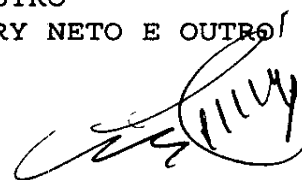


RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134-2

RELATOR: MIN. SYDNEY SANCHES
RECORRENTE: UNIÃO FEDERAL
RECORRIDO: JOSE ROBERTO LAMACCHIA E OUTRO
ADVOGADOS: JOAO AUGUSTO DE PADUA FLEURY NETO E OUTRO



EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.

PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5º, XLVI, "e", XLVII, "b", E § 2º, DA C.F.

REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO R.E.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. À época da interposição do R.E., o Ministério Público federal ainda representava a União em Juízo e nos Tribunais.

Ademais, em se tratando de Mandado de Segurança, o Ministério Público oficia no processo (art. 10 da Lei nº 1.533, de 31.12.51), e poderia recorrer, até, como "custos legis".

Rejeita-se, pois, a preliminar suscitada nas contra-razões, no sentido de que lhe faltaria legitimidade para a interposição.

2. No mérito, é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5º, XLVI, "e", XLVII, "b", e § 2º da C.F.

3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu.

4. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada.

5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido.

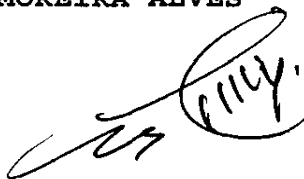


A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer, em parte, do recurso extraordinário e, nessa parte, lhe dar provimento, nos termos do voto do Relator. Ausente, ocasionalmente, o Ministro OCTAVIO GALLOTTI.

Brasília, 15 de dezembro de 1998.

MOREIRA ALVES - PRESIDENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sanches', is written over the name of the reporter.

SYDNEY SANCHES - RELATOR

15/12/98

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134-2 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES
RECORRENTE: UNIÃO FEDERAL
RECORRIDO: JOSE ROBERTO LAMACCHIA E OUTRO
ADVOGADO: JOAO AUGUSTO DE PADUA FLEURY NETO E OUTRO

R E L A T Ó R I O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. O ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. MIGUEL FRAUZINO PEREIRA, no parecer de fls. 129/132, fez esta exposição (fls. 129/131):

"Impetrou-se mandado de segurança contra ato do Presidente do Conselho Monetário Nacional que indeferiu pedido de revisão da pena de inabilitação permanente para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras.

O acórdão, concessivo da medida postulada, traz a seguinte ementa:

"CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIRETOR DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE. ART. 5º, LXXVII, § 2º, e XLVI, letra "e", da CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFERIMENTO.

I. O direitos e garantias expressamente previstos na Constituição Federal não excluem outros tantos decorrentes do regime e dos princípios nela adotados (art. 5º, LXXVII, § 2º).

II. A vedação às penas de caráter perpétuo não pode ser interpretada restritivamente, estendendo-se às penalidades de suspensão e

OLLY

interdição de direitos capitulados no inciso XLVI, letra "e", do mesmo artigo.

III. Segurança concedida."

Inconformada, interpôs o extraordinário a União Federal, argumentando, para tanto, que a precitada decisão, ao dar exegese demasiadamente ampliativa ao artigo 5º, incisos XLVI, e, XLVII, b, e LXXVII, § 2º, da Constituição Federal, e fazer tais dispositivos incidirem sobre fatos aos quais não se destinam, ofendera o próprio texto constitucional sob exame. Embasou sua tese em duas premissas:

a) a garantia constitucional insculpida no art. 5º, XLVI, e, e XLVII, b, referir-se-ia, tão-somente, a penas decorrentes de condenações em processos judiciais de natureza criminal;

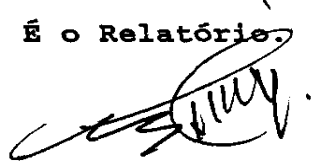
b) embora entendido como "cláusula aberta" o art. 5º, LXXVII, § 2º da Carta Magna, o reconhecimento de outros direitos e garantias, ali mencionados, sujeitar-se-ia a eventual previsão legislativa ou tratado internacional.

