelli — Alvaro Dias — Nina Ribeiro (apoio) — Hélio Campos — Antônio Pontes — Mário Mondino — Octacílio Queiroz — Arnaldo Lafayette — Odemir Furlan — Ademar Ghisi — Carlos Santos — Jarbas Vasconcelos — Antunes de Oliveira — Pacheco Chaves — Sinval Boaventura — Alacid Nunes — Vasco Neto — Luiz Fernando — Sílvio Abreu Júnior — João Gilberto — Antônio José — Nunes Rocha — Pedro Lauro — Valdomiro Gonçalves — Alceu Collares — Alcir Pimenta — Gamaliel Galvão — Paulo Studart — Gomes da Silva — Francisco Rollemberg — Mauro Sampaio — Januário Feitosa — Brígido Tinoco — Inocêncio Oliveira — Cleverson Teixeira — Luiz Couto — Pedro Lucena — Dayl de Almeida — Joaquim Guerra — Lauro Rodrigues — Ernesto de Marco — Olivir Gabardo — Figueiredo Correia — Célio Marques Fernandes — Walmor de Luca — Mário Moreira — Ernesto Valente — Siqueira Campos — Jorge Arbage — Nasser Almeida — Ferraz Egreja — Joaquim Coutinho — Minoru Miyamoto — Abdon Gonçalves — Iturival Nascimento — Celso Barros — Laerte Vieira — Jorge Moura — Rafael Faraco — Alvaro Valle — Cantídio Sampaio — Gabriel Hermes — Theódulo Albuquerque — Teotônio Neto — Geraldo Freire — Dib Cherem — Antunes de Oliveira — Antônio Carlos de Oliveira — Manoel de Almeida — Passos Pôrto — Raul Bernardo — Milton Steinbruch — Aluizio Paraguassu — Antônio Mota — Yasunori Kunigo — José Costa — Lauro Leitão — Odulfo Domingues — Hydeckel Freitas — Darcílio Ayres — José Haddad — Wilson Falcão — Daniel Silva — Edgar Martins — Juares Bernardes — Parsifal Barroso — Eduardo Galil — Odacir Klein — Freitas Nobre — Noberto Schmidt — João Linhares — Adhemar Santillo — Minoru Massuda — Florim Coutinho — Antônio Ferreira — Joaquim Bevilacqua — Cotta Barbosa — Pedro Faria — Ruy Lino — Paes de Andrade — Carlos Alberto de Oliveira — Vieira da Silva — Hélio de Almeida — Blota Júnior — Claudino Sales — Salvador Julianelli — Rosa Flores — Rui Bacelar — Murilo Badaró — Israel Dias-Novae — Joel Lima — Pinheiro Machado — Norton Macedo — João Clímaco — Luiz Braz — Henrique Prettl.

SENADORES: Daniel Krieger — Accioly Filho — Otto Lehmann — Ruy Santos — Luiz Cavalcante — Dinarte Mariz — Luiz Viana — Alexandre Costa — Mattos Leão — Vasconcelos Torres — Saldanha Derzi — Helvidio Nunes — Renato Franco — Braga Júnior — Lázaro Barboza — Mendes Canale — Evelásio Vieira — Dirceu Cardoso — Benjamim Farah — Evandro Carreira — Leite Chaves — Danton Jobim.

O SR. PRESIDENTE (José Lindoso) — De acordo com as indicações das Lideranças, fica assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria:

Pela Aliança Renovadora Nacional — Senadores Altevir Leal, Braga Júnior, Cattete Pinheiro, Renato Franco, Domicio Gondim, Luiz Cavalcante, Ruy Santos, Osires Teixeira e os Srs. Deputados Alexandre Machado, Josias Leite, Siqueira Campos, Henrique Brito, Humberto Souto e Luiz Braz.

Pelo Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Danton Jobim, Adalberto Sena, Nelson Carneiro e os Srs. Deputados Aloisio Santos, Aldo Fagundes, Frederico Brandão, Renato Azeredo e Tarcísio Delgado.

O SR. PRESIDENTE (José Lindoso) — A Comissão, nos termos do artigo 74 do Regimento Comum, terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar o parecer.

— Perante a Comissão Mista, poderão ser apresentadas emendas, no prazo de oito dias a contar de sua instalação, com o mesmo número de assinaturas previsto para a apresentação da Proposta.

Publicada no DCN — Sessão Conjunta — 19-8-77 — pág. 2003.

A 16 de setembro de 1977, foi lido e deferido, na Sessão do Congresso Nacional, o seguinte officio da Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a matéria:

Excelentíssimo Senhor
Senador Petrônio Portella
DD. Presidente do Congresso Nacional

Em 16 de setembro de 1977.

