O SUBSÍDIO PARLAMENTAR

PINTO FERREIRA
Professor na Faculdade de Direito
da Universidade de Recife

SUMÁRIO — *Conceito e origem histórica do subsídio — Direito comparado — Fixação do subsídio — Sistema brasileiro — Renúncia — Conclusões.*

1. Já no Império brasileiro os senadores e deputados ganhavam subsídios pelas suas atividades parlamentares. O Diploma magno de 1891 declarava em seu art. 22: "Durante as sessões vencerão os senadores e os deputados um subsídio pecuniário igual, e ajuda de custo, que serão fixados pelo Congresso, no fim de cada legislatura, para a seguinte". Por sua vez, a Constituição de 1934 preceituou no art. 30: "Os deputados receberão uma ajuda de custo por sessão legislativa e durante a mesma perceberão um subsídio pecuniário mensal, fixados uma e outro no último ano de cada legislatura para a seguinte". A Carta ditatorial de 1937 não se referiu ao assunto que, entretanto, foi regulado pelo Diploma magno de 1946.

Desde longa data, por conseqüência, vigora no país a prática do pagamento dos subsídios aos parlamentares, que assim tem raízes em nossa história política, motivo pelo qual é razoável a remuneração dada aos membros do Parlamento ou do Congresso.

2. Os congressistas recebem uma remuneração por suas atividades parlamentares. Esta remuneração tem diversas designações, de acôrdo com os países. Ela é chamada de *Entschaedigung,* nos têrmos do art. 48, 3, da Constituição de Bonn de 1949, de idenidade (*indemnité parlamentaire*) na França, de *indennità parlamentaire* na Itália, de compensação, salário, remuneração e subsídio nos Estados Unidos, hoje em dia sendo uma instituição altamente generalizada em todos os países.

A compensação ou subsídio parlamentar é a remuneração paga aos deputados e senadores pelas suas atividades parlamentares. É um pagamento que se lhes proporciona para que possam a contento exercer a sua elevada missão, para a qual foram designados pelo eleitorado.[1]

---

1 Vide sôbre o subsídio parlamentar: Zanichelli, *"L'indennità ai deputati"* Bologna, 1887. Sauvageot, *"L'indennité parlamentaire", in Revue du Droit Public* 1948, pág. 46. Schepel, *"Rapport relatif à l'indennité parlamentaire" in Inform.*

Muito se tem discutido a respeito do subsídio parlamentar. Duas teses se contrariam a respeito. A primeira sustenta que o mandato parlamentar deve ser gratuito enquanto a segunda opina pelo pagamento do subsídio parlamentar. Esta derradeira opinião parece mais acertada, pois do contrário só se candidatariam aos cargos eletivos as pessoas ricas, que pudessem aos mesmos dedicar-se, sem prejuízo de sua existência. Seria na prática estabelecer uma democracia censitária incompatível com o sufrágio universal. De outro lado, dificilmente seria possível a manutenção de um deputado e sua família, nos grandes meios urbanos, onde a vida se torna mais cara e mais difícil, sem levar em conta as despesas de passagens, sem uma remuneração compensadora, necessária inclusive à manutenção do próprio decôro parlamentar.

Justifica-se plenamente, destarte, o auxílio pecuniário dos cofres públicos, que é feito aos congressistas nos países modernos. A gratuidade das funções não daria na prática nenhum resultado proveitoso, e mesmo se conta a propósito o caso de Talleyrand, quando lhe perguntaram a respeito de determinado cidadão que se propunha a exercer gratuitamente um cargo, e êle respondeu: "Êle não pede nada? Então custará muito caro".

A gratuidade das funções poderia também, além de colidir com o decôro parlamentar, permitir mais fàcilmente o subôrno, em face das condições precárias a que alguns congressistas mais pobres seriam levados. Traria inclusive o favoritismo para determinadas pessoas que pudessem particularmente remunerar o parlamentar. Assim, com razões de boa lógica e de psicologia aplicada, é oportuno admitir, o pagamento das atividades parlamentares. [2]

A respeito da origem histórica dessa remuneração, já na Antiga Grécia se observa a sua concretização. O cidadão que comparecesse à Assembléia, no regime da democracia direta, receberia uma determinada remuneração pela sua atividade, a variar de acôrdo com a duração das sessões. É, porém, a partir da democracia contemporânea, no século XIX, quando se consolida o sistema do pagamento do subsídio parlamentar.

