

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 223, DE 2001

Altera o art. 1º, b, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para incluir a renúncia como causa de inelegibilidade.

Autor: Dep. Orlando Desconsi

Relator: Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar n.º 223, de 2001 tem por objetivo alterar a alínea *b* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para incluir a renúncia, em determinadas hipóteses, como causa de inelegibilidade.

Na forma de apenso está o Projeto de Lei Complementar n.º 245, de 2001 que possui a mesma finalidade, qual seja, incluir a renúncia como causa de inelegibilidade.

Despachado pela Mesa à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, apresento relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, de acordo com o art. 32, inciso III, alínea *a*, do Regimento

Interno, apreciar, preliminarmente, as proposições em exame sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e, também, quanto ao mérito, por tratarem de matéria relativa ao direito eleitoral (inelegibilidade), nos termos da alínea e do mesmo dispositivo.

A matéria constante dos presentes Projetos deve ser veiculada por meio de *Lei Complementar*, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição. As proposições admitem a iniciativa concorrente, prevista no art. 61, *caput*, da Lei Maior. Não ferem regras ou princípios constitucionais.

Com efeito, a Lei Complementar n.º 64, de 1990, foi editada em cumprimento ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição vigente, o qual, em sua redação original assim dispunha:

“Art. 14. (...)

§ 9º. Lei Complementar estabelecerá casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.”

À edição da Lei Complementar n.º 64/90, sobreveio a Emenda Constitucional de Revisão n.º 4, de 1994, que imprimiu ao § 9º do art. 14 da Lei Maior a seguinte redação:

“§ 9º. Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger **a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato**, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.” (grifo nosso)

Editada ainda na vigência do texto original do § 9º do art. 14 da atual Constituição, a Lei Complementar n.º 64/90 somente poderia levar em conta, no estabelecimento dos casos de inelegibilidade, a *ratio* então contida naquele dispositivo como fundante daqueles casos: **a proteção da normalidade das eleições contra a influência do poder econômico ou contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta**. Fora dessas hipóteses, na época autorizadas pela Lei Maior, seria inconstitucional o estabelecimento de casos de inelegibilidade.

As inelegibilidades – restrições ao direito político de ser votado – somente podem ser interpretadas restritivamente, vedada ao legislador infraconstitucional instituí-las ao seu bel prazer, sem estar embasado nos motivos ditados pela Lei Fundamental.

Assim sendo, conforme se depreende da atual redação dada ao § 9º do art. 14 da Constituição Federal o Projeto e seu apenso ora analisados são, portanto, constitucionais.

A hipótese aventada nos Projetos de Lei Complementar n.º 223 e 245, ambos de 2001, de autoria dos nobres Deputados Orlando Desconsi e Givaldo Carimbão, respectivamente, apresentam como finalidade tornar inelegível aquele que renuncie à sua função pública de parlamentar quando submetido a processo investigatório, com o intuito de frustrar a aplicação da sanção “inelegibilidade” imposta pela Lei Complementar n.º 64, de 1990.

Buscam obstar, portanto, a reiteração de maiúscula e inaceitável vantagem ao parlamentar investigado pelos seus pares que, para evitar o processo de cassação e a decretação de sua inelegibilidade, renuncia ao mandato.

A renúncia, ato unilateral de vontade do parlamentar, ultimamente, tem sido usada, nas mais das vezes, como forma de desvirtuar a finalidade dos princípios constitucionais da moralidade e da probidade, e também como deformação ao exercício da função parlamentar.

II. 1 – A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A nossa Constituição Federal lista um conjunto de normas que regulam a soberania popular a partir de seu art. 14.

Tais normas compõem o desdobramento dado ao princípio democrático inscrito no art. 1º, parágrafo único da mesma, quando diz que todo poder emana do povo, **que o exerce por meio de seus representantes eleitos** ou diretamente.

Nesse diapasão, reconhecemos que o exercício da soberania popular se dará na forma da democracia representativa. Ou seja, os cidadãos escolherão seus representantes para que em nome dos mesmos atuem e exercitem a função pública parlamentar.

O festejado Prof. José Afonso da Silva bem destaca que:

“o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de direitos políticos.” (in Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000)

Na verdade os direitos políticos integram as prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país e consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular.

O poder de dominação política é garantido por diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições; direito de elegibilidade (de ser votado); direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros que molduram a participação popular, como o da iniciativa popular, o de propor ação popular e o de organizar e participar de partidos políticos.

O direito que mira os Projetos em comento é o direito de ser votado. O direito de elegibilidade que deve ser vedado ao parlamentar cuja conduta é ausente de decoro.

