

PARECER SOBRE A INELEGIBILIDADE DA LETRA “I”, INCISO I, ART. 1º DA LEI  
COMPLEMENTAR Nº 64/90

“A alínea *i* do art. 1º, I, da LC 64/90 – transplantada literalmente da alínea *o* da antiga LC 5/70 – **é uma das intrigantes cláusulas de inelegibilidade do Direito Eleitoral Brasileiro**” (ex-presidente do STF, SEPÚLVEDA PERTENCE, em parecer que apresentou em caso análogo).

I. CONSULTA

Consulta-me o Senhor XXXX sobre a possível existência de inelegibilidade decorrente do exercício de função de direção, administração ou representação no BANCO XXXX ao momento do decreto de intervenção do Banco Central (Lei nº 6.024/74), em meados da década de 90. Desde então a instituição segue em processo de liquidação extrajudicial, até hoje ainda não finalizado. Há cerca de uma década e meia, portanto, perduraria a cogitada inelegibilidade.

II. A HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE E A CONSULTA FORMULADA

A moldura fática descrita pelo CONSULENTE pode atrair a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista na letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90:

“os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade”

Como está no citado trecho do parecer do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, SEPÚLVEDA PERTENCE (apresentado para outro caso) esta previsão de inelegibilidade já constava, nos mesmos termos, da Lei Complementar nº 05/70, então responsável por apontar as hipóteses de inelegibilidades. A redação do dispositivo não foi alterada com a LC 135/2010.

Tanto em relação à LC 05/70, como em relação ao mesmo dispositivo da vigente LC 64/90, houve argüição de inconstitucionalidade. Em torno da constitucionalidade e da aplicabilidade do dispositivo foram-me formulados os seguintes quesitos:

*a) o dispositivo da letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 ofende o princípio da presunção de inocência?*

*b) o dispositivo da letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 viola a moldura do § 9º do art. 14 da Constituição Federal?*

*c) mesmo considerando constitucional o dispositivo da letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, o Consulente deve ser considerado inelegível?*

*d) é possível buscar a declaração judicial de ausência de responsabilidade antes da conclusão do processo de liquidação?*

É o que será respondido.

### III. INCONSTITUCIONALIDADE. INELEGIBILIDADE COMINADA SEM CULPA

Duas são as inconstitucionalidades sempre cogitadas em relação ao dispositivo. A primeira diz com suposta violação ao princípio da presunção de inocência. As hipóteses de inelegibilidade pressupõem – sustentam muitos – decisão judicial transitada em julgado. Com a nova Lei Complementar nº 135/2010 (conhecida como “Lei da ficha limpa”), passou-se a dispensar o trânsito em julgado e a exigir apenas a decisão proferida por órgão colegiado; mas ainda assim: decisão judicial proferida por órgão colegiado. E decisão judicial que reconheça culpa do inelegível.

No caso da alínea *i* a inelegibilidade nasce a partir de uma “presunção de culpa”. O decreto de intervenção no estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro já basta para implicar na inelegibilidade de quem exercia cargo ou função. Sem prévio processo administrativo ou judicial que afira a existência de culpa. Ou mesmo de ato ilícito.

Este é fundamento primeiro para, em boa doutrina, se cogitar de inconstitucionalidade do dispositivo:

Noutras palavras, o simples atuar como poder de decisão, em determinadas empresas em liquidação, em certo período, acarretaria a inconveniência de se acolher a candidatura a mandato eletivo, de quem aí se incluísse,

simplesmente motivada na presunção de que ele teria concorrido para aquele evento indesejável agindo sem a atenção que a honra exige; seria visto como ímprobo incapaz de lidar honestamente com a coisa pública, até ser dispensado de “qualquer” responsabilidade.