3. Já na Inglaterra se adotou desde remota data a técnica de se retribuir aos membros do legislativo com uma determinada compensação financeira. Êles abandonavam os seus negócios particulares, assim fazendo jus à dita remuneração.

Conta-se que Strage, em 1463, prometeu aos seus eleitores de Dubwisk representá-los por um barril de arenques, que lhe seria entregue no Natal. De acôrdo com uma lei de 1544, os deputados dos Condados ganhavam 4 xelins diários,

---

const. et parl. 1951, pág. 209. Pietro Virga, *"Diritto Costituzionale"*, Palermo, 1955; págs. 221-223. Meyer, *"De l'indennité parlamentaire"*, Thèse, Paris, 1908. Suchet. *"De l'indemnité parlamentaire et autres vantages accessoires"*, Thèse, 1909.

2 Consulte-se Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz,* Berlin und Frankfurt a. M. 1959, págs. 988 s. Rosah Russomano de Mendonça Lima, *O Poder Legislativo na República,* Rio, 1960, págs. 164-182.

os dos Burgos e Cidades ganhavam 2. O texto legal alusivo ao subsídio não foi revogado, mas êste caiu em desuso no século XVII.[3]

Nos séculos XIX e XX recomeçou na Inglaterra a luta a respeito do subsídio parlamentar. Um projeto geral de subsídio não foi votado pela Câmara dos Comuns em 1895. No início do século XX, o Ministério Bannermann programava uma remuneração para os deputados inglêses, mas pediu no ano seguinte que não fôsse aprovada a medida de remunerar com 300 libras anuais aos deputados, por não haver tempo nem dinheiro necessário para a sua exeqüibilidade.

O Premier Asquith, em 1910, propôs-se a determinar que o seu partido votasse a aceitação do subsídio parlamentar; desde 1911 vigorou então o princípio da remuneração do mandato, sendo pagas 400 libras anuais a cada deputado.[4]

Segundo salienta Courtenau Ilbert em seu livro *O Parlamento* (trad. espanhola, pág. 49), "êste pagamento não está estabelecido em nenhuma lei permanente, porém em uma disposição confirmada anualmente pela Lei Anual de Aprovação de Contas. Êste sôldo começa a vigorar, desde o momento em que o membro do Parlamento presta um juramento de fidelidade ou faz a promessa equivalente".

O pagamento regular instituído na Inglaterra pela primeira vez em 1911, como se disse, montava a 400 libras anuais. Foi aumentado para £ 600 em 1937 e para £ 1.000 em 1946. Destas só a metade, isto é £ 500, fica isenta de impostos. Os deputados gozam também de franquia nas suas viagens, por terra, mar e ar, de sua residência para a Câmara. É interessante assinalar a singularidade de que os deputados inglêses tmbém podem receber subsídio ou remuneração dos sindicatos trabalhistas ou de particulares, mas êste sistema foi criticado pela própria Câmara, através de uma moção aprovada em 15 de julho de 1947, declarando que os ditos pagamentos de particulares eram "incompatíveis com a dignidade da Câmara, com os deveres de um membro para com o seu eleitorado e com a manutenção de privilégio da liberdade de palavra".[5]

Em determinados Domínios também se adota, como é natural, o subsídio parlamentar. No Canadá os membros da primeira Assembléia, em 1758, nada receberam, porém os do primeiro Parlamento do Domínio receberam $600. Houve um progressivo aumento do subsídio, o último datando de 1954, os deputados federais recebendo atualmente $10.000, assim como os Senadores.[6]

Na União Sul Africana também assim acontece. Cada membro do Parlamento recebe um salário de £ 1.400 por ano, mas o Presidente do Senado e o

