

SEARA JURÍDICA — ISSN 1984-9311 — V.2 | N.12 | JUL - DEZ 2014

# A FACULDADE DO SUBSÍDIO DO PARLAMENTAR INVESTIDO EM CARGO PÚBLICO, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, RAZOABILIDADE E SIMETRIA<sup>1\*</sup>

*Tássio Nogueira de Oliveira Sapucaia<sup>2\*\*</sup>*

**Resumo:** A presente investigação aborda a problemática da faculdade do subsídio dos parlamentares licenciados a cargo do Poder Executivo outorgados através do parágrafo terceiro do artigo 56 da Constituição Federal e os possíveis danos que o implemento desse dispositivo traz ao erário do Poder Legislativo federal, estadual e municipal. É realizado um estudo histórico buscando compreender se as Constituições pretéritas versaram ou não sobre a referida opção. Sendo feita uma abordagem discricionária sobre a aplicabilidade dos Princípios da Moralidade Administrativa e Razoabilidade em face da referida opção, além de estabelecer uma noção infraconstitucional do dispositivo estudado à luz do Princípio da Simetria. Também será feita uma abordagem refletindo a atuação que o parágrafo terceiro do artigo 56 da CF em vista dos parlamentares investidos em cargos públicos, entabulando pesquisas que demonstrem os números dos congressistas licenciados e qual o grau de uso dessa faculdade por eles, demonstrando o impacto econômico que essa faculdade trouxe aos cofres públicos. E por fim, também será analisado com um viés argumentativo e comparativo a respeito da opção trazida pela Constituição da República de 1988 à luz do Projeto a Emenda Constitucional nº 48/2011.

**Palavras-chave:** Parlamentar; Licenciamento; Subsídio; Moralidade; Razoabilidade.

---

1 \* Trabalho de conclusão do Curso de Direito, apresentado no primeiro semestre de 2014, como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Direito, no Centro Universitário Jorge Amado.

2 \*\* Aluno do curso de Direito do Centro Universitário Jorge Amado.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer uma análise crítica a respeito do parágrafo 3º do artigo 56 da Constituição Federal, à luz dos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade.

A Constituição da República de 1988, rotulada consoante Carta Cidadã, trouxe inúmeras garantias a todos os campos que ligam e constituem a sociedade pátria, de modo que o equilíbrio desta Carta, conjugado à ótica dos Diplomas legais regressos, põe em conotação a majestade dessa Norma, fazendo suspirar democracia, fraternidade e unidade entre os grupos sociais.

Não sendo esta postura constitucional inovadora, dessemelhante no campo parlamentar, visto que os atributos que conduzem um membro do parlamento em face do seu mandato aproximam-se ao ápice dos privilégios e regalias vislumbrados a nível global quando postos frente a este ministério.

A confiança popular em eleger um Deputado Federal ou Senador advém da crença individual de cada cidadão em escolher aquele candidato que apresente maior identificação e ideologia política/legislativa, passo que a investidura deste, como membro do Congresso Nacional arrasta consigo milhares de votos, quais sejam, votos de confiança, de crença, de fiscalização, e também milhares de sonhos, construindo assim, verdadeiro compromisso pactuado e fundido no processo eleitoral, tendo seu nascimento no instante que é registrado na urna o voto direto.

Por meio da Constituição Federal em seu artigo 56, foram elencadas as hipóteses em que o parlamentar embora ausente da função legislativa, não perderá seu mandato, visto assim, quando sua licença se aplica a investidura em determinados cargos do Poder Executivo, ou também a licenças, seja em função de doença ou por motivo particular, haverá inoccorrência quanto à perda do mandato.

Neste passo, o constituinte além de impedir que o parlamentar perca seu mandato, permite que o Deputado Federal ou Senador licenciado a cargo 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, terão o direito de escolher se optam pela remuneração concernente a seu novo ofício, ou continuam a perceber os subsídios referentes ao cargo do parlamento.

O estudo a ser firmado no desenrolar deste trabalho, exprime o questionamento a respeito da moralidade administrativa, proporcionalidade e razoabilidade dos parlamentares licenciados passarem a exercer funções adversas da Casa Legislativa com a opção de escolha da remuneração a ser percebida, problematizando em quais aspectos constitucionais o constituinte usou ou deixou de usar quando implementou este dispositivo à luz do impacto econômico financeiro referente a esta opção.

Será também imprescindível, ter uma noção genérica da forma como os parlamentares tratam este direito, visto que para a indagação e reflexão da medida constitucional, não seria viável desenvolver um raciocínio crítico, quando a realidade dos fatos não tenha apresentado relevante sintonia com o questionamento em si, a saber, um conteúdo fático predominantemente ativo e em plena execução em face da opção constitucional.

É necessário compreender que a forte necessidade do princípio da simetria dentro do ordenamento brasileiro é basilar para se constituir um corpo de leis firme e de certa maneira facilitador do controle de constitucionalidade das normas, por assim dizer executado pelo Poder Judiciário.

E como se faz de simples compreensão, a partir do momento que este dispositivo foi aplicado na Norma Maior do ordenamento jurídico pátrio, abriu-se uma porta enorme para as Casas de Leis da seara estadual e municipal legislarem de forma verossímil e de acordo com a força de sua competência parlamentar.

Pois assim, uma vez analisado uma possível alteração econômico-financeira no Congresso Nacional, se buscará compreender como se desenvolveu este dispositivo nas demais Casas, além do mais, a indagação será alcançada ao âmbito municipal, refletindo como se dá os efeitos deste impacto.

Será, igualmente, envolvido no contexto da obra, pesquisas e apresentação de dados estatísticos que demonstre a opção dos Deputados Federais e Senadores licenciados, de acordo com suas respectivas Casas, expondo qual o grau de aceitação e rejeição dos parlamentares licenciados quanto à opção de seus vencimentos.

Portanto, o trabalho em si, trará um corte de avaliação do dispositivo mencionado mediante os princípios basilares da constitucionalidade de uma norma, com o fito de atribuir a esta análise a conotação do emprego

da moralidade e razoabilidade do ingresso da referida faculdade no corpo constitucional hodierno.

## SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS

A concepção da separação das funções estatais é entendida por expressiva parcela da doutrina como uma concepção detentora de denominações diversas da ideia que há fez surgir. O conceito declarado falho e impróprio direcionado a este preceito, qual seja, a “*tripartição dos poderes*” ou “*separação dos poderes*”, absolve severas críticas, tendo em vista que a compreensão do Poder Político é uno e indivisível, não havendo a possibilidade conceitual para as denominações retrocitadas, a saber, a postura correta à interpretação desta premissa, se define na distribuição ou divisão de funções estatais ligadas aos órgãos do Estado.

É dessa forma que aduz Cunha Junior, no livro Curso de Direito Constitucional:

Deveras, como o Poder é uno e incindível, não há falar em separação de Poderes, mas sim, em separação de funções do Poder político ou simplesmente de separação de funções estatais, insistimos: não é o Poder que é divisível, mas sim, as funções que o compõem e se manifestam por distintos órgãos do Estado. (CUNHA JR., 2013, p. 523).

O que nos faz compreender, o imperativo desse Poder unitário que emana do povo, com o implícito objetivo de torna possível uma vida em sociedade.

### 2.1 Poder executivo, legislativo e judiciário

A divisão dessas funções, definidas por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, foram concebidos para cumprir o papel de controlar o exercício do Poder Político necessário para a sobrevivência do Estado.

Roberto B. Dias da Silva (2007, p. 202), vai além, trazendo autores que embasaram o surgimento desse instituto, a começar por Aristóteles com a obra *Política*, e logo depois, John Locke, em *Segundo tratado de governo civil*, ambos, referiam-se a ideia da necessidade de uma separação das atividades extrínsecas inerentes ao Estado, todavia, não esmiuçaram o real sentido deste instituto.

Segundo o mesmo autor, por meio dos ensinamentos de Charles de Montesquieu, sobreveio de fato à ideia de separação das funções estatais,

“Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”. (SILVA, 2007, p. 203).

Na visão primitiva de Montesquieu, ao primeiro poder, o príncipe ou magistrado (como assim ele classifica o legislador), tem a função de fabricar leis por certo tempo ou de cunho permanente, devendo sempre que necessário anular ou corrigir aquelas que por ventura, mereçam tal sanção.

Ao segundo, é dada uma relevância pormenorizada que o primeiro, o que não o torna insignificante, “ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões” (DA SILVA, 2007, p. 203).

Por derradeiro, o último poder concebeu a missão das penas, a ótica julgadora de uma parte da função social, encarregada de imputar castigos aos indivíduos que venham a cometer crimes diante da sociedade, ministério incumbido ao *corpo de magistrados*.