Em segundo lugar, portanto, não é possível contrariar a presunção de que ninguém é culpado até prova em contrário, transmudando-a em presunção de culpa, até que a inexistência desta reste demonstrada.<sup>1</sup>

Além disso, o dispositivo revela-se contraditório, na medida em que cria uma hipótese de culpa objetiva para um fato jurídico que não necessariamente supõe ilegalidade. É que a intervenção não tem como pressuposto a ilicitude, mas apenas a presença das condições objetivas para a própria intervenção, como bem anota JOEL JOSÉ CANDIDO:

Não cogita a lei de culpa. Não questiona ela de responsabilidade subjetiva e tampouco condiciona tenha sido a liquidação decretada em decorrência de ato de gestão ilegal, já que ela pode, perfeitamente, ocorrer por ato incensurável, com, por exemplo, caso fortuito ou força maior (art. 15, I, c, da Lei nº 6.024/74).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. A inelegibilidade dos dirigentes de empresas de crédito, financiamento ou seguro, objeto de processo de liquidação (LC nº 64/90, art. 1º, I, letra i). Revista do Advogado. Ano XXIV, outubro de 2004, nº 79, p. 98. Neste mesmo sentido, conferir: Alberto Lopes Mendes Rollo e Enir Braga. Inelegibilidade à luz da jurisprudência, São Paulo, Fiúza, 1995, p.101. Com a colocação também parece concordar André Luiz Nogueira da Cunha (Direitos políticos, representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades, Juarez de Oliveira, 2004, PP.105 e 106).

<sup>2</sup> Inelegibilidade no direito brasileiro, São Paulo, Edipro, 1999, p. 214.

Idêntica lição se extrai de quem escreveu sobre a questão da responsabilidade dos administradores, como ARNOLDO WALD e WERTER FARIA.<sup>3</sup> Tanto isso é verdade que o STJ sempre decide que “*enquanto não concluído o processo de liquidação extrajudicial, não há falar [sequer] em prejuízo de investidores*” (Resp 40.726-5, 1995), quanto menos, seria possível acrescentar, de ato culposo ou doloso dos administradores.

Assim, até aqui, antes da conclusão do processo de liquidação, o que se tem é apenas uma indisponibilidade de caráter cautelar dos bens do CONSULENTE, sem que se cogite de culpa ou ato ilícito. Ao final do processo de liquidação, o CONSULENTE pode ser isentado (ou não) de responsabilidade. E não poderá sofrer, comprovada a ausência de qualquer ato doloso ou culposo, nenhuma sanção de natureza administrativa.

Sanção administrativa, explica Rafael MUNHOZ DE MELLO, é “*medida aflitiva imposta pela administração pública em função da prática de um ilícito*”.<sup>4</sup> E, como adverte Jose Afonso da Silva, a Constituição federal não admite que alguém sofra *sanção sem culpa*.<sup>5</sup> Como não há sanção sem culpa, também não se pode falar em inelegibilidade cominada. A questão é singela.

Amplamente admitida em doutrina e jurisprudência, a classificação de Adriano SOARES DA COSTA separa as inelegibilidades em inatas e cominadas. As primeiras (decorrentes de relação de parentesco, por exemplo) são inatas, “*sem natureza sancionatória, mas apenas preventivas*”

---

<sup>3</sup> A Culpa e o Risco como Fundamentos da Responsabilidade Pessoal do Diretor do Banco, *in Revista de Direito Mercantil*, vol. 24, p. 36.

<sup>4</sup> Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da CF/88. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 62/63.

<sup>5</sup> Direito Constitucional Positivo. 27ª, Malheiros, 2006, p. 441.

*do equilíbrio da disputa*". Já as cominadas têm, invariavelmente, "*natureza sancionatória do ato injurídico (...)*". Como explica o mesmo eleitoralista, trata-se de "*obstáculos impostos como sanção, (...) consectário de algum ilícito*".<sup>6</sup>

A hipótese prevista na letra "i", inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 é nitidamente uma *inelegibilidade cominada*, imposta pela prática culposa de um ilícito. É aqui que reside a inconstitucionalidade, pois sem a conclusão do processo de liquidação não se pode cogitar de ilícito ou do elemento subjetivo culpa. Impor-se a inelegibilidade antes da conclusão do processo de liquidação – antes, portanto, da identificação de ilícitos e do elemento subjetivo – fere a presunção de inocência em seu elemento nuclear. Isso sem considerar que se trata, em liquidação extrajudicial de instituição financeira, de processo de natureza administrativa – e não jurisdicional.