---

3 Raccioppi e Brunelli, *"Commento allo Statuto del Regne"*, Torino, 1909, II págs. 23-24.

4 E. Pierre, *"Traité de Droit Politique Électoral et Parlamentaire"*, 1908, pág. 1.328.

5 Harvey Walker, *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*, Rio, 1954; pág. 85.

6 Macgregor Dawson, *"The Government of Canada"*, Toronto, 1957, págs. 352-353 e 393.

Speaker recebem respectivamente £ 2.400 e £ 3.000 por ano, enquanto que o líder da oposição recebe ainda um adicional de £ 1.300. Uma determinada penalidade é cominada para a ausência do representante, no valor de £ 6, exceto se a sua ausência se justifica nos casos especificados pela lei.[7]

Examinando agora a história dos subsídios na França, verifica-se que nos Estados gerais de Blois, em 1576 e 1577 os deputados eram pagos de acôrdo com o estabelecimento a que pertenciam, a mesma medida se adotando com os Estados gerais em 1614. Em 1789, na época da Revolução Francesa, estabeleceram-se o subsídio e a ajuda de custo, o primeiro na base de 18 francos diários até 1795.[8]

Na França, durante a Restauração e o Govêrno de Julho se extinguiu o subsídio, readmitido pelo govêrno provisório de 1848. O subsídio continua a ser consagrado, especialmente admitido pelo art. 17 da Lei de 30 de novembro de 1875, em 1938 êle montando a 82.500 francos, a lei de 6 de janeiro de 1950, estabelecendo a igualdade da compensação com os vencimentos dos conselheiros de Estado.[9]

No que concerne aos Estados Unidos, a sua Constituição federal, no art. 1, seção XI, 1, determina que os senadores e representantes receberão uma compensação, que será determinada por lei e paga pelos fundos do Tesouro dos Estados Unidos. A terminologia norte-americana é de compensação, como se declara no aludido artigo, ou *"compensation"*. Destarte a própria Constituição prevê o pagamento da compensação, se bem que seja fixada a dita importância pela legislação ordinária, e não pelo próprio texto constitucional.

De outro lado, esta compensação é paga pelo próprio Tesouro Nacional, evitando-se assim o pagamento pelos Estados-membros. Na Convenção de Filadélfia se intentou delegar aos ditos Estados-membros a retribuição dos congressistas, à maneira do que ocorreu na época da confederação, daí provindo grandes inconveniências.

Relembra Story que se o subsídio fôsse pago pelos *States*, e não pela União, "além de introduzir desigualdades consideráveis na distribuição, podia reduzir os membros do Congresso ao estado de dependência servil" (*in a "stat of slavish dependence"*). Os congressistas representam o povo e assim, de acôrdo com Story, "se se havia de conceder aos membros do Congresso uma compensação pelos seus serviços, era da maior coerência que fôsse paga pelo Tesouro da União. Sendo o trabalho despendido em benefício da nação, à nação competia remunerá-lo".

Prossegue o aludido comentarista: "Adotando a regra do subsídio, a Convenção tinha principalmente em vista a importância de assegurar a mais alta

---

7 Henry John May, *"The South African Constitution"*, London, 1955, págs. 9-92.

8 E. Pierre, o. c. págs. I. 232-234.

9 Georges Burdeau, *"Droit Constitutionnel et Institutions Politiques"*, Paris, 1957, págs. 388-389.

dignidade e independência ao exercício das funções legislativas, bem como a justiça e o dever, incumbente a um povo livre, de ressarcir aos cidadãos empregados no seu serviço os sacrifícios impostos pelo desempenho dos seus cargos".

A compensação tem crescido constantemente nos Estados Unidos, e é natural em face do próprio aumento do custo de vida. Era nos Estados Unidos de 6 dólares por dia de sessão até 1815, tornou-se anual até 1817, diária até 1835, em seguida novamente anual, na base de 3.000 dólares até 1865, 5.000 dólares até 1871, 7.500 dólares até 1874, 5.000 dólares até 1907, depois 7,500 dólares. Em 1956 a compensação era de 22.500 dólares por ano para os senadores e deputados, sendo que os presidentes de cada uma das Casas recebiam 35.000 dólares por ano.[10]

Nem sempre o aumento do subsídio foi visto com simpatia pelo povo. Assim aconteceu nos Estados Unidos, como também na França e no Brasil. Nos Estados Unidos, se promulgou em 1873 uma lei de efeito retroativo, mandando pagar uma compensação ao congressista na base de 7.500 dólares anualmente, porém vigorando desde 1871. As reclamações públicas obrigaram a estabelecer o antigo subsídio, de sorte que o de 7.500 dólares só passou a vigorar depois de 1907.