Senhor Presidente

Na qualidade de Presidente da Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de estudo e parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 14, de 1977 (CN), que “acrescenta parágrafo ao artigo 104 da Constituição”, solicito a Vossa Excelência, prorrogação por mais 15 (quinze) dias do prazo concedido a este órgão para apresentação de seu parecer, a partir do dia 18-9-77.

Outrossim, esclareço, que tal pedido se justifica pela importância da matéria objeto de estudo e que está a exigir do Excelentíssimo Senhor Relator, Senador Osires Teixeira, um prazo mais dilatado para elaboração do seu parecer.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de estima e consideração. — Deputado Aloisio Santos, Presidente.

Publicado no DCN — Sessão Conjunta — 17-9-77 — pág. 2462.

A 21 de setembro de 1977, a Comissão Mista designada apresentou o seguinte parecer:

PARECER N.º 98, DE 1977-CN

Da Comissão Mista do Congresso Nacional incumbida de estudo e parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 14/77, que “acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição”.

Relator: Senador Osires Teixeira.

Propõe o ilustre Deputado Alexandre Machado o acréscimo de um parágrafo ao art. 104 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Cons-

titucional n.º 6, de 1976, disciplinando o exercício de mandato legislativo por servidores públicos federais, ou municipais, nos seguintes termos:

“§ 6.º — Excetuam-se da vedação do parágrafo anterior os cargos de secretário municipal ou diretor-geral de autarquia equivalente desde que o Vereador se licencie do exercício.”

O § 5.º, que se pretende excepcionar, veda ao vereador, “no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função”.

Alega, em sua justificação, o Autor da proposta, que apenas coloca no texto constitucional matéria defluente do princípio de “simetria”, consignada nos arts. 10, item VII, 13 e 200, “entre a estruturação política da Federação e a dos Estados federados, simetria que atinge, por reflexo, a dos Municípios”.

Assim, no item VII do art. 10, ressalva-se que o Deputado Estadual pode exercer, sem perda de mandato, as funções de Secretário de Estado.

Ademais, manda o art. 13 que os Estados se organizem e rejam por suas Constituições e leis, ressalvado o princípio mencionado no item VII do art. 10, enquanto o art. 200 consigna:

“As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direlto constitucional legislado dos Estados.”

Entretanto, a combinação desses incisos constitucionais não obriga o legislador constituinte estadual a assemelhar o Vereador ao Deputado, nem o Secretário de Estado ao Secretário Municipal. E se alguma Constituição Estadual inscreveu esse princípio, o fez, não por obrigada, pelo art. 200 da Lei Maior, a essa simetria, senão atendendo à sua autonomia constituinte.

Entretanto, desde a aprovação da Emenda Constitucional n.º 6, de 1976, tal declaração de qualquer Constituição Estadual estaria ultrapassando a vedação consignada no § 5.º do art. 104 da Constituição.

Por isso mesmo, a proposta sob nosso exame busca permitir que os vereadores, desde que se licenciem desse mandato, exerçam cargos de secretário municipal ou diretor-geral de autarquia equivalente.

A minguada de definição do que se entenda, no texto, pela expressão “autarquia equivalente”, diz o Autor, na justificação:

“Justifica, a nosso ver, cabalmente a extensão o fato de corresponderem esses cargos, com freqüência crescente, aos de Secretário Municipal, que vêm sendo por eles substituídos, especialmente nas grandes cidades.”

Mas, logo depois, o Autor adverte que essas autarquias têm sido criadas para a “cobertura de campos antes submetidos a Secretarias Municipais”.

Como o Autor argumenta no campo da analogia, cabe salientar a existência, no plano federal, de autarquias vinculadas a Ministérios, como, também, no plano estadual, outras subordinadas a Secretarias de Estado.

Ademais, vejamos o que dizem os arts. 34 e 35 da Constituição, na matéria pertinente ao objeto da presente Proposta de Emenda à Constituição:

“Art. 34 — Os Deputados e Senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior;

II — desde a posse:

a)

b) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do item I.

c)

d)

Art. 35 — Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I — que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

.....”

Donde se conclui que, aprovada a proposta sob o nosso exame, estaria sendo contrariada a pretendida “simetria”, podendo o Vereador exercer, no âmbito Municipal, cargos vedados aos Deputados e Senadores, tanto no plano federal, como nos planos estadual e municipal.

Portanto, a pretendida emenda atinge a própria sistemática constitucional, estabelecendo uma exceção inaceitável, ademais porque contraria o próprio princípio da “simetria”, em que se pretende apolar.

Dá por que os mesmos argumentos da justificação nos levam a opinar pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição n.º 14, de 1977, apesar dos seus objetivos, porque contrária à sistemática estatuída nos arts. 34 e 35 da Constituição.