É importante reforçar que sequer é possível falar, sobre a previsão da letra "i", de *juízo administrativo sumário*. A indisponibilidade de bens e outras constringências decorrentes do ato inicial de liquidação estão autorizadas em face da teoria do risco da atividade (conferir doutrina citada). Não se faz qualquer análise prévia de responsabilidade (de antijuridicidade das condutas). Não há, enfim, imputação *provisória e sumária* de culpa que pudesse – desconsiderados os argumentos precedentes – autorizar a inelegibilidade.

---

<sup>6</sup> Instituições de Direito Eleitoral, 6ª Edição, Editora Del Rey, pp. 221 e 233. No mesmo sentido, Rui Stoco e Leandro de Oliveira, "Legislação Eleitoral Interpretada: Doutrina e Jurisprudência", p. 147, item n. I, 2ª ed., 2006, RT; Torquato Jardim, "Direito Eleitoral Positivo conforme a nova lei eleitoral", p. 68, item n. 47, 2ª ed., 1998, Brasília Jurídica; Antonio Carlos Mendes, "Introdução à Teoria das Inelegibilidades", p. 109/110, item n. 145, 1993, Malheiros.

A inelegibilidade prevista na letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 está em absoluta dissintonia com as regras garantistas da Constituição de 1988. A mais obscura das regras de inelegibilidade dos tempos do regime de exceção estava na alínea “n”, I, 1º da LC 05/70. Pelo dispositivo, permaneciam indefinidamente inelegível todos que *estivessem respondendo a processo judicial, inclusive contra a segurança nacional, enquanto não absolvidos.*

Tratava-se, a toda evidência, de uma flagrante ofensa à presunção de inocência. Como bem anotava o Ministro XAVIER DE ALBUQUERQUE, em julgamento no TSE:

“Por que admitir que o simples fato de pendência de um processo, com denúncia oferecida e recebida, pese indelevelmente sobre a moralidade de alguém, a ponto de lhe acarretar o ônus brutal da inelegibilidade? Não posso admitir. E não posso admitir, porque estou lidando com princípios eternos, universais, imanes, que não precisam estar inscritos em Constituição nenhuma” (Recurso Ordinário nº 4.189/RJ).

O Supremo Tribunal Federal, nitidamente acuado pelo regime de exceção, por maioria, reconheceu a constitucionalidade do dispositivo (RE nº 86.297/SP, Rel. Min. Thompson Flores). Não obstante, a ofensa à presunção de inocência era de tal forma flagrante que o próprio regime militar, em seu primeiro momento de abertura, revogou o dispositivo, com a edição da LC 42/82. Não é demais alertar que a hipótese revogada tratava de processo de natureza jurisdicional; a liquidação (da letra “i” aqui analisada) tem natureza administrativa.

Para reiterar numa síntese: (a) o início do processo de liquidação não afere a existência de atos ilícitos ou de culpa; (b) não há sanção administrativa sem culpa; (c) não há inelegibilidade cominada sem culpa; (d) a inelegibilidade prevista na letra “i”, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 fere a presunção de inocência e, por esta razão, é inconstitucional.

Por este fundamento já é possível dizer que o dispositivo encerra inconstitucionalidade, o que induz à conclusão de ausência de inelegibilidade do CONSULENTE.

#### IV. AINDA A INCONSTITUCIONALIDADE. UMA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE ATEMPORAL

A Lei Complementar nº 64/90 enuncia as hipóteses de inelegibilidade em atenção ao § 9º do art. 14 da Constituição Federal, concebido nos seguintes termos, já com a modificação patrocinada pela Emenda de Revisão nº 04/93: *“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e **os prazos de sua cessação**, a fim de (...)”*.

