

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.

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, a proposição em exame sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e, também, quanto ao mérito, por tratar de matéria relativa ao direito eleitoral (inelegibilidade), nos termos da alínea *e* do mesmo dispositivo.

A matéria constante do presente Projeto deve ser veiculada por meio de *Lei Complementar*, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição. A proposição admite 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 ora analisado é, portanto, constitucional.

A hipótese aventada no Projeto de Lei Complementar n.º 223 de 2001, de autoria do nobre Dep. Orlando Desconsi, tem por 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.

Busca 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 o Projeto 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 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, o Projeto de Lei Complementar do nobre Deputado Orlando Desconsi traduz, 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 ora analisado faz.

Toma 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.

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

Então, a situação imposta pelo Projeto 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 tem pertinência por incluir mais uma forma de inelegibilidade.

Cabe, apenas, para melhor enquadrar a justificativa dada pelo nobre parlamentar a apresentação de um Substitutivo para melhor aproximar a vontade do legislador ao prescrito no projeto.

Portanto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 223, de 2001, 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