## O SISTEMA DE FREIOS E CONTRA PESOS

Com a delimitação da separação das funções sociais necessárias ao Estado Democrático de Direito, um viés imbuído no sucesso desta organização institucional, refere-se ao sistema de freios e contra pesos, vinculado aos três poderes.

A saber, rege-se um imperativo funcional, onde os poderes atuam nos limites de sua competência, sem deixar de exercer um papel vigilante em face das demais funções sociais.

Canotilho, a respeito desse sistema, alude que “a repartição horizontal refere-se à diferenciação funcional (legislação, execução, jurisdição), à delimitação institucional de competências e às relações de controle e interdependência recíproca entre os vários órgãos da soberania” (CANOTILHO, 2003, p. 556).

Com mais precisão, Bonavides, traduz de cunho didático a teoria de pesos e contrapesos como sendo “(...) a presença do executivo na órbita legislativa por via do veto e da mensagem, e excepcionalmente, segundo alguns, da delegação de poderes, que o princípio a rigor interdita, por decorrência da própria lógica da separação.” (BONAVIDES, 2008, p. 151).

Por assim dizer, não há como compreender a separação das funções estatais, sem a presença maciça do sistema de freios e contra pesos. Sempre relevante e operante no regular funcionamento do Estado, sendo destinado a cada Poder, controlar e vigiar os passos do Poder-irmão, digo, o Poder Estatal permite que as funções do Estado sejam divididas e fiscalizadas entre si, tendo como objetivo o bem comum, qual seja, a consolidação do regular exercício do Estado Democrático de Direito.

## O SURGIMENTO DO SISTEMA PARLAMENTAR NO BRASIL

### A MOTIVAÇÃO DO SEU INGRESSO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Antes de adentrar no mérito desse sistema, por importante, é necessária a noção do surgimento do parlamentarismo pela narração de alguns juristas que buscam lecionar a respeito da matéria.

De acordo com DALLARI (1995, p. 23), foi na Inglaterra que nasceu o governo representativo, através de uma intensa batalha entre barões e clero contra os monarcas no século XIII que começou a ser desenhado o parlamentarismo, afirma o autor que no ano de 1265 o francês, Simom de Montefort, descendente de ingleses e muito próximo dos barões e dos sacerdotes da Inglaterra, promoveu uma movimentação em desfavor do Rei inglês, Henrique III, repercutindo uma reunião apontada por muitos como o real início do parlamento.

Dessa maneira, resta claro que foi na Inglaterra que nasceu o sistema parlamentar, não sendo desarrazoado, exprimir a ideia de que o surgimento desse sistema brotou o desejo de arrancar das monarquias absolutistas o poder integral do Estado.

Na Inglaterra, em meados do século XIV, o parlamento já apontava uma imagem atual, tida por meio da Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns. Entretanto não há como deixar de expor que diversos motivos influenciaram na fixação do sistema parlamentarista inglês. A esta premissa, Soares elucida da seguinte maneira:

- A vitória em 1688, após a Glorious Revolution, do governo representativo sobre o absolutismo;

- o controle parlamentar sobre o governo na votação da proposta tributária anual;
- a formação de dois grandes partidos;
- o preparo cultural da aristocracia inglesa;
- o advento de uma linhagem estrangeira de monarcas que não dominavam a língua inglesa, demonstrando-se incapaz de acompanhar as deliberações do parlamento” . (SOARES, 2001, p. 513).

Existe uma divergência na doutrina a respeito da forte atuação do parlamentarismo na Inglaterra, alguns afirmam que a intensa atuação ocorreu diante dos motivos retro mencionados, porém, Loewestein (SOARES, 2001, p. 513), que por sinal foi citado na obra de Soares, salientou que “o sistema parlamentar da Inglaterra autêntico, apenas começou a funcionar normalmente após a Reform bill de 1832, com ampliação do sufrágio à classe média enriquecida”.

Assim, diante da repercussão positiva que se lastreou em torno do parlamentarismo inglês, inúmeras nações da Europa passaram a adotar esse sistema, sendo o primeiro deles, a França, e posteriormente os demais Estados da circunscrição europeia.

Por derradeiro, cumpre finalizar atentando que o trilha histórico percorrido pelo sistema parlamentar se deu em três tipos, sendo eles: clássico ou dualista, o racionalizado ou monista e o misto.

A distinção desses tipos segundo SOARES (2001, p. 511), foi que o clássico se originou na Inglaterra em meados do século XVII, já o parlamentarismo racionalizado ocorreu após a Primeira Guerra Mundial, quando as Constituições foram reformuladas, e por último, o parlamentarismo misto se firmou pelas características das modalidades com tendência diretorial, presidencialista e de equilíbrio.

### A FUNÇÃO PARLAMENTAR COM O ADVENTO DA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1988

Sabe-se que o Brasil, ao longo de sua história passou por alguns momentos políticos de extrema turbulência ante sua sociedade, ilustração apropriada seria o golpe militar que perdurara entre os anos de 1964 até

seu marco final em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, tendo aquele período como um dos seus atos institucionais de maior relevância, a dissolução do Congresso Nacional.

Com a volta das eleições, o Parlamento assumiria uma função de destaque nas mudanças políticas que estavam por vir.

O envio da Emenda n. 26 ao Congresso Nacional, feita por José Sarney, logo mais resultaria na elaboração de uma nova Constituição, onde o Congresso estabeleceria nas linhas do novo Diploma os anseios e interesses mais relevantes aos olhos da sociedade.

Com o imbróglio institucional estabelecido pela ditadura militar, o sistema parlamentar nacional passou a exercer um papel de crucial importância para o país ter de volta pilares que estabilizariam seu funcionamento, quais sejam, a segurança, igualdade e controle de leis do país, além é claro, da missão de afastar o medo que pairava no seio dos brasileiros.

É dessa forma que alude Assis:

A partir disso, era de se esperar que o Parlamento assumisse, como de fato assumiu, um papel centralizador na condução dos rumos da Nação de então.

Com a nova ordem democrática e a nova Constituição, uma série de medidas legislativas infraconstitucionais precisou ser adotada para dar fim aos decretos-lei criados durante o regime de exceção.

Nessa esteira, o regular funcionamento do Congresso era condição essencial para se criar o novo arcabouço jurídico que regularia as relações sociais desse novo modelo de país. (ASSIS, 2012, p. 153).

Nesse diapasão, os anseios do povo, assim compreendidos como também dos membros do Parlamento, se refletiram na Constituição Cidadã, isto porque bela fatia dos congressistas eram líderes sindicais, representantes ruralistas, empresários, intelectuais e profissionais liberais. Dessa forma o Congresso se tornou mais responsável e comprometido não só com a representação política em si, mas, de igual modo, com bastante seriedade na construção das leis e vigilância quanto aos atos proferidos pelo Poder Executivo.

## A FUNCIONALIDADE DO DEPUTADO FEDERAL E SENADOR

A adoção do sistema bicameral para compor o corpo legislativo da União é composto pelo Congresso Nacional, que subdividiu-se em duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim tidas com o desconhecido batismo de Câmara Baixa e Câmara Alta, respectivamente.

O Constituinte ao confirmar este modelo duplo de funções legislativas, fez com que a atuação das Casas fossem conjuntas e separadas entre si, para compreender melhor este intelecto, note que a Câmara dos Deputados e Senado Federal, discutem as mesmas matérias em momentos distintos, passando as demandas legislativas em uma Casa de cada vez, o que define-se o bicameralismo separado, todavia, a noção conjunta refere-se a ideia de que os projetos que ambas deliberam são os mesmos, sem perder porem, sua individualidade.

Entretanto, a Constituição prevê uma única possibilidade de união dos Congressistas, para a chamada sessão unicameral, realizada em um mesmo tempo e lugar, com o fim de deliberarem em razão de um objeto comum, a revisão constitucional, bem transcrito por Ferras:

A única e excepcionalíssima hipótese de sessão unicameral prevista na Constituição se refere às necessárias à revisão constitucional, prevista no art. 3º do ADCT, e que aconteceram em 1993-94. Tendo acabado a revisão, não é mais possível ao reformador criar uma nova revisão em sessão unicameral. (FERRAS, 2007, p. 15).

Em meio a este laço legislativo fundido entre as duas Câmaras, para o estabelecimento de semelhanças funcionais, não obsta esquecer que existem hipóteses em ambas atuações existem sem qualquer intervenção ou auxílio da outra, refiro-me as competências privativas de cada Casa, traçadas nos artigos 51 e 52 da Carta Maior, aplicando funções que são iniciadas, desenvolvidas e concluídas de cunho exclusivo no seio de cada uma delas.