É interessante salientar que os membros da Câmara e do Senado têm também os seus assessôres. Cada deputado recebe uma verba de 12.500 dólares anuais para pagamento dos salários de seus assessôres, estenógrafos e secretários, nenhum dêles podendo entretanto ganhar mais do que 5.000 dólares anuais. Geralmente cada deputado tem 3 auxiliares, que nomeia por si próprio e independentemente de qualquer consulta. Tão-sòmente notifica o Secretário da Câmara para incluí-lo na fôlha de pagamento. Os senadores têm uma verba muito maior para pagamento dos seus assessôres. Tal verba está em correlação com a população do Estado representado, de acôrdo com a Lei senatorial nº 633, da 82ª legislatura, segundo a qual foram pagas aos senadores, em 1951, verbas variando desde 55.440 dólares anuais para os senadores dos Estados com população abaixo de 3.000.000 de habitantes, 57.960 dólares por um ano para os Estados com população de 3.000.000 a 5.000.000 de habitantes, 66.660 dólares anuais para os Estados com população de 5.000.000 a 10.000.000 de habitantes, e enfim 68.760 dólares anuais para os Estados com população acima de 10.000.000 de habitantes. A diferença da verba entre os deputados e senadores provém de que êstes últimos têm um assistente administrativo com o salário de 10.000 dólares anuais, privilégio que lhes foi concedido pela Lei de Organização Legislativa de 1946, mas que não foi reclamado pelos deputados.[11]

Analisando agora o problema na Alemanha, importa salientar que os deputados eram financiados, no antigo Império alemão, pelas suas entidades componentes. Os membros do Parlamento não recebiam vencimentos, porém foi criado um sunbsídio, pela lei de 21 de maio de 1906, concedendo aos congressistas a importância de 3.000 marcos por anos, para "suplemento de despesas", corres-

---

10 John H. Ferguson e Dean E. Michenry, *"The American Federal Government"*, New York, 1956, págs. 221 s.

11 Harvey Walker, o. c., págs. 32-33.

pondendo ao nosso subsídio. O Art. 40 da Constituição de 1919 previu uma retribuição para os congressistas, lei ordinária fixando-a em 1.000 marcos mensais.

Por sua vez o art. 48, 3, da Constituição da Alemanha Ocidental de 1949 declara o seguinte: "Os deputados têm direito a uma indenização conveneinte que lhes assegure a independência. Êles têm o direito de percurso gratuito no conjunto dos meios de transporte estatal. Uma lei federal regulará as modalidades de detalhes". Enquanto isso o art. 69 da Constituição da República da Alemanha Oriental é ainda mais específico, assim se pronunciando: "Os deputados da Câmara Popular recebem um subsídio de representação livre de impostos. Não é permitido renunciá-lo. O direito a esta remuneração é incessível e impenhorável". Complementando o dito artigo preceitua o art. 70 do mesmo Diploma: "Os deputados da Câmara Popular podem viajar gratuitamente em todos os meios de transportes públicos". Idênticas disposições se aplicam aos senadores.