Por este fundamento possível em arguição de inconstitucionalidade o problema da letra “i” está justamente na ausência de prazo para a cessação de inelegibilidade. No caso do CONSULENTE, como mencionado ao início, a inelegibilidade já dura cerca de uma década e meia. E não há qualquer previsão para o termo final, o que também revela e autoriza uma arguição de inconstitucionalidade, ensina TÁVORA NIESS: *“nenhuma das regras integrantes da lei poderá consagrar ad perpetuum a inelegibilidade, porque ordena a Lex Legum que preveja os prazos de sua cessação”*. Ainda no mesmo artigo:



Em decorrência de sua omissão, teríamos posta a cominação de inelegibilidade por tempo indeterminado, isto é, enquanto não viesse a isenção de responsabilidade, que, inclusive podendo ter sido injusta (constatada, ao fim, a ausência de qualquer responsabilidade), viria a ser aplicada indefinidamente (se de qualquer responsabilidade não fosse o interessado exonerado), ou, pelo menos, poderia incidir por prazo superior ao da improbidade administrativa (que é, no máximo, de 10 anos, na modalidade mais grave, de acordo com o art.9º da Lei nº 8.429/92), que mais severa do que a são *inelegibilidade*, também acarretaria a suspensão do *direito de votar*. Seria um disparate que a punição menos rigorosa (só inelegibilidade) arrastasse a punição por mais tempo que a mais grave (suspensão dos direitos políticos, também, pois, da elegibilidade, por comprovada improbidade no exercício de função pública).<sup>7</sup>

Em apoio ao que sustenta o TÁVORA NIESS, ALBERTO ROLLO e ENIR BRAGA apontam no dispositivo o “*primeiro caso conhecido de sanção perpétua no direito brasileiro*”, razão pela qual também o consideram inconstitucional.

A liquidação extrajudicial, hoje regida pela Lei nº 6.024, de 1974, não tem prazo de duração fixado, diferentemente do que estabelecia a legislação original, que determinava o prazo de um ano para que fosse o processo concluído.<sup>8</sup> Os processos de liquidação tramitam por décadas no

---

<sup>7</sup> Ob. Cit, p. 100.

<sup>8</sup> Prazo fixado pelo Decreto nº 19.474/1930 – responsável por instituir a liquidação, que seguia, à época, a disciplina da Lei de Falências.

Brasil. No caso do CONSULENTE o processo se iniciou há uma década e meia e não há qualquer indício de que possa estar perto do final.

Assim, a *intrigante inelegibilidade* (na feliz expressão de SEPÚLVEDA PERTENCE) que se impõe ao CONSULENTE não tem prazo para terminar, pois “*perdurará na expectativa de um evento futuro*”, anota ADRIANO.<sup>9</sup> Evento futuro e, não se pode descartar, incerto, pois há processos de liquidações que simplesmente se perpetuam no tempo.

A Constituição Federal veda punições de caráter atemporal. E esta diretriz constitucional se aplica aos processos administrativos, já decidiu o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tratando exatamente de um caso de punição imposta contra administradores de instituições financeiras – como na espécie –, consignaram os Ministros que “*A declaração de um impedimento, sem a fixação de um prazo, superado o qual, pudessem, os impetrantes, se reabilitarem ao exercício de quaisquer atividades, na área financeira, constitui uma penalidade perpétua e afrontosa a princípio expresse da Constituição Federal*” (MS 1119/DF, 1992).<sup>10</sup>

Assim como a Constituição não admite sacões atemporais, o § 9º do art. 14 da Constituição Federal impõe a fixação de prazo certo de duração da inelegibilidade como limite ao legislador complementar. A *alínea i* não resiste ao cotejo destas duas diretrizes constitucionais claríssimas.

---

<sup>9</sup> Ob. cit., p. 230.

<sup>10</sup> MS 1119-DF. Idêntica posição tem o Supremo Tribunal Federal. Como está no voto do ex-Ministro Moreira Alves: “*A vedação constitucional de determinadas sanções – entre elas as de caráter perpétuo – não pode restringir-se às sanções penais aplicadas jurisdicionalmente, mas, com maior razão, há de aplicar-se as sanções administrativas, na medida em que estas sejam admissíveis no regime constitucional*” (RE 154134/SP, XXX).