## AS ATRIBUIÇÕES POSSÍVEIS A UM PARLAMENTAR FORA DA CASA LEGISLATIVA

### CONTEXTO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

A atual Constituição da República por meio do seu artigo 56 inciso I dá a possibilidade ao Deputado Federal ou Senador em determinadas hipóteses deixar de cumprir a militância legislativa, sem que para isso perca seu mandato.

Entretantes, antes de explorar a vigência pautada no art. 56 inciso I da Constituição Federal, postergarei o enunciado dessa premissa na atual Carta Magna, para dar início a uma retrospectiva cujo marco inicial se deu com o advento da primeira Constituição da República Federativa do Brasil, qual seja a Constituição do Império, sendo perpassada e alterada com o ingresso das Constituições que estariam por vir.

A abordagem contextual a respeito das atuações do parlamentar fora da Casa Legislativa foi retirada da obra de CRETELLA JUNIOR (1998, p. 2672) – Comentários a Constituição de 1988, onde expressa-se que a primeira Carta Política brasileira, conhecida como Constituição do Império de 1824, inaugurou tais possibilidades por meio do art. 24, sendo válido ressaltar que muito evoluiu a atual disposição frente a encontrada no Diploma de 1824, senão vejamos.

Naquela Constituição, havia a possibilidade dos Deputados e Senadores serem nomeados somente a cargos de Ministro de Estado ou Conselheiro de Estado, com uma simples e pontual diferença, em caso da nomeação se direcionar a um Senador, este ocuparia o cargo sem deixar de cumprir o ofício parlamentar, ou seja, não se ausentaria do Senado, entretanto, caso a mesma situação ocorresse em face de um Deputado Federal, o mesmo automaticamente perderia sua cadeira, passando a haver nova eleição, sendo autorizado ao Deputado nomeado, a disputa eleitoral, e em caso de reeleição, passaria a ocupar as duas funções simultaneamente.

Com mera compreensão a cerca da separação das funções estatais, um jurista perceberia com facilidade que o art. 24 da Constituição do Império, logo mais sofreria alguma mudança, tal qual, sobreveio na Carta de 1891, onde estabelecia que:

Art. 50: “Os Ministros de Estado não poderão acumular o exercício de

outro emprego ou função pública, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União, Deputado ou Senador.

Parágrafo Único: O Deputado, ou Senador, que aceitar o cargo de Ministro de Estado, perderá o mandato, e proceder-se-á imediatamente a nova eleição na qual não poderá ser votado.

E não sendo diferente, a Constituição de 1934 definiu que os Deputados nomeados a Ministro de Estado não perderiam o mandato, passando por simples substituição enquanto perdurasse o tempo da nomeação, sendo convocado o respectivo suplente, foi também nesse Diploma que surgiu a possibilidade de do parlamentar mediante licença prévia da Câmara, exercer função diplomática.

Com o início da era Vargas, a Carta de 1937 somente acrescentou que seria vedado ao parlamentar o exercício de cargo, comissão ou emprego público de forma remunerada, com a exceção da missão diplomática, sempre em caráter extraordinário, ocorre que esta disposição não prosperou com o Diploma Maior de 1946, onde se estabeleceu a possibilidade do parlamentar desempenhar missão diplomática também em caráter transitório, ou participar fora do país, de congressos, conferências ou missões culturais.

Com o advento da Constituição Federal de 1967, o constituinte começou a se aproximar do posteriormente estaria escrito na Constituição atual, tendo em vista que nela se ampliou o rol de licenças possíveis sem a perda do mandato parlamentar, sendo elas, a investidura na função de Ministro de Estado, já previsto anteriormente, acrescentando-se às de interventor federal, secretário de Estado ou Prefeito de Capital. Sendo o rol ampliado ainda mais, com a Emenda Constitucional nº 01 de 1969, onde prevaleceu que:

Art. 56: Não perde o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Governador do Distrito Federal, Governador de Território, Secretário de Estado e Prefeito de Capital ou quando licenciado por período igual ou superior a cento e vinte dias, por motivo de doença para tratar de interesses particulares.

Bem assim, denota-se que houve mudanças graduais e significativas, sendo estabelecidas em razão do tempo e do contexto histórico expressivo na vigência daquelas Constituições pretéritas.

Desse modo, resta cristalino que deste a primeira Constituição Republicana até a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, existiam menções parciais do conteúdo positivado no art. 56 do Diploma Maior de 1988, à vista das peculiaridades sobre nomeação para cargo de Ministro de Estado; Acumular o exercício de outro emprego ou função pública; perda do mandato; licença prévia da respectiva Casa. Todavia, observa-se que não há qualquer premissa que faça alusão ao respectivo artigo 56, §3º, da Constituição atual.

Referência que nos faz refletir sobre a riqueza cultural e sistemáticas mudanças desde o primeiro Diploma, qual seja, a Constituição do Império até a hodierna Carta Cidadã de 1988.

### GARANTIAS E PRERROGATIVAS PARLAMENTARES

Pela própria força que carrega o nome “parlamentar”, já se tem uma ideia da responsabilidade daquele que é investido nesta função.

O constituinte em traço histórico-constitucional teve o anseio de blindar a atuação dos parlamentares no exercício da função legislativa, tratando de assegurar determinadas medidas que impulsionariam uma maior segurança aos Deputados e Senadores quando dessas atuações frente ao Congresso Nacional.

Em sendo assim, os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, deste que proferidos no exercício da função legislativa TAVARES (2006, p. 1065), pontua que esta inviolabilidade pode ser entendida como a exclusão do próprio crime cometido pelo legislador, observando que o crime que afasta é aquele referente atuação do membro na Casa de Leis, limitando esta prerrogativa as opiniões, palavras e votos no bojo da função parlamentar. Todavia, nesta mesma linha, o autor observa que o privilégio da inviolabilidade, em verdade também será aplicado às opiniões, palavras e votos realizados fora das funções parlamentares (art. 53 CFRB), não só na seara penal, como também na civil, isto porque, houve uma ampliação referente à Carta anterior, definindo dessa maneira, uma dilatação da garantia e independência pertinente ao congressista.

Dentre outras prerrogativas do parlamentar, existe a que se refere ao privilégio de foro, pois, consoante a Constituição Federal (1988), no art. 53, §1º, “Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão

submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal” e dando seguimento, o § 2º do mesmo dispositivo constitucional aduz:

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Bem, indaga-se saber agora se o parlamentar quando investido nas funções demandadas no Poder Executivo ainda assim, consistirá nas imunidades relacionadas ao exercício Legislativo.

Cumpre registrar que de acordo com o art. 56, I não haverá a perda do mandato quando sobrevir o referido licenciamento, entretanto, as imunidades que faz jus diante da função parlamentar, ficarão suspensas durante todo o período da investidura em função do Poder Executivo.

Nota-se porem, quanto à prerrogativa de foro em matéria penal, o STF entendeu preservada esta garantia, como bem observa LENZA (2014, p. 619/620), com a seguinte colocação:

Essa questão foi analisada pela Corte no julgamento da medida cautelar no MS 25.579, E O Min. Joaquim Barbosa, com precisão, confirmou a manutenção da prerrogativa de foro.

Tratava-se de mandado de segurança buscando trancar a tramitação e processamento de representação por quebra de decoro parlamentar de Deputado Federal licenciado e investido no cargo de Ministro de Estado. De acordo com o voto divergente e vencedor (no julgamento do pedido de liminar), embora tenha praticado atos na condição de Ministro de Estado, não se caracterizavam como inerentes à função executiva, mas, sim, condutas que violavam o Código de Ética parlamentar, preservando-se, portanto, a prerrogativa de foro no tocante à matéria penal.

Dessa maneira, há de se compreender que mesmo havendo o licenciamento do congressista, ainda assim, a perda da imunidade parlamentar é relativa, reflexo dessa compreensão é o comportamento da instância máxima da nossa jurisprudência.

## O LICENCIAMENTO E O ROL DE CONCESSÕES ADMITIDAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após uma sucinta análise a respeito do contexto histórico que norteou o atual licenciamento dos membros do Poder Legislativo da União, estendendo-se as prerrogativas e procedimentos também destinados ao parlamentar, passando-se agora a apreciação do caput bem como dos incisos do referido dispositivo Constitucional, (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo 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;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

Bem, o rol de possibilidades que confere ao parlamentar seu licenciamento da Casa de Leis sem o ônus da perda do mandato para atuar em prol de outro poder, qual seja, Poder Executivo, e até mesmo ausentar-se por motivo de doença ou interesse particular, apresenta-se como uma prerrogativa bastante flexível e conveniente aos interesses pessoais dos membros do parlamento.