Na Itália o art. 112 de uma lei eleitoral da época do Estatuto do Reino, determinava que se pagassem 2.000 liras aos deputados para as despesas de correspondência e 4.000 para outros gastos. Quaisquer representantes recebendo vencimentos dos cofres públicos teriam direito à diferença entre os ditos vencimentos e as referidas 4.000 liras. Em 1909 o Presidente do Senado italiano recebia 20.000 liras e o da Câmara 25.000 liras. Os parlamentares gozavam de livre trânsito nas estradas de ferro. O atual art. 69 da Constituição da Itália, de 1948 prescreve: "Os membros do Parlamento recebem uma indenidade fixada por lei". [12]

Atualmente a indenidade tem uma parte fixa no valor de 65.000 liras mensais, abrangendo a indenidade postal, e uma diária móvel, a título de reembôlso pelas despesas, esta última sendo de 235.000 liras para os parlamentares residentes fora de Roma e 185.000 liras para os que residem na capital. Tal subsídio, o fixo e o móvel, cujo valor acima citado resulta do último aumento de abril de 1954, é isento de qualquer tributo, não é renunciável nem cedível. Os parlamentares não podem acumular os seus subsídios com outros vencimentos recebidos do Estado ou entidades públicas.

Têm ainda os parlamentares os direitos de circulação livre nas ferrovias do Estado, afora um certo número de bilhetes gratuitos para as pessoas de sua família. À maneira de algumas legislações estrangeiras, como as da Bélgica, Holanda e Dinamarca, instituiu-se recentemente, em 1954, uma caixa de pensão para os senadores. [13]

Na União Soviética os deputados também têm o seu subsídio. Aliás o subsídio foi criado na Rússia em 1905. Segundo informa Vyshinsky, um deputado do Supremo Soviet da URSS tem o subsídio fixo de 1.000 rublos mensais, afora 150

---

12 Miceli, *"Moderni Parlamenti"*, 1913; pág. 92. Racioppi e Brunelli, o. c., III, pág. 34.

13 Pietro Virga, o. c., pág. 223.

rublos para cada sessão diária do Congresso. Em aditamento a isto goza do direito de livre trânsito nos transportes públicos. [14]

Verifica-se assim por tôda a parte a extensão do princípio da remuneração do mandato legislativo, eliminando-se destarte a orientação oposta, que anteriormente estabelecia a gratuidade do dito mandato. Tal gratuidade é incompatível com o decôro parlamentar.

É verdade que o subsídio tende a aumentar constantemente, o que por vêzes provoca a reação pública. Na França êle passou por exemplo de 18 francos diários em 1789 a 650.000 francos anuais em 1946. Por tôda parte isto acontece. Entretanto, é um reflexo inexorável do próprio aumento do custo de vida, especialmente intenso nos derradeiros anos.

4. Incontestável se situa a posição doutrinária insistindo na remuneração do mandato legislativo. Entretanto, se discute o modo como deve ser fixada a indenidade parlamentar, pois os sistemas e as técnicas variam.

Diversas Constituições fixam a importância da indenidade parlamentar, e assim esta pode apenas ser modificada por uma revisão da própria Constituição ou por um voto popular, como acontece na maioria dos *States* da Norte-América. Assim também na Grécia até 1925, na Holanda com o art. 92 da Constituição de 30 de novembro de 1887, em Portugal com a Constituição de 1911. A inconveniência dêsse critério reside na sua rigidez, impedindo a boa remuneração do deputado.

A maioria das Constituições outorga à lei ordinária a competência para fixar a importância da indenidade de que é exemplo a Constituição grega de 1925.

Esta técnica pode ser aperfeiçoada, desde que se tenha a precaução de estatuir que o aumento da indenidade apenas pode vigorar para a legislatura seguinte, a fim de impedir que se legisle em causa própria. Assim acontecia com a Constituição de 1920 da Estônia (art. 51), afora diversas Constituições dos Estados americanos, incluindo a vigente Constituição do Brasil de 1946.

5. A princípio o subsídio era diário, porém esta modalidade merecia reparos dos congressistas, por não lhes parecer uma solução equitativa. Argumentava-se por exemplo que muitas vêzes o parlamentar não comparecia ao Congresso, porém estava atarefado em atividades legislativas outras que impediam o seu comparecimento.

Bidegai se expressa a respeito no seu livro *O Congresso dos Estados Unidos da América*: "É certo que constitui um dever iniludível do legislador a assistência às sessões em que se adotem as decisões finais do corpo e que a ausência sem motivo justificável pode justificar uma correção pela Câmara, como as sanções pecuniárias traduzidas em descontos, porém, a exigência daquele dever

---

14 Andrei Y. Vyshinsky, *"The Law of the Soviet State"*, New York, 1951, págs. 353-354.

não justifica o procedimento pouco equitativo e pouco desonroso do pagamento *per diem* ao legislador".