Os recorridos, apresentaram contra-razões, arguindo, preliminarmente, ausência de interesse processual do Ministério Público Federal, subscritor do apelo extremo, bem como inexistência de prequestionamento da matéria constitucional. No mérito, pugnaram pela manutenção do aresto hostilizado em sua totalidade."

2. Em seguida, opinou pela rejeição à preliminar e, no mais, pelo não conhecimento do Recurso, ficando a manifestação sintetizada na ementa de fls. 129, "in verbis":

"Processo administrativo. Pena de inabilitação permanente. Superveniência da Constituição de 1988. Sanção insubsistente em face do art. 5º, XLVII, b da Carta."

É o Relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Gilvany', written over the text 'É o Relatório.'

/nas

V O T O



SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. À época da interposição do R.E., o Ministério Público federal ainda representava a União em Juízo e nos Tribunais, como demonstrou o douto Subprocurador-Geral da República, no parecer.

Ademais, em se tratando de Mandado de Segurança, o Ministério Público oficia no processo (art. 10 da Lei nº 1.533, de 31.12.51), e poderia recorrer, até, como "custos legis".

Rejeito, pois, a preliminar suscitada nas contra-razões, no sentido de que lhe faltaria legitimidade para a interposição.

2. No mérito: ao opinar, perante o Superior Tribunal de Justiça, a douta Subprocuradora-Geral da República, em exercício, HELENITA AMÉLIA G. CAIADO DE ACIOLI, fizera as considerações seguintes (fls. 89, item 5, a fls. 92, item 20, inclusive):

"5. Na hipótese *sub judice*, a questão não se restringe ao exame de compatibilidade da aplicação da **pena de inabilitação permanente**, face ao texto constitucional, mas também dos efeitos decorrentes do próprio ato impugnado,

BILLY

sustentado pela Lei n° 4.595/64, que não prevê a possibilidade de revisão da referida pena, nem de reabilitação dos apenados.

6. "Não haverá pena de caráter perpétuo" - eis a regra insculpida no artigo 5°, XLVII, b da Constituição vigente. Em outras palavras, "toda pena há de ser temporária, conforme dispuser a lei" (cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, in Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1, p. 63).

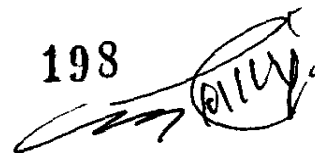
7. Ora, inquestionavelmente a suspensão de direito e a interdição de direitos, classificam-se como penas no direito brasileiro. A Carta Política de 1988 determina no artigo 5°, XLVI, e, que a lei deverá "adotar" como pena, entre outras mencionadas, a "interdição de direitos".

8. Portanto, a Constituição ao vedar a aplicação de pena de caráter perpétuo, proíbe também a interdição de direitos com esse mesmo caráter e não apenas a aplicação de pena de perda de liberdade individual, como equivocadamente entendeu a autoridade coatora.

9. Por outro lado, em se tratando de uma garantia constitucional assegurada aos cidadãos, não se pode restringir o seu alcance ao âmbito do direito penal, quando a inflição de pena tem previsão legal no regime disciplinar administrativo.

10. Razão maior, ainda assiste aos cidadãos, quando se trata de aplicação de pena disciplinar de caráter perpétuo considerando que no processo administrativo não se goza das garantias maiores oferecidas pelo processo judicial.

11. J.J. GOMES CANOTILHO, ao comentar sobre o artigo 30° da Constituição Portuguesa que também veda a aplicação de penas com caráter perpétuo, observa:

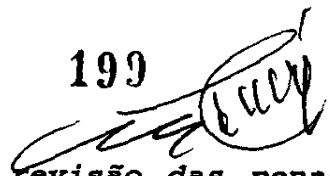


"II - O princípio da natureza temporária, limitada e definida das penas (bem como das medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade) (n° 1) é expressão do direito à liberdade (art. 27°), (da idéia proibição de penas cruéis, degradantes ou desumanas (art. 25°-2) e, finalmente, da idéia de proteção da segurança, ínsita no princípio do Estado de direito (cfr. nota v ao art. 22).

O teor do preceito parece abranger (e a alteração da 1ª revisão constitucional vai nesse sentido) todas as penas, não somente as privativas da liberdade (proibindo a prisão perpétua), mas também todas as outras (proibindo todas as que se traduzam em amputar ou restringir, perpetuamente a esfera de direitos das pessoas). Problemática é, neste contexto, a legitimidade constitucional das penas de demissão, interdição profissional e incapacidades políticas e outras, previstas no Código Penal, apesar da possibilidade de reabilitação (arts. 65° e 70°)" (in Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª Ed., 1º vol., Coimbra Ed. p. 210).

12. **In casu**, a vedação permanente ao exercício de um cargo, esbarra no princípio constitucional do livre exercício da profissão ou ofício e impede o exercício da própria capacidade civil.

13. Observe-se ainda, que a Lei n° 4.595 de 31 dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancária e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, ao estabelecer no Capítulo V, as penalidades a serem aplicadas aos responsáveis pelas instituições financeiras que cometessem as infrações ali previstas, omitiu-se



quanto a possibilidade de revisão das penas ou reabilitação do apenado.

14. O fato de não existir previsão legal que possibilite a revisão ou reabilitação no caso de aplicação da pena de inabilitação permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras não vale dizer que tais procedimentos não possam ocorrer ou mesmo serem requeridos.

15. Pelo contrário, o texto constitucional que veda aplicação da pena de caráter perpétuo, impõe não só esses procedimentos, como possibilita a definição no próprio ato administrativo do prazo pelo qual deverá perdurar a interdição de direitos ou quando a mesma poderá ser revista.

16. Razão pela qual assiste direito aos impetrantes em ver reexaminada a penalidade que lhes foi aplicada, compatibilizando-a com o preceito constitucional, que veda a perpetuidade da pena.

17. A propósito, vale destacar que, a própria Lei de Falências (Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945), ao dispor sobre a pena acessória de interdição do exercício do comércio, no caso da condenação por crime falimentar, prevê a possibilidade de reabilitação após o decurso de cinco anos contados da expiração da pena de reclusão (artigos 195, 196 e 197).

18. A interdição de direitos, em face à nova Constituição, assim como a suspensão de direitos, são medidas transitórias, com duração definida. Decorrido certo prazo ou cumprida determinadas condições, o cidadão pode recuperar seus direitos suspensos.

19. A omissão legislativa não prejudica tal entendimento. O ato da autoridade que suspende o exercício de um ofício, de um cargo ou uma profissão, não pode deixar de ser revisto a pretexto de que se trata de pena de caráter permanente.

20. Assim, inquina-se de ilegal o ato da autoridade que repudiando a revisão requerida pelos impetrantes, não admitiu o caráter transitório da penalidade que lhes foi aplicada, restringindo-lhes ad eternum o exercício de cargo em instituição financeira, a despeito de preceito constitucional que veda a aplicação de quaisquer penas de caráter perpétuo.

Diante do exposto, o parecer é pela concessão do mandamus."

3. O nobre Ministro PEÇANHA MARTINS, no Superior Tribunal de Justiça, apresentou esse Relatório (fls. 97/98):

"R E L A T Ó R I O

O EXMO. SR. MINISTRO PEÇANHA MARTINS: - JOSÉ ROBERTO LAMACCHIA e ANTÔNIO LUIZ LAMACCHIA impetraram mandado de segurança, perante a Seção Judiciária da Justiça Federal de São Paulo, contra ato do Presidente do Conselho Monetário Nacional que indeferiu pedido de revisão administrativa, mantendo assim a pena de inabilitação permanente para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras, que lhes foi aplicada com base no art. 44, § 4º, inc. IV, da Lei 4.595/64. Argumentam ser o ato impugnado contrário ao art. 5º, XLVII, b, da CF, que veda a imposição de penas em caráter perpétuo, requerendo a concessão de liminar.



O Exmo. Juiz Titular da 5ª Vara da referida Seção Judiciária, à luz do art. 105, I, b, da Constituição em vigor, determinou a remessa dos autos para este STJ, por se tratar de segurança contra o Presidente do CMN, no caso, o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento (fl. 73).

Efetuada a distribuição automática, a Divisão de Registros e Autuações certificou que José R. Lamacchia figurou como recorrente no REsp. nº 9158, provido para declarar extinta a punição (fls. 74v). Trata-se, porém, de ação inteiramente diversa da presente, por isso que afastada a hipótese de ocorrência de coisa julgada.

A autoridade apontada como coatora, através das informações de fls. 78/88, contraditou a pretensão, basicamente, por entender que o impedimento constitucional à perpetuidade das penas restringe-se às privativas da liberdade, contidas em ramo específico do Direito.

Deneguei a liminar porque não atendidos os requisitos legais (fl. 86).

Em circunstanciado parecer, a Subprocuradoria Geral opinou pelo deferimento da segurança.

É o relatório.
as.) Ministro PEÇANHA MARTINS."

4. E este foi o voto de S. Exa. (fls. 99):

"V O T O

O EXMO. SR. MINISTRO PEÇANHA MARTINS (RELATOR): No mesmo sentido da Carta Política anterior (artigo 153, § 36), a atual Constituição contém dispositivo segundo o qual os direitos e garantias nela expressos não

Ally

excluem outros tantos decorrentes do regime e dos princípios que ela adota (art. 5º, LXXVII, § 2º). Vale dizer, portanto, que tais direitos e garantias não se resumem àqueles expressamente previstos, estendendo-se aos que se inferem dos princípios propugnados em suas normas.

A vedação às penas de caráter perpétuo é princípio albergado na Constituição Federal que se não pode interpretar restritivamente, como se dirigido apenas às sanções criminais. Há de ser entendido com a elasticidade que se impõe, tanto mais porque o art. 5º, XLVI, e, estipula que a lei adotará como pena, dentre outras, a suspensão ou interdição de direitos, que se incluem, destarte, no elenco das penas do direito brasileiro, como bem lembrado pela ilustre Subprocuradora, Dra. Helenita Caiado de Acioli.

Considerando ser inadmissível, frente à CF, a eternização da penalidade imposta aos impetrantes, e sendo patente ilegalidade do repúdio à revisão por eles pleiteada, concedo segurança, na forma do pedido.

as.) Ministro PEÇANHA MARTINS."

5. E o voto-vista do Ministro DEMÓCRITO REINALDO (fls. 101):

"VOTO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO: Pedí vista do processo por ter dúvida sobre a constitucionalidade da lei, com base na qual foi imposta, aos impetrantes, restrições ao livre exercício de atividades bancárias, ou a prestação de serviços, em Instituições Financeiras.

ally.

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 expresso da Constituição Federal. Essa punição, sem a definição quanto à sua duração condiz, também, com o próprio exercício da profissão, embutida, nela, a proibição da realização de trabalho, para o qual estão habilitados, os requerentes.

Entendo, pois, como o eminente Relator, Ministro PEÇANHA MARTINS, que a penalidade não pode subsistir, frente a mandamento constitucional.

Acompanho o Relator.

É como voto.

as.) Ministro DEMÓCRITO REINALDO."

6. Votaram no mesmo sentido os Ministros GOMES DE BARROS, AMÉRICO LUZ, JOSÉ DE JESUS, GARCIA VIEIRA e HÉLIO MOSIMANN (fls. 103).

7. Ementou-se o aresto, a fls. 107, "in verbis":

EMENTA

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIRETOR DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE. ART. 5º, LXXVII, § 2º, e LXVI, letra e, da CF. DEFERIMENTO.

I. Os direitos e garantias expressamente previstos na Constituição Federal não excluem outros tantos decorrentes do regime e dos princípios nela adotados (art. 5º, LXXVII, § 2º).

II. A vedação às penas de caráter perpétuo não pode ser interpretada restritivamente, estendendo-se às penalidades de suspensão e

interdição de direitos capitulados no inciso LXVI, letra e, do mesmo artigo.