Sala das Comissões, 21 de setembro de 1977. — Deputado **Henrique Brito**, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — Senador **Osires Teixeira**, Relator — Senador **Ruy Santos** — Senador **Lourival Baptista** — Senador **Dinarte Mariz** — Senador **Nelson Carneiro**, com o seguinte voto. Se a Emenda se referisse apenas a Secretários Municipais, meu voto seria pela aprovação. Nos termos em que está redigida, voto por sua rejeição — Senador **Heitor Dias** — Senador **Luiz Cavalcante** — Senador **Adalberto Sena** — Senador **Danton Jobim** — Senador **Murilo Paraíso** — Senador **Renato Franco**.

Publicado no DCN — Sessão Conjunta — 24-9-77 — pág. 2523

A 8 de novembro de 1977, foi realizada Sessão Conjunta do Congresso Nacional destinada à apreciação da Proposta de Emenda à Cons-

tituição nº 14, de 1977, que acrescenta parágrafo ao artigo 104 da Constituição:

Discussão, em Primeiro Turno — Encerrada sem debates.

Votação — É lido **Requerimento nº 63, de 1977-CN**, de autoria do **Senador Eurico Rezende**, de destaque para rejeição da expressão “ou Diretor-Geral da autarquia equivalente”, constante da Proposta.

Votação da proposta, sem prejuízo do destaque requerido — Votaram **SIM 224 Srs. Congressistas**. Não houve voto contrário. **Aprovada.**

Votação do Requerimento nº 63/77-CN — Votaram **SIM 226 Srs. Congressistas**. **Aprovado**, ficando, portanto, **rejeitada a expressão “ou Diretor-Geral de autarquia equivalente”**.

A matéria volta à Comissão Mista, a fim de ser elaborada a redação para o segundo turno.

Publicada no DCN — Sessão Conjunta — 9-11-77 —pág. 3057.

A 9 de novembro de 1977, a Comissão Mista, através do **Parecer nº 190, de 1977 (CN)**, tendo como Relator o Sr. Senador Osires Teixeira, ofereceu a seguinte redação para 2º turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 1977 (CN):

P A R E C E R

A Comissão Mista do Congresso Nacional, designada para emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 1977 (CN), que “acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição”, oferece, em anexo, a redação para 2.º turno, da referida proposição, dela, conforme deliberação do Plenário, excluindo a expressão “ou Diretor-Geral de autarquia equivalente”.

Sala das Comissões, em 9 de novembro de 1977. — Deputado **Henrique Brito**, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — Senador **Osires Teixeira**, Relator — Senador **Ruy Santos** — Senador **Renato Franco** — Senador **Adalberto Sena** — Senador **Lourival Baptista** — Senador **Luiz Cavalcante** — Deputado **Alexandre Machado** — Senador **Heitor Dias** — Deputado **Tarcisio Delgado** — Deputado **Luiz Braz** — Deputado **Frederico Brandão** — Deputado **Humberto Souto**.

ANEXO AO PARECER N.º 190, DE 1977 — CN

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º ...

Acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O art. 104 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 4 de junho de 1976, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

“§ 6.º — Excetua-se da vedação do parágrafo anterior o cargo de Secretário Municipal, desde que o Vereador se licencie do exercício do mandato.”

Publicado no DCN — Sessão Conjunta — 10-11-77 — pág. 3061.

A 10 de novembro de 1977, foi realizada Sessão Conjunta destinada à apreciação da Proposta em segundo turno:

Discussão, em segundo turno — Encerrada sem debates.

Votação da Proposta — Votaram SIM 272 Srs. Congressistas. Não houve voto contrário. **Aprovada.**

A Presidência comunica que oportunamente convocará Sessão Conjunta para promulgação da Emenda Constitucional ora aprovada.

Publicada no DCN — Sessão Conjunta — 11-11-77 — pág. 3090.

A 14 de novembro de 1977, foi realizada Sessão Solene destinada à promulgação da Emenda à Constituição que acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10

Acrescenta parágrafo ao art. 104 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O art. 104 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 4 de junho de 1976, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

“§ 6.º — Excetua-se da vedação do parágrafo anterior o cargo de Secretário Municipal, desde que o Vereador se licencie do exercício do mandato.”

Brasília, em 14 de novembro de 1977.

A MESA DA CAMARA DOS DEPUTADOS: Marco Maciel, Presidente — João Linhares, 1.º-Vice-Presidente — Adhemar Santillo, 2.º-Vice-Presidente — Djalma Bessa, 1.º-Secretário — Jader Barbalho, 2.º-Secretário — João Clímaco, 3.º-Secretário — José Camargo, 4.º-Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: Petrônio Portella, Presidente — José Lindoso, 1.º-Vice-Presidente — Amaral Peixoto, 2.º-Vice-Presidente — Antonio Mendes Canale, 1º-Secretário — Mauro Benevides, 2º-Secretário — Henrique de La Rocque, 3.º-Secretário — Renato Franco, 4.º-Secretário.

Publicada no DCN — Sessão Conjunta — 15-11-77 — pág. 3132.