Senão vejamos.

II. 2 – A ELEGIBILIDADE E A FUNÇÃO PÚBLICA DO PARLAMENTAR

Ser elegível é possuir a capacidade passiva de ser eleito.

Tem elegibilidade aquele que preenche as condições exigidas para concorrer ao mandato eletivo.

Em texto sobre a Inelegibilidade e Inabilitação no Direito Eleitoral, o autor Adriano Soares da Costa trata sobre a elegibilidade eleitoral prescrevendo que:

“A elegibilidade é o direito subjetivo público de o cidadão concorrer às eleições para cargos públicos. Não é apenas o direito de ser votado, mas também o direito de praticar atos de campanha, angariando em seu nome os votos dos eleitores. A elegibilidade, assim, é um direito cívico, não pertencente a todos os nacionais, concedido pelo ordenamento jurídico para aqueles que cumpram determinados pressupostos estabelecidos, sem os quais ela não surgirá na sua esfera jurídica.” (in Inelegibilidade e Inabilitação no Direito Eleitoral)

Então, para concorrer a uma função eletiva, é necessário que se preencha certos requisitos gerais e que não se incida em nenhuma inelegibilidade.

A Constituição Federal de 1988 (art.14, § 3º) estabeleceu alguns pressupostos para o surgimento do direito de ser votado, praticando atos de campanha.

Tais pressupostos, denominados “*condições de elegibilidade*”, consistem em requisitos fundamentais para que o eleitor possa pleitear um cargo eletivo, disputando as eleições.

Pelo relevo da função pública exercida pelos detentores de mandato popular, o ordenamento jurídico cuida para que eles possuam qualidades jurídicas mínimas para concorrerem ao seu exercício, de maneira a evitar a banalização do prélio eleitoral, em desdouro da dignidade das atribuições relevantes dos cargos futuramente ocupados.

Se formos analisar de que maneira a doutrina convencionou conceituar o signo *função pública*, observaremos ser ele tratado como um plexo de faculdades, de deveres-poderes, os quais seriam concedidos a um agente público com a finalidade de possibilitá-lo atuar em nome de outrem.

Celso Antônio Bandeira de Mello bem o diz, quando leciona:

"Tem-se função apenas quando alguém está assujeitado ao dever de buscar, no interesse de outrem, o atendimento de certa finalidade. Para desincumbir-se de tal dever, o sujeito de função necessita manejar poderes, sem os quais não teria como atender à finalidade que deve perseguir para a satisfação do interesse alheio. Assim, ditos poderes são irrogados, única e exclusivamente, para propiciar o cumprimento do dever a que estão jungidos; ou seja, são conferidos como meios impostergáveis ao preenchimento da finalidade que o exercente de função deverá suprir." (in Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998)

Logo, a função pública é o somatório de faculdades e deveres, outorgados aos agentes públicos, na titularidade de *múnus público*, com o fim de atender a uma finalidade limitada pelo bloco de legalidade, moralidade e probidade.

Todo agente público tem deveres-poderes conferidos pelo ordenamento para bem desempenharem suas atribuições, as quais têm por fito bem atender os seus representados.

Este é o seu fim, a *ratio*, o *telos* da função pública do parlamentar.

Ele deve, portanto, exercer seus poderes respaldados pelos pressupostos constitucionais da legalidade, moralidade e probidade de seus atos, com o objetivo de bem atender o interesse público dos representados.

Não deve ele achar que sua função é privada. Não deve ele agir respaldado em ato unilateral. O exercício de sua atividade é um direito subjetivo público.

Portanto, o parlamentar tem a função de exercitar seu mandato observando, visando e buscando sempre o interesse público.

Não possui o dever-poder de defender direito-interesse próprio, mas deverá agir, atuar em defesa de direito transindividual, trabalhando em prol da coletividade, do bem comum, da sociedade, posto que o poder emana no povo e será exercido por este mesmo, de forma representativa.

Não se pode conceber que feita uma representação em face de um parlamentar, admitida pela Mesa da Casa a que este pertence e determinada a abertura de processo disciplinar no Conselho de Ética, possa o mesmo, para impedir o processo e escapar da eventual sanção, renunciar à sua função pública, unilateralmente, sem respeitar sequer a própria função que exerce (que, repita-se, tem por fim, o *telos*, a defesa de interesses públicos, que representa não a si, individualmente, mas uma coletividade, que possui atribuições constitucionais e infraconstitucionais), para evitar a sua inelegibilidade e obstar processo investigatório de seus pares sobre sua atuação parlamentar.