Entretanto, a fim de atender a uma melhor remuneração dos parlamentares, o subsídio diário foi substituído pelo subsídio periódico, fixo para cada ano e pagável em mensalidades, sem que, entretanto, se abandonasse inteiramente uma parte móvel do subsídio, paga pelo comparecimento à sessão. Quando se estabeleceu nos Estados Unidos o subsídio periódico através de uma lei de 1856, se estatuiu um desconto na remuneração do Congressista, pelas suas faltas às sessões, exceto se por motivo de moléstia sua ou de sua família. O desconto seria realizado pelo *Sergeant-at-arms* na Câmara dos Representantes e pelo Secretário do Senado da Câmara Alta, [15] mas pràticamente não se efetiva tal desconto.

De outro lado ainda se consolidou o instituto do subsídio parlamentar, por meio de outras técnicas auxiliares, como uma verba especial para pagar os seus assessôres, a franquia postal, telegráfica e telefônica, uma ajuda no começo e no fim de cada sessão legislativa para as despesas de transporte, etc.

Inúmeros países adotam esta técnica, isto é, o subsídio periódico, a que se agrega uma parte variável paga pelo comparecimento à sessão. Assim, diversos Estados latino-americanos, como o Brasil, a Argentina, Cuba, Paraguai, Venezuela, Uruguai, na maioria dos países europeus, como na URSS, Itália, França, etc.

Relembra Laferrière que na França, conquanto teòricamente a indenidade cessasse para o Senador e o Deputado ausentes, na prática isso não acontecia pela possibilidade do voto por procuração. O subsídio periódico, em todos os países, garante o decôro da vida parlamentar, o subsídio diário como um instituto paralelo obriga o congressista a um maior comparecimento às sessões. Há mesmo países como a França, adverte Laferrière, onde a indenidade tende a transformar-se em vencimento. [16]

6. Não é de hoje que se paga subsídio no Brasil. Na época do Império os senadores e deputados recebiam o subsídio, mas não no mesmo plano de igual-

---

15 A expressão *Sergeant-at-arms* é derivada do direito feudal inglês. Designa atualmente o servidor público que, nas Assembléias legislativas ou judiciárias, lhes está à disposição para cumprimento de suas ordens. Veja-se a definição dada no *Webster's New International Dictionary*, 1949, II, pág. 2.285: *"Eng Feudal Law. A tenant holding by the sergeanty of service as an armed personnal attendant for protection of the lord and enforcement of his commands; such an attendant upon the king, or on the king's lord hogh steward in court to arrest traitors and other offenders. The title is preservered for the two officers who, nominnaly by allowance of the sovereign, attend on the houses or Parliament (one foir each house) to execute their commands, and for the officer similarly attending on the cont of chancery"*. Relembra o *Wharton's Law Lexikon*, 1938, pág. 915; que cada um dos *sergeant-at-arms* tem um preposto ou *deputy*. O direito norte-americano recebeu o ofício do direito inglês. Tem certa semelhança com o nosso oficial de Justiça.

16 Laferrière, *"Manuel de Droit Constitutionnel"*, Paris, 1947, págs. 726-727.

dade, pois os primeiros ganhavam mais do que os segundos. Em caso de prorrogação dos trabalhos, êstes tornavam-se gratuitos.

A Constituição republicana de 1891 não só estabeleceu o subsídio, como estatuiu a igualdade de remuneração para os membros das duas Câmaras, que recebiam 75$000 diários pelas sessões e prorrogações, elevando-se o subsídio a 100$000 diários a partir de 1912, 125$000 desde 1921 e 200$000 a partir de 1927. Em 1946 era de Cr$ 15.000,00 mensais, hoje tem-se elevado assustadoramente, para corresponder ao próprio aumento do custo de vida.

O art. 47 da Constituição vigente de 1946 determina que os deputados e senadores vencerão anualmente subsídio igual e terão igual ajuda de custo. Mas o subsídio será dividido em duas partes: uma fixa, que se pagará no decurso do ano, e outra variável correspondente ao comparecimento.

O subsídio parlamentar é fixado por resolução que o Executivo publica, mas que independe de sanção e não pode ser vetado, a fim de se garantir a própria independência do Poder Legislativo.

A ajuda de custo e o subsídio, de outro lado, são fixados no fim de cada legislatura. Através desta medida se evita que os parlamentares legislem em causa própria: não aumentam a sua remuneração para si próprios, apenas para os legisladores que representarão o país na legislatura seguinte.

7. Tem-se discutido a respeito da possibilidade do deputado ou do senador renunciar o seu subsídio. Os doutrinadores divergem a respeito, uns afirmando que os parlamentares podem renunciar o subsídio e outros que não.

Assim João Barbalho em sua obra *Constituição Federal Brasileira* (2ª edição, pág. 103) opina pela renunciabilidade, nos seguintes têrmos: "Desde que artigo algum constitucional a proíbe e sendo a renúncia feita sem coação, livre e espontâneamente, nada há que se possa opor". Paulo de Lacerda pensa da mesma maneira: "De resto, é claro que o subsídio e a ajuda de custo são renunciáveis. O deputado, ou senador, pode dispensar os auxílios que se lhe oferecem para aliviá-lo nas despesas e gastos a que aludimos. A renúncia, deve porém, ser expressa e formal".[17] Eduardo Espínola também defende a renunciabilidade do instituto, a propósito lembrando o caso de um parlamentar que destinou a sua remuneração a instituições pias, como aconteceu no Brasil.[18]

A nosso ver, é mais adequado aceitar-se a doutrina da irrenunciabilidade do subsídio. Corresponde mais à natureza do instituto, que visa inclusive salvaguardar o decôro do Congresso. A admitir-se a renunciabilidade, alguns congressistas, favorecidos pela fortuna, poderiam colocar-se numa posição privilegiada sôbre outros; uns renunciariam pùblicamente, mostrando os seus gestos filantrópicos, outros assim não poderiam fazer, em face de sua precária situação econômica.

---

17 Paulo de Lacerda, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio, sem data, II, pág. 165.

18 Eduardo Espínola, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 2ª edição, I, pág. 303.

Já Pimenta Bueno defendia esta tese no Império Brasileiro, nestes têrmos: "O subsídio é irrenunciável. Seria pôr em prática uma causa ou, ao menos, uma aparência de humilhação, que excitaria sacrifícios a muitos que não poderiam realizá-los".

Aurelino Leal na *Teoria e Prática da Constituição Federal* (Parte 1ª, pág. 318), adota o mesmo ponto de vista da irrenunciabilidade: "O deputado ou o senador que não quiser receber o subsídio, não o receberá, deixando-o no Tesouro. Não se compreende de modo algum que o renuncie em benefício de terceiros. Ao deputado ou senador que não quiser servir-se do subsídio, é dado distribuí-lo como entender. Será sempre melhor do que ostentar uma renúncia". Recentemente Pontes de Miranda e Rosah Russomano de Mendonça Lima admitem a dita opinião, que nos parece mais adequada ao instituto do subsídio.

8. O subsídio tem uma natureza jurídica particular, e está assim submetido a um regime diferente dos vencimentos dos funcionários públicos. O deputado não é um funcionário porém um representante do povo, o seu regime jurídico não se confunde com o do funcionalismo público. Tal regime foi últimamente discutido por Mangoldt-Klein em *A Lei Fundamental de Bonn* e Laferrière no seu *Manual de Direito Constitucional.*

Em primeiro lugar, o subsídio deve ser pago pelo Tesouro Público, isto é, pelo Estado. As despesas da representação têm um conteúdo nacional. Algumas Constituições determinam êste pagamento pelo Estado, outras não, mas na generalidade o pagamento é realizado pelo Estado. Excepcionalmente na Inglaterra os deputados, além do subsídio, também podem receber uma remuneração de particulares, porém tal critério tem sido justamente atacado. Nos casos do federalismo, o subsídio dos congressistas da União é pago pelos cofres federais, e não pelos estaduais, a fim de evitar a exagerada influência dos Estados sôbre os legisladores federais.

