

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 223, DE 2001

(apensado: Projeto de Lei Complementar nº 245, de 2001)

Altera o art. 1º, I, b, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 para incluir a renúncia como causa de inelegibilidade.

Autor: Deputado ORLANDO DESCONSI

VOTO EM SEPARADO

DEPUTADO PAULO MAGALHÃES

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do Deputado ORLANDO DESCONSI, pretende alterar dispositivo da Lei de Inelegibilidade para inserir entre as hipóteses elencadas a renúncia de mandato eletivo, emprestando-lhe a seguinte redação, na qual grifamos as inovações introduzidas:

“Art. 1º São Inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

a)

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto no art. 55, I e II, 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, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subseqüentes ao término da legislatura;”

Na justificação, o Autor defende a iniciativa asseverando, em síntese, que a renúncia usada como instrumento para fugir à pena de inelegibilidade tem afrontado ao Parlamento e que por isso mesmo dever ser combatida.

Posteriormente, foi apensado ao projeto o PLC nº 245, de 2001, do Deputado GIVALDO CARIMBÃO, que no mesmo sentido do principal intenta inserir como hipótese de inelegibilidade a renúncia, explicitando, contudo, tratar-se de renúncia em decorrência de processo que vise ou possa levar à perda de mandato, estendendo o prazo de oito para doze anos.

A matéria foi distribuída apenas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para apreciá-la quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos e, também, opinar sobre o mérito, sendo designado como Relator o ilustre Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH.

Em judicioso parecer o Relator conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos projetos e, no mérito, pela aprovação na forma de um Substitutivo que apresenta.

Usando da faculdade assegurada regimentalmente, aproveito a oportunidade para expender minha opinião, divergente a do Relator, no presente voto em separado.

Em que pese a louvável preocupação dos nobres Autores da matéria, com a qual me solidarizo, parece-me, contudo, que as proposições em exame não encontram respaldo constitucional e jurídico para prosperar da forma como foram formuladas.

Não há dúvida que a possibilidade de a renúncia

ser usada como escape ao processo disciplinar parlamentar necessita de melhor tratamento normativo. Inegável, também, que está havendo um desvirtuamento desse direito, situação que já chegou à exaustão, merecendo, pois, resposta urgente do Poder Legislativo.

Entretanto a solução encontrada pelos projetos não pode ser acolhida, em face da flagrante inconstitucionalidade. É basilar o entendimento jurídico de que a renúncia, muito mais que uma faculdade, constitui um direito: o direito de desistir de um direito.

Ora, em se tratando de direito, é inteiramente descabido, até mesmo para quem não tem formação jurídica alguma, de que o exercício de um direito venha a gerar punição. A prevalecer tal entendimento teríamos a negação do próprio direito e sua conversão em ilícito.

Não há como punir o parlamentar pela mera renúncia de mandato. A renúncia é a desistência formal e voluntária de um direito, admitida tanto no âmbito do Direito Privado como no Público, revelando em ambos os casos o exercício do próprio direito fundamental de liberdade, conforme consagrado no *caput* do art. 5º da Lei Magna e sobre cuja violação nos insurgimos no presente voto.

Diversamente no que ocorre na renúncia ocorrida em matéria de Direito Privado, no Direito Constitucional, ela equivale ao abandono de cargo por manifestação expressa no sentido de se negar a continuar a titularizá-lo. É a liberdade conferida a qualquer cidadão em exercer ou não uma atividade, ofício, trabalho ou profissão, desde que respeitados os preceitos da lei e, no caso em tela, as normas que sobrelevam o interesse público.

De qualquer forma, o mais importante é ter-se por certo que a renúncia, no Direito, é instituto específico que se presta ao afastamento do renunciante de direito a que fez jus pelo ordenamento jurídico, mas não exclui os deveres contraídos ou responsabilidades havidas no exercício do cargo.

Parece-me impróprio, assim, atribuir à renúncia a causa da frustração punitiva do Poder Legislativo, quando o que

ocorre, em verdade, é o mau uso desse direito.

O problema não será, de certo, punir o renunciante, mas construir um novo modelo para vinculação entre a renúncia e o processo disciplinar, reinterpretando-se ou alterando-se o § 4º do art. 55 da Constituição Federal, de tal sorte a impedir que a renúncia tenha o condão de obstruir a instalação do processo. Poder-se-ia ter como solução o reconhecimento do direito de renúncia incondicionado ou condicionado à aquiescência da Casa a que pertence o parlamentar, como ocorre em diversos outros sistemas constitucionais presidencialistas, negando-se, porém, ao acusado o direito potestativo de suprimir a punição, a fim de se servir da renúncia como espécie de auto-escusa absolutória.