Diante da deflagrada ausência recaída sobre uma cadeira do parlamento, o ingresso do respectivo suplente ao posto da referida vaga ocorrerá de acordo com o tipo de licenciamento pertinente ao caso. Vale dizer, a condução do suplente quanto à vaga deixada por um parlamentar que ocupe as funções 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, assim como, em licença superior a 120 dias, de acordo com Moraes será de forma imediata, “O suplente exercerá as funções legislativas até que a hipótese de vacância cesse ou até o término do mandato” (MORAES, 2005), entretanto, na improvável hipótese de não haver suplentes suficientes para o mandato, Moraes afirma que:

A Constituição Federal prevê duas soluções, dependendo do prazo para o término do mandato. Se faltarem mais de 15 meses, haverá nova eleição para o preenchimento da vaga faltante. Por outro lado se

faltarem menos de 15 meses, a vaga não será preenchida. (MORAES, 2005).

Neste passo, não há dúvida que de fato houve uma flexibilização notável das prerrogativas e imunidades destinadas aos parlamentares entre as normas constitucionais do período imperial até a vigência do Diploma Maior de 1988, ambiente que trouxe ao membro do Poder Legislativo federal além de uma maior liberdade funcional, promoveu a fomentação da segurança parlamentar no âmbito do seu mandato.

## O IMPLEMENTO DO § 3º DO ART. 56 DA CARTA CIDADÃ CONFERIDA PELO CONSTITUINTE

### O USO DESTE DISPOSITIVO EM FACE DOS PARLAMENTARES INVESTIDOS EM CARGO PÚBLICO

De acordo com FERREIRA FILHO (2002, p. 26/27), o Poder Constituinte Originário é apresentado por três caracteres fundamentais, sendo assim, o inicial, visto que a norma não se extrai de noutro, pois é dele que se derivam os demais poderes; ilimitado, sendo que o Poder Constituinte não é passível de sofrer qualquer limitação de direito; e incondicionado, no sentido não haver forma alguma que dê parâmetro para o implemento das normas constitucionais.

No bojo da riqueza normativa constitucional vigente, eis que surge de maneira inaugural dentro do que dispõe o Poder Constituinte originário, um peculiar dispositivo até então não questionado pela doutrina majoritária, digo majoritária, entretanto não obstando a possivelmente da ausência de indagação dos autores e cientistas jurídicos ativos neste país em patamar aproximado à unanimidade, quando o estudo é a respeito da necessidade da vigência deste parágrafo constitucional.

Ouso a especular a possível escassez de uma doutrina especializada nesse sentido, mesmo sendo esta minoritária, e que demanda em suas obras um estudo que questione, critique ou defenda a menção proposta no parágrafo terceiro do artigo a seguir exposto. Expresso essa observação em razão do insucesso que obtive nas incansáveis buscas e pesquisas sobre o que a doutrina poderia entabular a respeito da matéria.

Sem mais delongas, faz-se presente o disposto do § 3º do art. 56 da CFRB (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo 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;

(...)

§ 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

Pois bem, o número de parlamentares que se licenciam de suas Casas de Leis para o exercício de alguma função pertinente ao Poder Executivo, acredito está muito aquém do imaginável, no entanto, não sendo expostos numerários exatos a respeito do uso desse dispositivo, visto que será tratado mais adiante, antecipo em afirmar que não se trata de uma, duas, ou três dezenas de licenciamentos formalizados e executados em cada ciclo legislativo pelos Deputados ou Senadores que compõem o Congresso Nacional.

Não sendo, pois, de difícil compreensão constatar o real sentido da migração em massa daqueles parlamentares licenciados em optarem pela remuneração concernente ao que lhe é estabelecido como congressista, quando se observa os valores postos a mesa, digo, o valor da remuneração destinada ao parlamentar e o valor da remuneração alusivo aos postulantes de qualquer dos cargos mencionados no inciso I do artigo 56 da Carta Maior.

Dessa maneira, o silêncio do parlamentar licenciado a cargo do Poder Executivo em face da faculdade constitucionalmente admitida pelo legislador, em raríssimas hipóteses é vislumbrado, isto porque, a doutrina e jurisprudência já pacificou entendimento onde atribui o silêncio do parlamentar nesta situação, no aceiteamento da remuneração concernente ao cargo que passara a ocupar. Senão vejamos o que expõe Silva:

OPÇÃO REMUNERATÓRIA. Nas hipóteses de afastamento de deputado ou senador para investidura em uma das funções indicadas no inciso I do artigo em comentário, pode ele optar pelo subsídio do mandato. Essa opção tem que ser expressa, porque em caso de silencia significa que preferiu ficar com os subsídios do cargo em que foi investido. (SILVA, 2012, p. 432).

Assim, será visto a seguir, as consequências perpassadas as Casas legislativas da União graças à existência do dispositivo Constitucional oriundo da Carta Cidadã de 1988.

### OS EFEITOS QUE O CONGRESSO NACIONAL PERCORRE DIANTE DESSA FACULDADE

A convocação do suplente para o exercício do mandato parlamentar, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, decorrerá em três hipóteses, sejam elas, a) nos casos simples de vaga, b) nas situações em que a licença se deu por motivo de doença ou assunto particular superior a 120 (cento e vinte) dias, ou c) na hipótese de investidura do congressista em cargo 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. Sendo está última hipótese, (letra c), a que contem o objeto a ser desenvolvido neste tópico.

O fato que confere a um parlamentar o licenciamento da respectiva Casa para o exercício funcional de cargo público do Poder Executivo ou chefiar alguma missão diplomática temporária, terá como desfecho lógico a convocação do suplente para preencher a cadeira que restara vagada.

Esta convocação, entretanto, imperativamente seguirá alguns requisitos para que assim se estabeleça. Observemos o que comenta Cretella Junior a seu respeito:

O suplente de Senador ou de Deputado, assim que convocado, assume e fica no lugar do substituído para todos os efeitos, adquirindo, de imediato, imunidade parlamentar, ao mesmo tempo que o substituído perde a imunidade, enquanto afastado. O suplente deve ser sempre do mesmo partido que o substituído, ou seja, deve ser “partidário”, porque, assim é mantido o princípio da representação do partilho vitorioso. Não se admite suplente não-partidário, de outro partido. (CRETELLA JR., 1997, p. 2679).

Registra-se que nos casos de investidura em alguma função prevista no artigo 56 da Constituição Federal, diferentemente do que acontece nos casos das demais licenças, onde o suplente só será convocado após 120 (cento e vinte) dias do licenciamento, neste, a suplência se dará de maneira imediata,

pois, é como prevê o parágrafo primeiro do mesmo artigo constitucional. Lembrando-se que na improvável hipótese de não haver suplente para a cadeira vaga, o parágrafo segundo também do artigo 56 da Carta Magna pondera que o preenchimento da vaga se dará por meio de uma nova eleição, quando desta faltarem mais de quinze meses para o fim do mandato ao qual pertencia a cadeira vagada.

Pois bem, outro efeito, que assim demanda a maior atenção até aqui, refere-se à opção entabulada no parágrafo terceiro do artigo 56 da Carta Política de 1988, por assim dizer, a chamada, faculdade do subsídio do parlamentar investido a cargo público ou chefia de missão diplomática em caráter temporário.

Como já foi suscitado no tópico 5.1, o constituinte trouxe a atual Carta Constitucional um dispositivo nunca antes atribuído ao parlamentar ausente da função legislativa, que diz respeito à escolha do subsídio que deseje perceber, tais quais, as opções possíveis são o subsídio referente ao mandato parlamentar que fora eleito ou a remuneração destinada a função que passará a exercer no Poder Executivo.

Bem, diante dessa faculdade, prevista em nossa Constituição, não há que se esquecer que para aquela cadeira vaga um suplente será convocado, e como tal, é de pleno direito a percepção do subsídio como parlamentar, que de fato será enquanto perdurar ativa a licença que gerou seu chamamento.

O fato porém, que insurge o nascimento dessa obra, consiste em indagar o porquê de o constituinte tornar possível que uma cadeira do Congresso seja onerada por 02 (dois) subsídios, quando em verdade, somente um membro do Poder Legislativo estará coberto pelo manto parlamentar.

Tal anuência constitucional, por um lado trará ao parlamentar investido em cargo público, uma segurança financeira quanto aos seus subsídios, pois, malgrado o subsídio parlamentar tenha surgido como forma de remuneração pela sua atuação na Casa Legislativa, a migração deste para outro Poder Estatal não o geraria qualquer ônus pecuniário, desde que assim ele optasse.