II. 3 – A INELEGIBILIDADE E O MÚNUS PÚBLICO DO PARLAMENTAR

A inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado).

Obsta, pois, a elegibilidade.

A Constituição Federal estabelece, diretamente, vários casos de inelegibilidades no art. 14, §§ 4º a 7º.

As normas constantes nesses parágrafos são de eficácia plena e aplicabilidade imediata, além de permitir que Lei Complementar estabeleça outros casos.

Isto se depreende observando o disposto no § 9º do art. 14 que preleciona:

“§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

Portanto, as inelegibilidades podem ser absolutas (inalistáveis, analfabetos) e relativas (motivos funcionais, cônjuge, parentesco, afinidade, militares e legais).

A Lei Complementar n.º 64, de 1990 é a norma jurídica autorizada para arrolar os casos de inelegibilidade legal, que tem por escopo a proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função pública (art. 14, § 9º da CF).

O caso do presente Projeto e seu apenso é de inelegibilidade relativa legal, originada por inserção de regra na Lei Complementar n.º 64/90.

A inelegibilidade legal possui, assim, um fundamento ético evidente, sendo uma forma de controle da moralidade e da probidade nas atividades legislativas.

Logo, a inelegibilidade legal surgirá, no caso do Projeto em debate, por um critério objetivo: parlamentar que renunciar ao exercício de seu *múnus público* após a admissão pela Mesa da Casa de investigação ou procedimento prévio que possa resultar a perda do mandato, será objetivamente considerado, pelo Projeto, inelegível.

Portanto, os Projetos de Lei Complementar dos nobres Deputados Orlando Desconsi e Givaldo Carimbão traduzem, claramente, a intenção constitucional e infraconstitucional, quando tratam, respectivamente, do tema renúncia.

O saudoso mestre Ruy Barbosa em discurso leciona com autoridade:

“Ao homem de Estado, porém, ao intérprete judicial ou político das leis constitucionais, o que cumpre é tomar a questão na sua verdadeira altura, altura das suas origens, altura dos seus princípios, altura das suas razões capitais a que a organização de um código político deve obedecer constantemente.” (in Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1941)

É isso que o Projeto e seu apenso ora analisados fazem.

Tomam a questão na sua verdadeira dimensão impedindo que o instituto da renúncia seja utilizado de forma desvirtuada – para evitar a concretização da perda do mandato e a aplicação da sanção da inelegibilidade.

Buscam afastar, portanto, meritoriamente, da vida pública o mau parlamentar, desestimulando a fraude e a corrupção.

Então, a situação imposta pelo Projeto e seu apenso é:

a) o parlamentar que renunciar ao exercício de seu mandato após a admissão, pela Mesa da Casa a que pertencer, de investigação ou procedimento prévio que possa resultar à perda do mandato se tornará inelegível no período remanescente do mesmo para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

A inelegibilidade, no caso, não é perda dos direitos políticos, mas uma restrição - a de ser votado - a estes mesmos, permitida pela Constituição Federal em seu art. 14, § 9º.

Não é ausência ou perda de elegibilidade, mas impedimento ao seu nascimento, mercê de sanção aplicada por ferir os fins de sua atividade, o interesse público e a moralidade no exercício do mandato.

Como a inelegibilidade é forma de restrição a direitos políticos, importa sejam delimitadas aos objetos e fundamentos expressamente indicados na Lei Complementar.

Neste contexto, o Projeto de Lei Complementar n.º 223, de 2001 do nobre Dep. Orlando Desconsi e o a ele apensado, o Projeto de Lei Complementar n.º 245, de 2001 do Dep. Givaldo Carimbão, possuem pertinência por incluírem mais uma forma de inelegibilidade.

Cabe, apenas, para melhor enquadrar as justificativas dadas pelos nobres parlamentares a apresentação de um Substitutivo para melhor aproximar a vontade do legislador ao prescrito nos projetos.

Portanto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar n.º 223 e n.º 245, ambos de 2001 e no mérito pela aprovação dos mesmos nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala das Comissões,

Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 223, DE 2001

Altera o art. 1º, b, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para incluir a renúncia como causa de inelegibilidade.

Autor: Dep. Orlando Desconsi

Relator: Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - A alínea b, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

a) (...)

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal ou que hajam renunciado ao respectivo mandato após admissão, pela Mesa

da Casa a que pertencerem, de investigação ou procedimento prévio de que possa resultar a perda do mandato, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;

Art. 2º - Fica incluída a expressão “(NR)” ao final do § 3º do art. 1º da Lei Complementar n.º 64/1990.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões,

Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh