

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 160, DE 1993

(Apensos PLC números 27/95, 321/95, 62/95, 76/96, 172/00 e 173/00)

Altera a redação da **alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64, de 1990**, que declara inelegível o candidato que tenha tido contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável

Autor: Deputado PAULO BERNARDO

Relator: Deputado JAIME MARTINS

I - RELATÓRIO

Trata a espécie de Projeto de Lei Complementar de autoria do então Deputado Paulo Bernardo, apresentado em 1993, que tem por fito introduzir modificação na redação da alínea 'g' do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e propor, ainda, acréscimo de parágrafo ao dispositivo assinalado, no que respeita à inelegibilidade dos administradores públicos que tenham tido contas rejeitadas por decisão do Poder Legislativo competente.

A teor da nova redação da alínea 'g' proposta neste PLC, estariam a salvo da inelegibilidade os que houvessem submetido à apreciação do Poder Judiciário as contas rejeitadas por irregularidade insanável, seguindo o mesmo comando do texto em vigor. É mantido o prazo de 5 (cinco) anos para a duração da inelegibilidade, a exemplo do que dispõe o texto vigente.

A diferença entre o texto em vigor e a modificação proposta reside na substituição da expressão "**por decisão irrecorrível do órgão competente**" para "**por decisão do Poder Legislativo respectivo**".

Já no tocante ao parágrafo que se propõe acrescentar ao art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, o objetivo é o de excluir da exceção prevista na alínea 'g' do inciso I "aquele que recorrer ao Judiciário com o mero objetivo de afastar a inelegibilidade ali preconizada."

Para fundamentar sua iniciativa, o autor sustenta que o dispositivo sob commento mostrou-se completamente ineficaz, a despeito de dever prestar-se para proteger a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função. Isso, segundo o diligente parlamentar, veio de ocorrer em função do artifício utilizado pelos candidatos que tiveram contas rejeitadas e mesmo assim conseguiram o registro de suas candidaturas porque recorreram ao Judiciário contra a decisão do órgão que as rejeitou.

Foram apensadas a esta iniciativa de lei outros seis projetos, os PLC nº 27/95, 32/95, 62/95, 76/96, 172/00 e 173/00, todos semelhantes e com idêntica inspiração, isto é, a de resguardar a moralidade pública e a de afastar do processo eleitoral os responsáveis pela prática de atos configurados como de improbidade administrativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As proposições sob análise, ressalvando-se os seus mais elevados propósitos moralizadores e de proteção do processo político eleitoral, encontram óbices de natureza jurídica e constitucional, à exceção do PLC nº 27/95, como se demonstrará.

Pela ordem de precedência, cabe discorrer sinteticamente sobre o conteúdo do Projeto de Lei Complementar n. 160/93, de autoria do ilustre Deputado Paulo Bernardo. Ao conferir ao Poder Legislativo - e somente a este - o poder decisório de rejeitar contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, exclui-se do império da norma a generalidade dos titulares de cargos ou

funções da administração pública cujos atos de gestão são subordinados à apreciação das Cortes de Contas, mas não especificamente ou individualmente às Casas Legislativas.

De outro modo, ao propor o acréscimo de parágrafo ao art. 1º do PLC telado, excepcionando a negação do benefício "**aquele que recorrer ao Judiciário com o mero objetivo de afastar a inelegibilidade ali preconizada**", incorre o autor em subjetivismo e imprecisão do preceito.

Ora, o Código de Processo Civil já prevê as hipóteses de extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 267), especialmente "*quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo*" (inciso IV) ou "*quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual*" (inciso VI).

A análise das questões preliminares antecedem a apreciação do mérito, é dizer, do pedido formulado pelo autor. Pode até se configurar e a parte incorrer em litigância de má-fé, mas a tal conclusão somente se poderá chegar, comumente, depois de estabelecida a manifestação das partes (contraditório).

Há também previsão na lei instrumental civil de várias causas que autorizam o indeferimento da petição inicial (art. 295), incluindo a exigência de estarem presentes desde o início do processo as **condições da ação**.

Em vista das razões expendidas, e considerando a impossibilidade de acolher no nosso ordenamento jurídico norma que exclui a elegibilidade de agentes públicos em evidente conflito com as normas processuais em vigor, nossa manifestação é pela injuridicidade do PLC nº 160/93 e, no mérito, por sua total rejeição.

Passemos, agora, à apreciação dos Projetos de Lei Complementar apensados à iniciativa analisada (supra).

1) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 27, DE 1995

De autoria do emérito Deputado Coriolano Sales, este PLC tem por escopo extirpar do texto da alínea 'g' do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, a expressão "*salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*", além de alargar o prazo de inelegibilidade de 5 (cinco) para 6 (seis) anos.