Noutro lado, somente é depositado em sua conta bancária o respectivo subsídio, em vista de ter sido um candidato eleito pelo voto popular, sendo de certo afirmar, que os votos a ele destinados, não tiveram outra razão senão para o exercício da função legislativa.

A análise a seguir apresentada, terá como escopo, estabelecer um parâmetro da dimensão que o ingresso do parágrafo terceiro do artigo 56 da Constituição da República gerou aos cofres das Casas de Leis da União Federal.

### O ÔNUS INCORRIDO PELO CONGRESSO NACIONAL DIANTE DOS PARLAMENTARES LICENCIADOS

A função de elaborar leis para um Estado, além do dever de fiscalizar os atos de gestão do Poder Executivo, não resta dúvida ser de fato um ministério de altíssima relevância e magnitude impar dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Para que tal fundamento tenha o êxito esperado, o legislador assim fez constar, que ao destinatário dessa função, a saber, o parlamentar, a remuneração pelos serviços prestados deverá corresponder a um escalão dentro de um dos mais altos patamares possíveis ao pagamento realizado pela administração pública.

Leciona DA SILVA (2007, p. 536), que o subsídio do parlamentar é um direito constitucionalmente adquirido, sendo relatado que o subsídio fora esquecido em função da genérica remuneração, entretantes, com o advento da EC-19/98 foi reincorporado como forma de diferenciar a categoria parlamentar dos demais agentes públicos.

Pois bem, atualmente o subsídio de um Deputado Federal ou Senador, está orçado em R\$ 26.723,13 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais e treze centavos), estabelecido por meio do Decreto Legislativo 805/10, graças à determinação constitucional exarada no art. 49, VII da Constituição Federal, que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para definir tal fixação, lembrando-se que maneira alguma, poderá ser superior ao destinado a Ministro do Supremo Tribunal Federal.

### O Numerário dos parlamentares licenciados

O apontamento a ser tratado aqui tem o intuito de demonstrar o vulto de investidas que corriqueiramente são realizadas nas Casas do Poder Legislativo de União.

Para dar uma maior precisão aos números que este tópico tentará apontar, faz-se oportuno trazer a baila um levantamento realizado em 27/03/2012,

pelo portal UOL, na página do Congresso em Foco, (SARDINHA, 2012) onde restou constatado que desde o início do mandato parlamentar, iniciado em 02/02/2011, 65 (sessenta e cinco) parlamentares se licenciaram para a investidura em alguma Secretaria ou Ministério do Poder Executivo, dos quais 59 (cinquenta e nove) são representantes do povo e 06 (seis) os representantes dos Estados-Membros.

Foi tratada como infeliz surpresa, a constatação que dos 65 (sessenta e cinco) parlamentares licenciados de suas respectivas Casas, 32 (trinta e dois), logo após a posse parlamentar, se ausentaram do Parlamento para algum Ministério da Presidência ou Secretaria de Estado, do Distrito Federal ou de Prefeitura de Capital, sem exercerem sequer um dia da missão legislativa a qual foram confiados. E somente para corroborar com o detalhamento desses dados, dos 33 (trinta e três) congressistas que não migraram de imediato para o Poder Executivo, 18 (dezoito) destes, formalizaram seu licenciamento, antes de ser completado 01 (um) mês a frente da função legislativa.

Reservo um breve e imperativo esclarecimento no sentido de informar que hodiernamente o número de parlamentares licenciados para ocupar um cargo no Poder Executivo caiu consideravelmente, vez que, à época do levantamento realizado pelo site UOL, estavam ativos até aquela data, 47 (quarenta e sete) parlamentares, sendo 42 (quarenta e dois) Deputados Federais e 05 (cinco) Senadores, ao passo que em uma breve consulta ao portal do Senado Federal (BRASIL, 2014), e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014), restou constatado que deste primeiro, hoje tem 03 (três) senadores licenciados, enquanto que na Câmara Baixa o número de membros licenciados é de 14 (quatorze).

E tão somente para dar um pouco de luz a esta estranha oscilação, nota-se que estamos em um período eleitoral, em que diversos parlamentares deixam o exercício do cargo que por muito tempo estavam investidos e retornam a sua respectiva Casa de Leis, para a partir daí, tentarem um novo triunfo eleitoral, para quem sabe, voltar ao exercício da função executiva que foi ocupada outrora, quando assim favorecerem os conchaves políticos que estamos exaustos de presenciar.

Portanto, faz-se importante destacar os números previstos em 2012, em razão de ser uma data neutra, capaz de demonstrar o real ambiente

dos licenciamentos, que por assim dizer, ilustram com bastante exatidão, o teor de ausência dos titulares do parlamento em cada Casa, ao contrário da “maquiagem” estabelecida por causa do período eleitoral.

Dessa forma, é perceptível que o uso do inciso I do artigo 56 da Carta Política de 1988, vem sendo usado com extrema frequência, talvez pelo fato do parlamentar em verdade tiver mesmo aptidão para o desempenho de uma função na seara Executiva, ou entender que terá uma maior e melhor atuação estando perto do seu reduto eleitoral.

A resposta para o real motivo de tamanha demandada por enorme cifra dos parlamentares da União para o campo Executivo ainda encontra-se inconclusa, entretanto, indiscutivelmente é uma alternativa vista como bons olhos pelos nossos congressistas.

### **Despesas das Casas com o licenciamento**

Os números relatados no tópico anterior quando vistos por um indivíduo que não tem conhecimento aprofundado neste meio, chega a ser estarrecedor, todavia, arrisco a anunciar que ao depararmos com o vulto econômico que as Casas legislativas sofrem com os licenciados, talvez seja motivo de maior espanto ainda.

Fazendo um levantamento apenas com os parlamentares licenciados que concluíram 12 meses afastados do Congresso entre fevereiro de 2011 e março de 2012, foram filtrados 41 (quarenta e um) parlamentares, desse número, tomando por base apenas os vencimentos mensais fixos, sem contar até mesmo com décimo terceiro, décimo quarto ou décimo quinto salário, a qual eles têm direito, restou constatado que o Congresso Nacional obteve um déficit financeiro em um ano de R\$ 13.147.779,96 (treze milhões, cento e quarenta e sete mil setecentos e setenta e nove reais e noventa e seis centavos), com parlamentares investidos em cargos do Poder Executivo apenas no primeiro ano do seu mandato.

As cifras pecuniárias tomaram proporções tão robustas graças à opção que o parágrafo terceiro concede os membros do parlamento, e estes, em sua esmagadora maioria não se refutam em optar pelo subsídio parlamentar, visto que, é indiscutivelmente superior aos vencimentos oferecidos pelas Secretarias de Estado, do Distrito Federal ou de Prefeitura de Capital, que oscilam

normalmente entre R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a 16.000,00 (dezesesse mil reais), enquanto nos ministérios do planalto, giravam à época, em torno de R\$ 19.451,00 (dezenove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais) com exceção do ministério da economia que detinha remuneração igual ao do parlamentar.

Até aqui, entre todos os parlamentares suscitados, não se fez necessário expor o nome de qualquer deles, até porque, demandaria um enorme espaço de linhas e tal publicidade é de plano irrelevante, entretanto, em meio aos 65 (sessenta e cinco) membros do Poder Legislativo da União que se ausentaram da missão parlamentar apenas um deles, teve a nobre opção em escolher a remuneração pertinente à função do seara Executiva que passou a atuar.

Trata-se do Deputado Federal do Rio de Janeiro, Sérgio Zveiter, vinculado ao PSD, licenciou-se da Câmara dos Deputados em 23/03/2011 para assumir a pasta da Secretaria estadual de Trabalho e Renda do Rio de Janeiro.

Infelizmente diante de um enorme acervo de licenciamentos, apenas um incorporou os Princípios básicos da administração pública, quais sejam, os Princípios da Moralidade Administrativa e Razoabilidade. E é sobre esses Princípios, o objeto do tópico a seguir.

## A OPÇÃO DO SUBSÍDIO DOS PARLAMENTARES LICENCIADOS À LUZ DE PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O ORDENAMENTO JURÍDICO

### PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Não restam dúvidas, que a moralidade administrativa surgiu como um relevante pilar do ordenamento jurídico, sobretudo nos Estados com um condão basilar na democracia, firmando desse modo uma ponderação aos atos dos agentes públicos e políticos.