Também por isso a inconstitucionalidade.

V. AINDA A INELEGIBILIDADE ATEMPORAL. A AUSÊNCIA DE INELEGIBILIDADE A PARTIR DE UMA INTERPRETAÇÃO CONFORME. ARGUMENTO SUCESSIVO

Não obstante os argumentos deduzidos no item anterior, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – provocado uma única vez há quatro décadas, em 1970 – rejeitou a tese da inconstitucionalidade por ausência de prazo certo para o término da hipótese de inelegibilidade (RE 71252, 05/11/1970). Embora antigo, o debate da época era similar, pois tanto o dispositivo infraconstitucional da época era idêntico ao atual, como também (nos aspectos jurídicos que importam) a norma constitucional pertinente.

Depois disso o STF não mais se pronunciou. É dizer: depois do início da vigência da Lei Complementar nº 64/90 não há mais decisão do Supremo sobre o tema.

Já o Tribunal Superior Eleitoral – que tem competência para apreciar a matéria, especialmente em razão na amplitude do efeito devolutivo do RECURSO ESPECIAL ELEITORAL<sup>11</sup> – já se manifestou duas vezes sobre o tema, sempre para confirmar a constitucionalidade. Em 2000, em acórdão relatado pelo Min. MAURÍCIO CORRÊA (Resp 16447, 05/09/2000) e mais recentemente no acórdão relatado pelo Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS (acórdão nº 22.739/2004).

---

<sup>11</sup> “Contra acórdão de Tribunal Regional Eleitoral somente cabe Recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, mesmo que nele se discuta matéria constitucional” (TSE-AG 4.661, rel. Min. Fernando Neves, j. 15.6.2004).

Mas neste item do parecer a inexistência de inelegibilidade do CONSULENTE não passa pelo reconhecimento incidental de inconstitucionalidade. Pugna-se apenas por uma leitura conforme a constituição.

O que se sustenta, enfim, é que mesmo considerada constitucional a hipótese de inelegibilidade da alínea *i*, **o CONSULENTE não poderia ficar inelegível por prazo superior ao prazo máximo de inelegibilidade máxima previsto em lei: oito anos** (diante da nova redação dada pela Lei “ficha-limpa”. Antes o prazo máximo era de cinco anos. E mesmo que se considere o prazo de dez anos da Lei de Improbidade, para suspensão dos direitos políticos).

No último julgamento sobre a letra “*i*” (caso ZEZÉ ALBANOR – Araucária – Respe 34115, 2008) o TSE sugeriu a razoabilidade da tese em favor do CONSULENTE. Neste julgamento, embora tal fundamento não tenha sido invocado como razão direta e autônoma de decidir (a questão se resolveu por outros motivos), o Ministro Relator ARNALDO VERSIANI consignou no acórdão (citando, inclusive, o já mencionado parecer de SEPÚLVEDA PERTENCE):

(...) não pode ser abstraída a circunstância de que **já decorreram mais de cinco anos** do decreto de falência, sem que, aparentemente, **tenha sido apontado qualquer fato concreto em relação a atos praticados, direta ou indiretamente, pelo candidato.**

Daí, inclusive, a pertinente observação de Sepúlveda Pertence, em parecer que ofereceu, sobre “uma situação verdadeiramente 'kafkiana'”: Exoneração - (...) - pressupõe oneração, ou seja, no que interessa, que alguém suporte o

ônus de defender-se de uma increpação: ora, no caso, além de inexistir qualquer imputação de responsabilidade ao candidato (...)

É o caso do CONSULENTE: decorridos cerca de uma década e meia (e não apenas cinco anos, como no caso de Araucária – Paraná), ainda não há imputação de responsabilidade por qualquer ato de sua gestão. E no caso de Araucária a liquidação foi convolada em falência, o que não tem no processo do Banco XXXXX, instituição a qual estava ligado o CONSULENTE. Mais adiante o acórdão sugere, de forma clara, a admissão da tese cogitada neste ponto do parecer:

Desse modo, caberia até mesmo ponderar a aplicação de alguns princípios constitucionais, tais como o da razoabilidade, ou da proporcionalidade da pena, em virtude da existência de prazos assemelhados na própria Lei de Inelegibilidades, que já estariam, a essa altura, esgotados.