III. Segurança concedida."

8. O parecer do Ministério Público federal, nesta instância, exarou-se nestes termos, nas partes dedicadas à fundamentação e conclusão (fls. 131/132):

"A questão constitucional restou devidamente discutida no acórdão recorrido, não fosse suficiente a circunstância de ser a própria causa de pedir da impetração.

O Ministério Público Federal, na oportunidade, detinha, ainda, competência para representar a União, haja vista o fato de a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar n° 73) ter entrado em vigor somente em 10 de fevereiro de 1993, antes mesmo da Lei Complementar n° 75, que definiu as atribuições do Ministério Público da União, publicada em 20 de maio de 1993.

A Constituição Federal, no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, afasta, inequivocamente, a instituição de pena de caráter perpétuo, não estabelecendo, todavia, distinção que induza ao entendimento de que ali se contemplam, especificamente, os processos criminais. Interpretação diversa, sim, estaria a afrontar os princípios que inspiraram o legislador constituinte.

Não se concebe, ademais - como já alvitado nestes autos pelo Ministério Público (fls. 90) -, preservar, no âmbito de órgão disciplinar administrativo, poder punitivo do qual não se quis dotar o Judiciário, onde mais abrangentes as prerrogativas e garantias dos acusados.



Igualmente aplicado à espécie pelo acórdão recorrido, o § 2º do art. 5º da Constituição revela uma maneira oblíqua de atingir conclusão que se supunha acessível à simples leitura do inciso XLVII do mesmo artigo: é princípio constitucional a não-infligção de pena de caráter perpétuo, seja ela resultante de processo judicial ou de administrativo, independentemente de lei regulamentadora.

É que, sendo norma constitucional de eficácia plena - tese diversa da esposada pela recorrente -, o citado § 2º não encerra qualquer restrição à sua própria aplicabilidade; consagra, antes, a extensão de seu alcance à vista de conceitos inerentes ao regime e aos princípios adotados pela Constituição ou de tratados internacionais em que seja parte a República Federativa do Brasil.

Por isso que, ao cogitar do reconhecimento de outros direitos e garantias além dos enumerados no capítulo onde se insere, aquele dispositivo ratifica ser insustentável a pena perpétua em tela, de manifesta incompatibilidade com os princípios constitucionais vigentes.

Opino, pois, que não seja conhecido o recurso extraordinário."

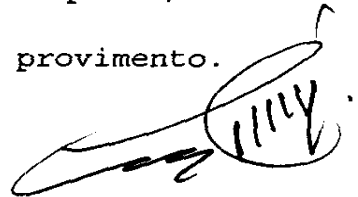
9. Valendo-me dos fundamentos deduzidos no acórdão recorrido e nos pareceres do Ministério Público federal, de ambas as instâncias, penso que se deve manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos.

10. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial

(fls. 5, item 11-d) e do próprio julgado que assim o deferiu (fls. 97/101).

11. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada.

12. Nesses termos, conheço, em parte, do Recurso Extraordinário e, nessa parte, lhe dou provimento.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized name followed by a large, circular flourish.

/nas

15/12/98

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134-2 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, creio que a vedação constitucional de determinadas sanções – entre elas, a de caráter perpétuo – não pode restringir-se a sanções penais aplicadas jurisdicionalmente mas, com mais razão, há de aplicar-se às penas administrativas, na medida que essas sejam admissíveis no regime constitucional. É o que sucede no caso com a questionada interdição permanente para funções de direção de instituição financeira.

Estou de acordo com o voto do eminente Relator e dou provimento ao recurso.

CR/



PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134-2

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES

RECTE. : UNIÃO FEDERAL

ADV. : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO


RECDO. : JOSE ROBERTO LAMACCHIA E OUTRO

ADV. : JOAO AUGUSTO DE PADUA FLEURY NETO E OUTRO

Decisão: A Turma conheceu, em parte, do recurso extraordinário e, nessa parte, lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator. Unânime. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Octavio Gallotti. 1ª. Turma, 15.12.98.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino Pereira.

Ricardo  Dias Duarte
Coordenador