Parece óbvio que a inserção do preceito sob comento no corpo da alínea acima referida teve inspiração no mais notório casuísmo. Na prática, basta **protocolizar** em juízo uma ação judicial para que os que tiveram suas contas rejeitadas suspendam a inelegibilidade. Associando tal privilégio com a lentidão do Poder Judiciário, encontra-se o caminho fácil da impunidade. Ora, o princípio da ampla acessibilidade ao Judiciário já está consagrado no inciso X-V do art. 5º da Constituição Federal, **verbis**:

"A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."

Um dos sustentáculos do Estado de Direito, o Poder Judiciário é a instância última para apreciar lesão ou ameaça de violação a direito. O Estado, através do Poder Judiciário, deve ditar de forma célere e eficaz qual o direito que cabe a alguém cumprir.

Comentando o direito subjetivo presente no precitado dispositivo constitucional e a sua importância para o Estado Democrático de Direito, leciona o eminentíssimo professor CELSO RIBEIRO BASTOS:

"Significa que lei alguma poderá auto-excluir-se da apreciação do Poder Judiciário quanto à sua constitucionalidade, nem poderá dizer que ela seja ininvocável pelos interessados perante o Poder Judiciário para resolução da sua aplicação"(in Comentários à Constituição do Brasil, 2º vol., pág. 171, ed. Saraiva, 1989).

Ainda para ele, a '**legitimatio ad causam**' da parte se reporta sempre a um direito subjetivo, que realmente existe ou pelo menos assume a aparência de existir, cuja lesão, ameaça, ou estado de incerteza objetiva, deverão servir de fundamento para invocar-se a atuação do Judiciário (idem, pág. 177).

Quanto à técnica legislativa e redacional, esta proposição, como todas as demais não está conformada com o prescrito pela Lei

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “*dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das lei, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*”.

Assim sendo, nosso posicionamento é pela constitucionalidade e, juridicidade do PLC 27/95, e, no mérito, por sua aprovação, com a alteração na técnica legislativa e no prazo de inelegibilidade abaixo referido.

Referente à ampliação do prazo de inelegibilidade de 5 (cinco) para 6 (seis) anos, há que se considerar que o agravamento da sanção está melhor compatibilizado com a natureza do ato de improbidade administrativa e com o atual período dos mandatos eletivos atualmente disposto em número par (4 anos), o que possibilita o alcance de duas eleições.

Entretanto, a nosso ver, melhor ficaria, ainda, se a inelegibilidade alcançasse 8 (oito) anos, tal qual ocorre com as hipóteses previstas pela alínea "b" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, razão pela qual adotamos tal prazo no Substitutivo que pretendemos apresentar.

2) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 32, DE 1995

A iniciativa de lei aqui referenciada, de autoria do nobre Deputado Ademar de Barros Filho, propõe não só a exclusão da ressalva ínsita na alínea 'g' do inciso I do art. 1º (submissão da questão à apreciação do Poder Judiciário), mas vem estatuir que o recurso ao Poder Judiciário não tem efeito suspensivo.

Assim, ao estabelecer que o recurso ao Poder Judiciário não tem efeito suspensivo, o autor remete o dispositivo para uma confusão entre o recurso ao direito de propor a ação judicial e o recurso que decorre de uma decisão prolatada na instância judicial. Que efeito suspensivo pode ser dado na propositura de uma ação judicial que pretende, por exemplo, desconstituir um acórdão de uma Corte de Contas? Nenhum, salvo no caso de concessão de liminar, se couber.

Das decisões proferidas na instância judicial, cabe recurso que, em regra, é recebido com efeito suspensivo. E o caso, só para ilustrar, do recurso de apelação (CPC, art. 520), ressalvadas as hipóteses dos incisos I a VI.

Em consequência, há que se considerar injurídico o PLC 32/95, dês que contraria normas do sistema jurídico-processual.

3) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 62/95

Este PLC, de autoria do ilustrado Deputado Corauci Sobrinho, também propõe modificar o texto da alínea 'g' do inciso I do art. 1º da LC 64/90, para permitir que a inelegibilidade seja abrangida tanto pelas decisões definitivas quanto pelos pareceres prévios dos Tribunais de Contas e confere às Casas Legislativas o poder de sustar a situação de inelegibilidade, além de prever a submissão da questão à apreciação regular do Poder Judiciário.

Em primeiro lugar, impossível é extrair a cominação de inelegibilidade em virtude de **parecer prévio** dos Tribunais de Contas. Tal somente pode ocorrer em consequência de decisão definitiva ou irrecorrível das Cortes de Contas, ressalvada a hipótese de submissão da querela ao Poder Judiciário, quando cabível.

Em outro norte, ao admitir que o Poder Legislativo possa afastar a inelegibilidade, incorre o autor em tratamento discriminatório entre os agentes políticos que têm suas contas sujeitas a julgamento na esfera do Legislativo e os administradores públicos em geral, que são julgados apenas pelo Tribunal especializado.

Nossa manifestação, igualmente, é contrária à aprovação deste PLC por afrontar a ordem jurídica vigente, notadamente por dispensar tratamento desigual a situações iguais, por restringir o princípio da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, inciso LV) e por reduzir os direitos políticos do cidadão.

4) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 76, DE 1996

Tendo como autor o brilhante Deputado Bonifácio de Andrade, esta proposição contempla duas alterações à Lei das Inelegibilidades. De primeiro, estatui que a inelegibilidade só é suspensa na esfera judicial por força da concessão de medida liminar ou ação cautelar, consoante a redação proposta para a alínea 'g' do inciso I do art. 1º da LC 64/90.

Seguida, propõe alterações aos incisos XIV e XV do art. 22 do mesmo diploma legal, objetivando priorizar a ação penal por crime eleitoral em relação ao processo de representação por inelegibilidade ou para perda de mandato.

Respeitante à primeira hipótese, incorre o autor em ofensa ao princípio da ampla defesa (CF, art. 5º, inciso LV), ao restringir os meios e recursos a ela inerentes. Afigura-se, aqui, uma situação inversa ao estatuído no texto da alínea 'g' em vigor: enquanto esta afasta a inelegibilidade pelo simples protocolizar de uma ação judicial, a proposta de nova redação submete a negativa do direito político de cidadão à concessão de uma decisão liminar.

A segunda parte deste Projeto também não merece acolhida, visto que as responsabilidades devem estar situadas nos seus diferentes campos: civil, penal e administrativa. Aos ilícitos eleitorais definidos no art. 237 do Código Eleitoral (interferência do poder econômico e o desvio ou abuso de autoridade, em desfavor da liberdade do voto) correspondem as sanções eleitorais de inelegibilidade (LC 64/90, art. 22, inciso XIV) ou impugnação do mandato (CF, art. 14, §§ 10 e 11).

Consider-se, ademais, a autonomia dos procedimentos eleitorais e criminais, estes sujeitos às regras dos arts. 355 e seguintes do Código Eleitoral, aqueles às do art. 22 e seguintes da LC n. 64/90 e arts. 270 e seguintes de igual Código.

5) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 172, DE 2000

O Projeto de Lei complementar nº 172, de 2000, de autoria do insigne Deputado Osmar Serraglio, preconiza alterar a redação da alínea d do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 incluindo-lhe a inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes "*ao trânsito em julgado, na hipótese do inciso XVI-A do art. 22 desta Lei Complementar*".

Reafirmando a tese referenciada, o inciso mencionado dispõe que:

"Art. 22.....

XIV-A - Se a decisão que julgar procedente a representação for proferida em data que torne impossível a aplicação da sanção prevista no inciso XIV, contar-se-á do trânsito em julgado da referida decisão o início do prazo de 3 (três) anos para a aplicação da sanção da inelegibilidade ao representado."

Ora, tal proposição vai de encontro à normatividade jurídica, vez que, dessa forma, o *dies a quo* do ato delituoso deixaria de ser o de sua prática para se transformar no do trânsito em julgado da decisão condenatória. E, mais, estar-se-ia ante duas datas para a aplicação da sanção, isso, em prejuízo do apenado.

Assim, manifestamos nosso parecer contrário à aprovação deste PLC por afrontar a ordem jurídica vigente.

6) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 173, DE 2000

Ao fim, o Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2000, de autoria do eminentíssimo Deputado Virgílio Guimarães, visa a modificar a redação da alínea "b" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 com vistas a reduzir a inelegibilidade do parlamentar, por violação do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, de oito (8) para três (3) anos subsequentes ao término da legislatura para a qual foi eleito - acrescendo, ainda, ao dispositivo, a inelegibilidade nas duas eleições seguintes à data, quando a condenação tenha transitado em julgado.

Assim, seriam cumulativos os três períodos de inelegibilidade dos membros do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas, Câmaras Legislativas e Câmaras Municipais, a saber:

1^a - para as eleições que se realizarem no lapso de tempo remanescente do mandato para o qual foram eleitos; e

2^a - nos três (3) anos subseqüentes ao término da legislatura; e

3^a - nas duas eleições seguintes à data, quando a condenação tenha transitado em julgado.

Vê-se, ademais, a possibilidade da interrupção do tempo de inelegibilidade, pois, tendo decorrido os prazos das duas primeiras situações acima elencadas sem que houvesse o trânsito em julgado da sentença condenatória, o apenado recuperaria a sua elegibilidade, voltando a perdê-la com o advento daquela decisão judicial.

Tal hipótese se nos afigura indefensável, razão pela qual somos contrários à aprovação deste PLC por colidir com a normatividade jurídico-processual vigente.

ANTE AS RAZÕES EXPENDIDAS, voto pela inadmissibilidade do Projeto de Lei Complementar n. 160/93 e os apensados de nºs. 321/95, 62/95, 76/96, 172/00 e 173/00 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLC nº 27/95, assim como, no mérito, voto pela aprovação deste último, tudo nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2001.

Deputado JAIME MARTINS
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 27, DE 1995.

"Altera a alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990."

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º A alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

1º

.....

|

.....

.....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão; (NR)"

Artigo 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de
2001.

Deputado Jaime Martins

Relator

108501.166