O que o Tribunal Superior Eleitoral disse, com todas as letras e à unanimidade, é que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não autorizam que a aplicação da letra “i” se dê sem limite de prazo. Apresentado o julgado de outra forma, é lícito concluir que o TSE passou a entender que a expressão da alínea “*enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade*” deve ser, a partir deste julgado, lida mais ou menos da seguinte forma: “*enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade, mas respeitado um prazo máximo*”.

No caso de Araucária – Paraná, os Ministros cogitaram que os cinco anos já poderiam ser considerados suficientes para a admissão de

um prazo limite. Isso porque havia dispositivos que veiculavam hipótese de inelegibilidade similar e previam um prazo de cinco anos. Para o CONSULENTE sequer é necessário invocar hipóteses similares, pois a inelegibilidade já perdura por um prazo superior ao prazo máximo de inelegibilidade agora previsto na Lei Complementar – que é de oito anos. Superior também ao prazo máximo de suspensão dos direitos políticos de dez anos da Lei de Improbidade, prevista para a modalidade mais grave, do art. 9º, da 8.429/92.

Como constou do parecer de SEPÚLVEDA PERTENCE, *“quando não se deva levar essas seriíssimas objeções à declaração de inconstitucionalidade do preceito, o certo é que elas impõem a submissão de sua incidência ao filtro de um severo juízo de tipicidade e razoabilidade, de modo a não criar dissintonias flagrantes no sistema”*.

É exatamente o caso. Desconsiderar o fato de uma inelegibilidade que já castiga o CONSULENTE há cerca de uma década e meia é, não há nenhuma dúvida, *“criar uma dissintonia flagrante no sistema”*. Para repetir a expressão do ex-ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, o *“filtro de um severo juízo de tipicidade e razoabilidade”* apontando, aqui, para a indicação de um prazo limite.

O próprio TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL tem um antigo precedente interessantíssimo – que pode perfeitamente ser invocado para resolver, por uma interpretação conforme – como se cogita aqui –, a concepção de prazo limite para a inelegibilidade da letra “i” da Lei de Inelegibilidades.

A então vigente Lei Complementar nº 05/70 previa uma hipótese de inelegibilidade que não prescrevia prazo de cessação (exatamente como a letra “i”, que se cogita aplicável ao caso do CONSULENTE).<sup>12</sup> O art. 151 da Constituição vigente à época, tal qual o § 9º do art. 14 da atual, exigia que as hipóteses de inelegibilidade fossem concebidas com prazo certo de cessação. Diante disso, o TSE, em interpretação do dispositivo conforme a Constituição vigente, *estipulou-concebeu* um prazo máximo, um termo final para a inelegibilidade.

Vale conferir o julgado:

NOS TERMOS DO PREVISTO NO ART. 151 DA CONSTITUICAO FEDERAL, CUMPRIA AO LEGISLADOR DE LEI COMPLEMENTAR ESTABELECEER PRAZO DE CESSAR A INELEGIBILIDADE DO CIDADAO. SENDO, NESSE PARTICULAR, OMISSO O LEGISLADOR, ADMITE-SE QUE O PRAZO DE CESSACAO DE INELEGIBILIDADE SEJA, POR CONSTRUCAO, FIXADO PELA JURISPRUDENCIA. NAO HÁ INELEGIBILIDADE POR TEMPO INDETERMINADO, NA ESPECIE. (RESPE - nº 5053 - São Paulo. 31/08/1978. Rel. Min. FIRMINO FERREIRA PAZ).

Ainda do acórdão colhe-se a seguinte passagem:

---

<sup>12</sup> Art. 1º, I, b: “os que hajam sido atingidos por qualquer das sanções previstas no § 1º do art. 7º e no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964; no parágrafo único do art. 14 e no art. 15 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965; no art. 4º e nos §§ 1º e 2º do art. 6º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968; nos arts. 1º e seus parágrafos, e 3º do Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969; no art. 1º do Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969; assim como no Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969; ou destituídos dos mandatos que exerciam, por decisão das Assembleias Legislativas; estendendo-se estas inelegibilidades, quando casado o punido, ao respectivo cônjuge”.