Em terceiro lugar o subsídio é pago por mês. Pode-se admitir um subsídio fixo, pago periòdicamente, e outro variável, pago pelo comparecimento à sessão. Na França os parlamentares têm direito à indenidade desde o dia seguinte à sua eleição.

Em terceiro lugar o subsídio é obrigatório. Êle é estabelecido no sentido de manter o decôro no parlamento, é um elemento legal da própria situação jurídica do parlamentar. Por isso que se afirma a irrenunciabilidade do subsídio. É verdade que esta tese é discutida, tanto no país como no estrangeiro. Na França, Laferrière admite a renunciabilidade do subsídio, mas Duguit[19] adota a tese da irrenunciabilidade, quando declara: "Esta indenidade é estabelecida não verdadeiramente no interêsse pessoal do deputado, porém a fim de assegurar um recrutamento verdadeiramente democrático do Parlamento. Daí resulta uma conseqüência importante. Os deputados e os senadores não podem renunciar à sua indenidade. Êste princípio foi formulado no art. 38 da Constituição de 1848. Não foi reproduzido nas leis constitucionais e eleitorais de 1875, porém é incontestado e incontestável".

---

19 Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel,* 2ª edição, IV, pág. 191.

Algumas Constituições declaram esta irrenunciabilidade, como a dita Constituição francesa de 1948: "Cada representante recebe uma indenidade, à qual êle não pode renunciar". A velha Constituição do México também vedava, no art. 120, a renúncia dos subsídios dos congressistas. Uma Constituição moderna, como a da Alemanha Oriental de 1949, no seu art. 69, prescreve expressamente a irrenunciabilidade do subsídio. A recente legislação eleitoral italiana, segundo relembra Pietro Virga, sustenta também a irrenunciabilidade.

Em quarto lugar, cumpre discutir o problema da acumulação de indenidade com o vencimento da atividade. Segundo Laferrière, não tendo a indenidade juridicamente a natureza do vencimento, a regra da não acumulação não se lhe aplica, a menos que exista um texto legal proibitivo. A indenidade pode ser acumulada com a pensão de aposentadoria, segundo pensa Bodin.[20] No Brasil, o assunto está regulado pelo art. 50 da Constituição federal, a êle remetendo-se o leitor.

Em quinto lugar, importa discutir o problema da penhorabilidade do subsídio. Na França a indenidade é penhorável, mesmo na sua totalidade, de acôrdo com o art. 97 da lei de 15 de março de 1849. Decreto posterior, de 10 de julho de 1949, declarou-a incessível e impenhorável. Segundo o artigo 584, 4, do Código de Processo Civil, relembra Laferrière, os tribunais podem reconhecer o caráter alimentar a uma parte da indenidade parlamentar. No Brasil o art. 942 do Código de Processo Civil de 1939, em seu inciso VII, prevê que não poderão absolutamente ser penhorados "os vencimentos dos magistrados, professôres e funcionários públicos, o sôldo e fardamento dos militares, os salários e soldadas, em geral, salvo para pagamento de alimentos à mulher ou aos filhos, quando o executado houver sido condenado a essa prestação. Êste dispositivo parece-nos aplicável ao caso do subsídio parlamentar.

Enfim, cumpre consignar o fato de que alguns países prevêem a privação parcial da indenidade, determinada pela Assembléia, a título de medida disciplinar, como sucede na França.

De qualquer forma o instituto do subsídio parlamentar penetrou decisivamente na legislação constitucional e política moderna, eliminou-se o princípio da gratuidade, a fim de salvaguardar o decôro e a independência do Poder Legislativo.

---

20 Bodin, *"Législation et jurisprudence du cumul"*. Thèse, Paris, 1908. Vide também sôbre a natureza do subsídio, Joseph Barthélemy, *"Précis de Droit Constitutionnel"* Paris, 1932, págs. 276-280. Sôbre o subsídio leia-se também Friedrich Giese *"Grundge setz fuer die Bundesrepublik Deutschland"*, Frankfurt, 1955, pág. 88.