Ademais, ressalte-se que da forma como foi redigido o projeto principal, a inelegibilidade alcançaria a qualquer renunciante, até mesmo aqueles que não se sujeitaram a nenhum processo e os que tenham se desincompatibilizado para disputar outros cargos eletivos.

O projeto apensado restringe a renúncia à hipótese de processo que vise ou possa levar à perda do mandato, repetindo a formulação final do § 4º do art. 55 da Constituição Federal. Além do vício insanável já apontado, o projeto incorre no mesmo erro de imprecisão do citado dispositivo constitucional, quando utiliza o termo “processo”. Tal imprecisão possibilitou a infeliz transposição da definição de processo, criando-se assim, no âmbito do Direito Parlamentar, distinção entre processo e procedimento, só admissível, pela sua própria razão de ser, no Direito Processual e, portanto, inexistente nos demais ramos do Direito.

O Substitutivo do Relator, por sua vez, insiste na idéia de inserir renúncia como hipótese de inelegibilidade e antevendo a repetição do problema, tenta em vão substituir o termo “processo” estabelecendo a inelegibilidade para as renúncias havidas após a admissão pela Mesa de investigação ou “procedimento” prévio de que possa resultar a perda do mandato.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que o

novo modelo a ser construído, vinculando a renúncia ao processo disciplinar, deve consignar de forma expressa a sua aplicabilidade projetada para o futuro, não atingindo a situações pretéritas que já produziram todos os seus efeitos. A esse propósito, cabe lembrar o princípio geral de direito que consagra a irretroatividade da lei, que encontra arrimo na impossibilidade de a lei prejudicar ao ato jurídico perfeito.

A prevalecer o entendimento de que é constitucionalmente admissível tornar o renunciante inelegível, a renúncia consubstanciaria, em síntese, a confissão de culpa do denunciado em processo de cassação.

Comparativamente, deparamo-nos com a aberração de não considerarmos, no curso do processo penal, como confissão de culpa a revelia do réu, a sua desistência em se defender, o abandono do processo, mas, na mesma medida, no processo parlamentar, considerarmos confissão a renúncia ao mandato.

Nesses dois casos o direito subjacente é o mesmo, o direito de defesa, cuja observância se impõe, em qualquer hipótese, ainda que dele abra mão o próprio interessado, em respeito a outros dois princípios: o devido processo legal e o da certeza jurídica.

Vemos, no entanto, que pela proposta contida no projeto apensado e no Substitutivo do Relator a inelegibilidade alcançaria os que já tenham renunciado na data de publicação da lei ora projetada, haja vista jurisprudência firmada do TSE, que entende impertinente a aplicação dos princípios da anterioridade e da irretroatividade na lei de inelegibilidade, lastreada no juízo de que inelegibilidade não é pena.

Não há dúvida que inelegibilidade não é pena no sentido jurídico-formal, contudo, concretamente, não se pode refutar que, sobretudo após o advento da Lei Complementar nº 81/94, que estendeu o prazo para oito anos, conferiu-se à inelegibilidade natureza dúplice: a de condição negativa de direito e a de sanção política.

Assim, o renunciante que já tenha a sua desistência consumada a data da publicação a lei, terá não apenas cassados por oito anos os seus direitos políticos passivos, mas também cassados serão o seu direito de defesa, o seu direito a um devido processo legal e o seu direito à certeza jurídica.

Quando da renúncia, o renunciante ainda não conhecia todas as consequências jurídicas de seu ato e, agora, sobre elas já não dispõe mais instrumentos jurídicos para se defender. Trata-se, em verdade, da materialização do processo kafkiano, no qual condena-se o acusado após a extinção do processo. O renunciante passa assim à condição daquele que firma em folha de papel em branco para posterior preenchimento. É logrado no exercício de seus direitos. Encontra-se refém da lei, que em tese deveria ser a garantidora de seus direitos, refém das circunstâncias e, ainda, considerando-se a natureza da matéria, de seus opositores políticos.

Por todas essas razões, não há como se conceder chancela constitucional e jurídica às proposições apresentadas.

Sendo essas as considerações que entendo cabíveis e que espero venham a contribuir para a discussão da matéria, manifesto meu voto pela **INCONSTITUCIONALIDADE** dos Projetos de Lei Complementar nº 223, de 2001, e nº 245, de 2001, bem como do Substitutivo apresentado pelo nobre Relator, tendo por prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado PAULO MAGALHÃES