“Do feito, que apontado ficara no relatório, tanto este – Tribunal Superior, quando Colendo Supremo Tribunal Federal – admitiram a fixação de prazo – de dez anos – para que cesse a inelegibilidade. Construção jurisprudencial admissível, a meu ver, ante os termos do dispositivo constitucional (artigo 151), em que se inadmite, no caso, inelegibilidade por tempo indeterminado”.

É exatamente o que se cogita neste argumento sucessivo, em resposta à consulta formulada. Que se reconheça, em relação ao CONSULENTE e diante da omissão do dispositivo em apontar um termo final, a criação de um prazo por construção jurisprudencial. Tanto naquele caso como neste, o prazo máximo da Lei de Inelegibilidade deve ser a referência.

Acima de tudo, não se pode esquecer a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“O princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. Sua privação ou restrição do seu exercício configura exceção àquele princípio. Por conseguinte, a interposição das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve tender a maior compreensão do princípio, deve dirigir-se ao favorecimento do direito de votar e de ser votado, **enquanto as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica**”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 14ª edição, p. 364.



Também isso impõe uma leitura razoável do dispositivo; um proceder hermenêutico que autorize uma aplicação compatível com a Constituição Federal – que veda sanções atemporais e impõe, no âmbito das inelegibilidades (§ 9º do art. 14), um prazo de cessação.

Deixando de considerar que o processo de liquidação de instituições financeiras não tem prazo para terminar (como tinha na legislação original), o legislador deixou de fixar um prazo limite de duração da inelegibilidade prevista na letra “i”. Noutra ponta, a Constituição Federal exige um prazo limite. Para outros casos de inelegibilidades o prazo limite é de oito anos. Assim, para a letra “i” o prazo limite também só pode ser no máximo oito anos.

Parece uma técnica hermenêutica admissível, pois se reconhece a validade do dispositivo da Lei Complementar, mas indicando um prazo máximo de cessação da inconstitucionalidade, em atenção à diretriz constitucional clara do § 9º do art. 14 da CF. Sem aprofundar as técnicas hermenêuticas que autorizariam a concepção de um prazo máximo, também se pode considerar (há semelhanças entre as categorias, reconhece Gilmar Mendes) a declaração de nulidade sem redução de texto, pois o que se pretende é *“a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal”*.<sup>14</sup> Exclui-se, considerada esta técnica, a aplicação atemporal da inelegibilidade da letra “i”.

Por uma ou outra técnica hermenêutica, a verdade que a única forma de reconhecer constitucionalmente aplicável a previsão abstrata de inelegibilidade atemporal da letra “i” é, no caso concreto, fixar-se um

---

<sup>14</sup> Mendes, Gilmar. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 275.

prazo limite, aqui com apoio nos demais exemplos da Lei Complementar 64/90.

Também por isso, depois de uma década e meia, o Consulente não pode mais ser reputado inelegível.

VI. A POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO JUDICIAL. A ANTECIPAÇÃO DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE RESPONSABILIDADE.

Além dos argumentos anteriores, ao CONSULENTE ainda restaria o exercício do direito de ação para buscar, em juízo sumário, a exclusão liminar de responsabilidade. Nada obsta a opção a uma ação autônoma de exclusão da inelegibilidade (ressalvadas as particularidades, foi o que motivou a decisão favorável ao candidato no citado caso de Araucária - Paraná).

A alínea “g” do I, do art. 1º da Lei 64/90 prevê a inelegibilidade dos administrados em função da rejeição de contas (preenchidos outros requisitos do dispositivo). O ato administrativo de rejeição da contas, do Tribunal de Contas, não está imune, é certo, ao controle jurisdicional.<sup>15</sup> O que o TSE passou a exigir é a concessão de tutela antecipada para suspender o ato administrativo. Também aqui se poderia cogitar de uma tutela antecipada que, em caráter *provisório* e *sumário*, isentasse o CONSULENTE de responsabilidade.