Estabelece DA CUNHA (2013, p. 164), uma diferença entre a moral social e o Direito, no sentido que tal divisão não soa de forma subjetiva, a moral social também é vista como uma relação de poder, sendo ressalvado que falta a sociedade o poder formal de constrição sobre o indivíduo. Lembra que a forma de designar algo como direito será por meio de um processo que corresponda aos anseios da moral social, isto é, deve ser configurado uma espécie de equilíbrio entre as exigências do direito e a moral social, além de

uma elevação ao nível crítico de consciência, que diz respeito a uma busca inteligente definindo aquilo tido como necessário e útil.

Prossegue afirmando que esse conteúdo deve ser pautado nos aspectos de toda operação jurídica, tanto na elaboração de leis, ou na própria aplicação da norma. Na criação de uma norma constitucional pela própria natureza do poder normativo que está sendo escrito, tem-se uma noção básica sobre a majestade do dispositivo a ser desenvolvido, na simples ótica que não existirá lei superior a esta, logo, uma vez positivada, somente incorrerá em alteração escrita por meio de emenda ou um novo Diploma constitucional.

Não vislumbro necessidade ou utilidade da opção estabelecida no parágrafo terceiro do art. 56 da Carta Política de 1988 por um viés moral social, da mesma forma, partindo para uma análise subjetiva, sobretudo aplicando implicitamente ao corpo parlamentar, não encontro o requisito da necessidade, pois, ao se ausentar da cadeira legislativa para exercer uma função no Poder Executivo, este, não incorreria de modo algum a uma atuação gratuita, muito pelo contrário, pois, o período em que se laborava sem qualquer remuneração foi findado em tempos de outrora, consoante uma carta popularmente conhecida como “Lei Áurea”, dessa forma, dentro do Estado Democrático de Direito, para toda e qualquer função regularmente operada, tem-se estabelecido a remuneração pertinente para tal, tendo em vista o nível pecuniário pertinente a aquele exercício.

Noutro modo, não há como suscitar que a operabilidade desse dispositivo, torna-se bastante útil à pessoa do congressista, visto que basicamente todos os vencimentos salariais que se referem às funções entabuladas no inciso I do artigo em demanda, são significativamente inferiores ao que foi instituído ao Deputado Federal ou Senador. Dessa forma, é compreensível que o parlamentar faça esta opção, até porque, o foi concedida constitucionalmente, porem, analisando pela forma moral social, torna-se um instituto não aceitável, ou quando se tenta enxergar, não é vislumbrado como sendo algo democrático, ou respeitado moralmente pela opinião social.

Para finalizar a análise deste princípio, se faz preciso trazer o pensamento de Tavares a respeito de um exemplo de violação ao princípio da moralidade. “Um bom exemplo de violação do princípio (da moralidade) ocorre quando o próprio legislador elabora lei que tem como escopo privilegiar os próprios

congressistas.” (TAVARES, 2006, p. 1144), colocação simples, entretanto, precisa com o nosso objeto de estudo e carreada de uma verdade, que em diversos momentos apresenta-se muito perto da nossa manchada realidade.

### PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

A figura da opção remuneratória prevista ao parlamentar investido em cargo do Poder Executivo merece também uma análise baseada nos pilares do Princípio da Razoabilidade, pois, de nada se pode negar, tanto na vertente dos atos da administração pública, como a atuação legislativa que ensejará esses atos, ambos requerem a guarida protetiva que dispõe o Princípio da Razoabilidade.

A possibilidade para uma cognição firme sobre este Princípio no âmbito da legislação, amolda-se a uma certificação a respeito dos parâmetros que recaem diante de determinada norma. Digo, não há que se falar em uma lei que respeite o Princípio da Razoabilidade quando em suma, esta não atende institutos básicos como a boa-fé, bom senso, coerência legislativa, isto é, parâmetros que uniformizam a razoabilidade de uma norma.

Salienta DIAS (2008, p. 39), que não é uma tarefa fácil conceituar o princípio da razoabilidade, entretanto, pode-se referencia-lo como sendo um mandato de otimização, estabelecendo ao Poder Público uma atuação extremamente coerente entre as causas, os meios e os fins ao qual se almeja atingir, seja através de um ato ou de uma lei, não podendo esquivar-se do caso em tela e das possibilidades a ele existentes.

Em visão metodológica, Moraes, assim diz: “o que se exige do Poder Público, portanto, é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras” (MORAES, 2002, p. 114).

Pois bem, se faz de igual forma a necessidade de um questionamento implicitamente voltado para a definição a respeito da existência de razoabilidade ou não da faculdade consolidada no parágrafo terceiro do art. 56 da Constituição Federal de 1988.

Creio que as circunstâncias econômicas, sociais e culturais que pairam na República Federativa do Brasil, onde a maioria dos trabalhadores não tem o ínfimo respeito quanto aos seus vencimentos, visto que o salário mínimo

vigente corresponde a um terço do valor de um salário que suporte as condições básicas de vida no país, se deparar com uma norma constitucional que permite o parlamentar caso assim deseje, ser investido em um cargo do Poder Executivo, tendo a possibilidade de passar todo o seu mandato sem atuar ao menos um dia na Casa de Leis, e mesmo assim, ter a opção de perceber os subsídios integrais que faz jus a membro do Parlamento.

Sabe-se que ao se ausentar do Congresso Nacional para ocupar algum cargo previsto no inciso I do art. 56 da Carta Maior, o congressista não estará indo atuar em uma função irrelevante ou insignificante, muito pelo contrário, ter uma capacidade intelectual que preconize com o exercício dessas funções não é uma tarefa fácil, entretanto, não vejo razão plausível para estender os subsídios do âmbito parlamentar para aquele que se ausenta da função legislativa para uma atuação indiscutivelmente distante daquela outorgada por meio do voto direto popular.

DI PIETRO pondera que:

É curioso que o princípio da razoabilidade, embora considerado como limite à discricionariedade, quer do legislador quer do administrador público, encerra, ele mesmo, um conceito indeterminado, uma vez que não há critérios objetivos que permitam diferenciar uma lei ou ato administrativo razoável de uma lei ou ato administrativo irrazoável. (DI PIETRO, 1991, p. 126).

Talvez a ausência de critérios objetivos para a compreensão desse princípio, como exporta Pietro, seja justamente a ferramenta esquecida pelo legislador ao implementar este dispositivo.

É por importante salientar que não há qualquer óbice em permitir que o parlamentar se ausente da função legislativa para um cargo do Poder Executivo, assim como, não existe nesta análise uma indagação a respeito da perda ou não do mandato parlamentar em função dessa escolha.

Há de ser versada aqui, a razoabilidade de uma cadeira do parlamento ser onerada por dois subsídios, qual seja, do parlamentar licenciado e seu respectivo suplente. Há de ser questionado, se o congressista investido em cargo do poder executivo não deveria em verdade perceber os vencimentos daquela função que estará exercendo, se seu suor que está sendo derramado diante de uma pasta executiva deva de fato ser remunerado como se

membro atuante do parlamento fosse, há de compreender o porquê dele ser remunerado como se estivesse criando leis ou fiscalizando o poder executivo.

Nesse segmento, será exposto a seguir, uma reflexão quanto ao impacto normativo que este dispositivo constitucional trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro, e até onde chega sua vigência reguladora.

### PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Ao tratar do Princípio da Simetria com ênfase no objeto desse trabalho, penetrando-o em um viés comparativo, nos requer uma sucinta percepção do que seria o referido princípio.

Por meio da lição de CHIMEMTI, CAPEZ e ROSA entende-se “pelo princípio da simetria, as regras previstas nas leis orgânicas municipais não podem desatender ao comando previsto na Constituição Estadual para hipótese similar, bem como a Constituição Estadual deve seguir os comandos da Constituição Federal” (CHIMEMTI; CAPEZ e ROSA, 2007, p. 21).

Mais a frente, segundo DULTRA (2012, p. 68), deve-se entender que pelo Princípio da Simetria, tanto as Constituições Estaduais, bem como as Leis Orgânicas Municipais deverão seguir o modelo estatuído na Constituição Federal para aquele dispositivo simétrico.

Todavia, é imperativo salientar que este Princípio não abrange todo tipo norma constitucional a percorrer a seara legislativa estadual ou municipal. A saber, o art. 65 e parágrafo único da Constituição Federal, por exemplo, não pode ter um estabelecimento simétrico por parte dos Estados e dos Municípios, visto que esta norma trata da competência revisional dos projetos de lei ordinária, e como já foi dito alhures, a legislação federal é composta pelo sistema bicameral (Câmara dos Deputados e Senado Federal), ao contrário dos Estados e Municípios que tem o formato unicameral, isto é, uma única Casa de Leis destinada ao ente.

Dessa maneira, seria uma agradável surpresa promover uma pesquisa no Diploma Constitucional dos Estados-membros e da Lei Orgânica dos Municípios ou Regimento Interno das Câmaras de Vereadores e constatar que embora a Carta Política de 1988 promovesse o ingresso do parágrafo terceiro do seu art. 56, que diz respeito à faculdade do subsídio do parlamentar investido em função pública do Poder Executivo, este não fosse reproduzido

pelas Constituições dos Estados ou pelas Leis Orgânicas dos Municípios, contudo, tal hipótese estar longe da realidade normativa deste país.

Conforme se pode ver, a constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 1989), estabelece em seu artigo 87.

Art. 87 - Não perderá o mandato o deputado:

I - investido no cargo de ministro de Estado, governador de Território, secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de prefeitura da Capital ou no de chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela Assembleia Legislativa, por motivo de doença ou para tratar, sem subsídio, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.\*

§ 1º- O suplente será convocado no caso de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença por tempo superior a cento e vinte dias.

§ 2º- Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição, se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º- Na hipótese do inciso I, o deputado poderá optar pelo subsídio do mandato.

No exemplo acima, nota-se que o artigo 56 da Constituição da República foi praticamente copiado para a Constituição da Bahia, com mínimas alterações, e dessa forma, restou permitido aos Deputados Estaduais à possibilidade de uma vez investidos no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou no de chefe de missão diplomática temporária optarem pelo subsídio do mandato legislativo, levando assim, a possibilidade de haver a incidência do mesmo déficit econômico presente no Parlamento da União.

Com efeito, uma vez sendo possível, como de fato o é, a referida opção também surgiria em traslado na seara municipal, desenhando-se dessa forma, uma reprodução normativa desde o topo da pirâmide legislativa até o ambiente limitado previsto na Lei Orgânica dos Municípios.

Sendo importante trazer ao presente trabalho, a extensão veiculada diante dos municípios frente ao dispositivo objeto de estudo até aqui, desde o maior município do país até as pequeninas municipalidades, a exemplo de

São Paulo – SP (SÃO PAULO, 1990) e Altaneira – CE (ALTANEIRA, 2011), respectivamente.

Art. 21 - Não perderá o mandato, considerando-se automaticamente licenciado, o Vereador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou chefe de missão diplomática temporária, devendo optar pelos vencimentos do cargo ou pela remuneração do mandato.

Art. 103. O Vereador investido na função prevista no Art. 6º, § 4º, deverá optar pela remuneração que perceber ou pelos vencimentos da função que vier a ocupar.

Art. 6. (...)

§ 4º. Após o compromisso de que trata este artigo considerar-se-á licenciado o Vereador que tiver aceitado cargo de Secretário Municipal ou qualquer outro demissível ad nutum, promovendo-se, de logo, a convocação do suplente, nos termos da lei.

Nesse diapasão, imaginemos que um município com cerca de 05 (cinco) mil habitantes, tendo 09 (nove) vereadores, conforme estabelece o art. 29, IV, “a” da Constituição Federal, cuja arrecadação é mínima, tenha 03 (três) vereadores investidos no cargo de secretário em secretaria do município e optem pela remuneração da Casa de Leis, e em seguida, cadeiras vagas sejam preenchidas pelos respectivos suplentes, indubitavelmente a faculdade prevista a estes parlamentares municipais irão onerar a folha de pagamento da vereança de modo como que haveria de fato 09 (nove) vereadores ativos na Casa, entretanto, os cofres do Poder Legislativo Municipal estariam pagando a 12 (doze) vereadores, e em contra partida, o Poder Executivo local teria “de presente” 03 (três) secretários atuando a custo zero.

Bem, trago essa reflexão, expondo em si, um exemplo de um município pequeno, com poucos recursos, pois se deve notar que o questionamento em tela não ocorre somente na instância federal, em verdade, a realidade financeira vivenciada em um município desse porte, onde além da folha de pagamento dos subsídios dos vereadores, pesam sobre elas os custos com funcionários e as demais despesas decorrentes do funcionamento da Casa.

Desse modo, é válido compreender que a ausência do parágrafo terceiro do art. 56 da Constituição da República não traria qualquer prejuízo ao Estado

brasileiro, em posição diversa, talvez a retirada desse dispositivo da Carta Maior, seja uma alternativa de extrema importância para o comprometimento e afincamento dos parlamentares dos quatro entes da federação quanto a sua atuação no mandato legislativo, até porque o desempenho deste, em sua respectiva Casa de Leis implicará no êxito ou não em face de uma possível tentativa de reeleição.

## PROJETO À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 48/2011

### POSSÍVEL SOLUÇÃO DO PODER CONSTITUINTE REFORMADO

Pela dicção de FERRAZ (2007, p. 147), quando o Poder Constituinte se reúne com o fito de desenvolver um Diploma Constitucional originário, tem como razão inicial formalizar uma Lei Maior de natureza *ad eterno*, mas não se quer dizer que esta seja imutável, eis que há no próprio texto constitucional, a previsão de mecanismos que possam realizar uma alteração legítima do seu conteúdo.

FERREIRA FILHO (2002) reforçando o intelecto elaborado por Ferraz, aduz que embora nenhum grupo constituinte busque preparar dispositivos constitucionais com o tento de serem substituídos em tempo progresso, da experiência nascerá imperiosas alterações ou complementos do texto que faz surgir, sendo a partir dessa premissa que se brota o poder constituinte derivado, mais conhecido como poder de revisão, que é acompanhado por três elementos essenciais para sua legalidade, sendo a norma vindoura subordinada, secundária e condicionada, vez que a referida edição por um rígido critério de votação, deve obedecer os parâmetros basilares da Constituição originária.

Dessa maneira, como ferramenta do seu poder parlamentar, o Deputado Federal Alexandre Santos, peticionou às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal o Projeto de Emenda à Constituição nº 48 de 2011, onde busca por meio do poder constituinte derivado reformador alterar o parágrafo terceiro do artigo 56 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que atualmente encontra-se na seguinte dicção.

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo 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;  
(...)

§ 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

Passando o parágrafo terceiro a ter novo intelecto, expressado a seguir:

Art. 1º Esta Emenda à Constituição revoga o art. 56, §3º, da Constituição Federal, para retirar o direito de opção pela remuneração do mandato quando o parlamentar licenciar-se para investidura em cargo 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.

Art. 2º O art. 56, §3º, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.....

§3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador somente poderá receber a remuneração atribuída ao cargo no qual foi investido. (NR)”

O intuito exarado pelo parlamentar projetista é dar nova realidade ao que foi talvez um infeliz dispositivo entabulado originalmente em 1988, suscitando de forma corajosa o óbice que pode o afetar diretamente, entretanto, pelo uso do ministério legislativo que o habilita para tal pleito, roga a referida alteração para estudo e votação em torno dos demais congressistas.

Canotilho, em respeitável obra, nos leciona a respeito da revisão e desenvolvimento constitucional, aplicando uma dialética do núcleo constitutivo de identidade com a Constituição.

As considerações anteriores pressupõem a ideia de um sistema jurídico dotado de constituição na qual existe um *núcleo constitutivo de identidade*. A identidade da constituição não significa a continuidade ou permanência do <<sempre igual>>, pois num mundo sempre dinâmico a abertura à evolução é um elemento estabilizador da própria identidade. (CANOTILHO, 2003, p. 745)

A partir daí, há de se observar que não é nenhum absurdo tratar desse dispositivo com o tento de defini-lo ou não, como um objeto constitucional

passível de reforma, buscando equilibrar todos os pós e contras, atribuindo-o o instituto do estudo, argumentação e defesa, seja da sua manutenção ou até mesmo de uma fundamentada mudança.

A identidade levantada pelo punho de Gomes Canotilho, transmite-nos a ideia de que não existe uma imutabilidade absoluta no Corpo Constitucional, em verdade, a identidade da Constituição se reflete no olhar e na bravura de cada cidadão brasileiro, no seu anseio de construir um Estado mais justo, amigo e protetor dos direitos individuais e sobretudo dos coletivos.

### JUSTIFICATIVA DO SEU NASCIMENTO

Em vista da imperiosa alteração a Constituição versada no bojo do Projeto a Emenda Constitucional 48 de 2011, o autor do referido projeto, buscou assinalar inicialmente que opção carreada no parágrafo terceiro do artigo 56 da Carta Política de 1988 trazia consigo um robusto ônus ao parlamento, uma vez que ambas as Casas legislativas da União acabam tendo que onerar tanto o parlamentar que se licenciou a outro Poder, a saber, o Poder Executivo, ou até mesmo outro ente, tendo em vista que o art. 56, inciso I da CFRB menciona que dentre as funções permitidas, algumas delas dizem respeito à seara Estadual ou Municipal.

Dando seguimento a justificativa do Projeto demandado se fez oportuno trazer um dado referente à legislação anterior a aquela data (2011), quando entre todo o período do mandato anterior 115 (cento e quinze) Deputados Federais se licenciaram no intuito de ocupar algum cargo fora da Casa de Leis Federal, e pasmem, todos os parlamentares optaram pelo subsídio do Poder Legislativo, isto significou um custo adicional de R\$ 13.981.418,18 (treze milhões, novecentos e oitenta e um mil, quatrocentos e dezoito reais e dezoito centavos) para a Câmara dos Deputados.

Dessa forma, soma-se aos argumentos retro mencionados para o convencimento dos congressistas quanto à necessidade da aprovação da aludida emenda, o fato da sua possível vigência em impedir a faculdade hoje legalmente anuída, consolidaria uma maior representatividade dos parlamentares, dando a Casa uma valorização expressiva quanto ao número de congressistas titulares, diminuindo assim, o número de suplentes.

Por fim, o referido texto alude que prosperará o direito do parlamentar ocupar outro cargo do Poder Executivo sem haver qualquer afetação em vista do seu mandato, da mesma forma, não há obstrução alguma no que se refere ao parlamentar licenciado para tratamento de saúde.

## CONCLUSÃO

Diante de todo desenvolvimento do presente trabalho, foi discutido imperiosamente a importância que um parlamentar representa em face do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Atribuir ao parlamentar o ministério de criar leis para todo um Estado, bem como, contribuir de forma fiscalizadora quanto aos atos praticados pelo Poder Executivo, é sem sombra de dúvida uma missão que requer o mais alto ânimo e compromisso no uso de sua função.

Não obsta a afirmação referindo-se a Carta Política de 1988, a expressão sólida de que dentro das importantes missões concernentes aos membros do Poder Legislativo Federal, a premissa que traz a tona o admirável rol de prerrogativas destinadas ao parlamentar, observando que o bojo de suas garantias, não foram ingressadas somente com a Constituição Federal hodierna, tampouco vale-se dizer que foram concedidas apenas nos Diplomas pretéritos.

Convém assinalar, que em verdade, a Carta Maior do ordenamento jurídico pátrio, unificou conquistas parlamentares já alcançadas em tempos de outrora, como também houve algumas prerrogativas inauguradas na vigência desta última Constituição.

Dessa maneira, o parágrafo terceiro do artigo 56 da atual Constituição da República, foi minuciosamente analisado pelos aspectos positivos e negativos que puderam ser vistos após a sua vigência.

Creio que embora presumível e notadamente agradável quando vislumbrado pela ótica dos parlamentares, o poder de opção referente ao subsídio que deseja receber nos casos de licenciamento para investidura em cargo do Poder Executivo, graças ao dispositivo instituído em 1988, a referida faculdade de acordo com o desenvolvimento crítico construído no decorrer desse trabalho, deixa a desejar quando relacionada aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e simetria.

Percorrendo o aspecto da moralidade, se observa que a inclusão do referido dispositivo não trouxe circunstâncias realmente necessárias que dê suporte ao seu implemento, ou uma cognição eficaz aos parâmetros basilares do direito, que vale dizer, são de total importância para o controle constitucional das leis.

Tem-se também, por meio do Princípio da Razoabilidade, que não restou palpável os institutos básicos para a vigência de uma norma constitucional, como o bom senso, a equidade normativa e coerência fática da norma, entretanto, restou demonstrado uma esquecida lacuna quanto a fundamentação desse dispositivo, pois, a faculdade nele concedida não demandou qualquer esclarecimento passível de justificava eficaz para o seu ingresso.

Ademais, encerrando a análise principiológica da Norma, por meio da Simetria presumidamente adequada aos parâmetros legislativos de cunho estadual e municipal, as incompatibilidades e constatações alcançadas, no que se refere aos parlamentares do Congresso Nacional, são plenamente transportadas às legislações dos entes inferiores, o que gera um infeliz controle de constitucionalidade normativa, produzindo desnecessários reflexos negativos aos cofres do Poder Legislativo dos quatro entes a federação, por assim dizer: União, Distrito Federal, Estados-membros e Municípios.

A perfeita ligação entre a importância do sistema parlamentar e consequentemente o ministério que o parlamento traduz ante a sociedade brasileira, somada a incompatibilidade prevista diante dos Princípios Constitucionais retro mencionados. Não há razão para se construir um intelecto diverso do já proposto pelo Projeto a Emenda Constitucional nº 48 de 2011, pois, este consegue abraçar a prerrogativa da suspensão do mandato parlamentar nos casos de licenciamento para investidura em cargo do Poder Executivo até quando perdurar tal investidura, que de fato não carece de qualquer reparo, assim como, impede que o congressista licenciado no rol entabulado no artigo 56, inciso I da Constituição Federal de 1988 tenha a opção de escolher entre o subsídio do parlamento e a remuneração pertinente ao cargo que seja investido, autorizando assim, somente a percepção dos vencimentos referentes ao cargo do Poder Executivo.

De mais a mais, toda a discussão que pairou no curso do desenvolvimento desse trabalho, não teve como pressuposto inicial, estabelecer uma crítica desproporcionou ou até mesmo um perseguição normativa constitucional.

Bem ao inverso dessas hipóteses, a intenção que permaneceu sólida diante da árdua missão de desenvolver um raciocínio acadêmico sem uma base doutrinária com respaldo direto e exclusivo sobre o tema, foi à certeza que o objeto de estudo merece uma atenção especial, não só do ponto de vista legal, pois ao meu ver, não resta dúvidas que a PEC 48 de 2011, tem uma disposição que rejeita comentários, eiva de constitucionalidade e com certeza é digna do respeito e admiração sociedade pátria, mas sim, o fito desse estudo, é outrossim, suscitar a opinião pública, doutrinária e jurisprudencial a respeito da referida matéria.

O fato de uma norma está prevista na Constituição Federal não pode obstar de maneira alguma um debate normativo, justo porquê, não se trata de uma norma nascida em Constituições pretéritas, é um dispositivo basicamente novo dentro ordenamento jurídico constitucional, e como tal, deve sim, passar pelo crivo dos mais importantes e intelectuais juristas atuantes no Direito Constitucional da República Federativa do Brasil.

Neste diapasão, concluo o presente trabalho, definindo um particular posicionamento, no sentido de enxergar que há vícios no parágrafo terceiro do artigo 56 da Carta Política de 1988, e a possível vigência do Projeto à Emenda Constitucional nº 48 de 2011 surge como uma alternativa da mais relevante solução encontrada para o objeto em relevo, entrementes, reafirmo o anseio de adquirir uma cognição a respeito desse dispositivo em diversas outras obras constitucionais, não tendo como preceito impor a conclusão que aqui vislumbrei, mas terei total realização a partir do momento que a tão respeitada doutrina constitucional brasileira, tratar desse dispositivo com a atenção, zelo e cautela que este sempre digno foi.

## REFERÊNCIAS

ALTANEIRA. Regimento Interno (2011). **Regimento Interno da Câmara Municipal de Altaneira**. Altaneira, CE: Câmara de Vereadores de Altaneira, 2011.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini, **Processo Legislativo e Orçamento Público: função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA: Assembleia Legislativa da Bahia, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados – Suplentes em exercício. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/suplenteEmExercicio.asp>. Visualizado em: 29/05/2014 às 20:46min.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Senado Federal – Senadores da 54ª Legislatura. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/RelacoesPublicas/listas/Senadores.pdf>. Visualizado em: 29/05/2014 às 20:46min.

CÂNDIDO, Joel J.. **Direito Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: EDIPRO, 2004. \*

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CHIMENTI, Ricardo Cunha, CAPEZ, Fernando, ROSA, Márcio Fernando Elias, DOS SANTOS, Maria Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

CUNHA, Sérgio Sérulo. **Princípios Constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA JR., Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Jus Podivm, 2013.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos da Teoria Geral do Estado**, São Paulo: Saraiva, 1995.

DULTRA, Luciano. **Direito Constitucional para OAB**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo – Direito Parlamentar e Processo Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Método, 2014.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 1993.

SÃO PAULO. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. São Paulo, SP: Câmara de Vereadores, 1990.

SARDINHA, Edson. Quem trocou o Legislativo pelo Executivo. Congresso em Foco UOL, Brasília, mar. 2012. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/quem-trocou-o-legislativo-pelo-executivo.html>>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Roberto B. Dias. **Manual de Direito Constitucional**, São Paulo: Manole Ltda, 2007.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado, O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.