---

<sup>15</sup> Não se concebe atividade administrativa imune ao controle jurisdicional, em atenção ao princípio da inafastabilidade: artigo 5º, XXXV da CF: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Só são admitidas as exceções expressamente mencionadas no texto constitucional. Conferir, Carpena, Márcio Louzada. Da garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional e o processo contemporâneo. In: PORTO, Sérgio Gilberto (org.), As garantias do cidadão no processo civil. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.

É certo que não se pode exigir o término do processo administrativo para abrir a possibilidade do controle jurisdicional, como entendem os bons administrativistas.<sup>16</sup> O CONSULENTE não pode, parece evidente, submeter-se, por décadas e sem prazo para terminar, às consequências constrictivas do processo de liquidação (inelegibilidade incluída) sem ter o direito de recorrer ao judiciário.

A opção pode ser a ação autônoma, mas pode também ser uma *liminar de improcedência antecipada parcial* na ação de responsabilidade que o Ministério Público se obriga a propor nos casos de liquidação de instituições financeiras (Lei nº 6.024/1974, art. 46). Trata de pedidos de tutela antecipada formulado pelo réu. MARINONI, o maior autor brasileiro sobre o tema, explica: “se o autor pode requerer a tutela antecipatória na pendência da ação declaratória que objetiva declarar a legitimidade de um ato, o réu também poderá, em tese, solicitar a tutela antecipatória na ação declaratória de ilegitimidade de ato (...)”.<sup>17</sup> O Consulente, portanto, poderia buscar a isenção *provisória e sumária* de responsabilidade de seus atos na ação de responsabilidade proposta pelo Ministério Público.

O parecer cogita a possibilidade, mas analisou estão presentes as condições materiais para o exercício desta ação ou do pedido de tutela antecipada pelo CONSULENTE da ação de responsabilidade. A análise dos documentos apenas denota que ao CONSULENTE ainda não se imputou nenhum ato lesivo específico aos interesses da instituição sob intervenção. É o suficiente para concluir pelo cabimento, em tese, das medidas.

---

<sup>16</sup> Por todos, MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 377.

<sup>17</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da Tutela*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998., p. 121.

VII. RESPOSTA AOS QUESITOS

Diante de todas as considerações apresentadas, é possível responder aos quesitos formulados da seguinte forma:

*a) o dispositivo da letra "i", inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 ofende o princípio da presunção de inocência?*

Ofende nitidamente o princípio da presunção de inocência, por criar uma inelegibilidade cominada sem ilícito e sem culpa, decorrente da mera instauração de processo administrativo.

*b) o dispositivo da letra "i", inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 viola a moldura do § 9º do art. 14 da Constituição Federal?*

Sem dúvida. Além de ofender a vedação constitucional à criação de sanções atemporais, o dispositivo, ao não prever prazo de cessação, contraria flagrantemente o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

*c) mesmo considerando constitucional o dispositivo da letra "i", inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, o CONSULENTE deve ser considerado inelegível?*

Mesmo admitindo a constitucionalidade do dispositivo, o CONSULENTE não pode ser reputado inelegível, pois decorrido o prazo de duração da hipótese de inelegibilidade impostas para os mais graves ilícitos, assim como o prazo máximo de suspensão dos direitos políticos da Lei de Inelegibilidades.

*d) é possível buscar a declaração judicial de ausência de responsabilidade antes da conclusão do processo de liquidação?*

Antes do final do processo de liquidação, preenchidos os requisitos, o CONSULENTE pode buscar uma decisão judicial sumária em ação autônoma ou a improcedência antecipada parcial na própria ação de responsabilidade proposta pelo Ministério Público.

É o parecer.

Curitiba, 04 de junho de 2010.

LUIZ FERNANDO C. PEREIRA  
DOUTOR E MESTRE EM DIREITO PELA UFPR  
COORDENADOR E PROFESSOR DA PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO ELEITORAL DO UNICURITIBA