

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 – Complementar (nº 168, de 1993, na origem), do Poder Executivo, *que altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para determinar hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.*

RELATOR: Senador **DEMÓSTENES TORRES**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que, não obstante tenha como marco inicial projeto originário do Poder Executivo, compreende um complexo de iniciativas que reúnem proposições resultantes de iniciativa popular, nos termos constitucionais, e de deputados federais.

O seu objeto principal é prescrever a inelegibilidade de pessoas condenadas, desde que a decisão tenha transitado em julgado ou seja proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário, e sejam atendidas

outras situações que o projeto criteriosamente estabelece.

O Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009 (número na origem), foi apresentado à Câmara dos Deputados apoiado por um milhão e setecentas mil assinaturas de eleitores e eleitoras, e veio a ser denominado “Projeto Ficha Limpa”. Tramitou na Câmara apensado a outros projetos que veiculavam propósitos assemelhados.

O plenário da Câmara dos Deputados apreciou e aprovou substitutivo ao parecer da CCJ, que concluía pela constitucionalidade formal e material da proposição, e pela inclusão de algumas alterações, voltadas ao aperfeiçoamento técnico da matéria.

A proposição determina, nesse passo, que são inelegíveis “o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivos da constituição estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou lei orgânica do município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos oito anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos”.

Nesse caso, trata-se de correção técnica e jurídica da legislação vigente a esse respeito a fim de tornar igual para todos os agentes políticos o período de inelegibilidade no caso de perda de mandato nesses termos: todos os chefes de poder executivo seriam inelegíveis pelo prazo de oito anos, contados a partir do término do respectivo mandato. Para tanto, altera-se a redação da alínea “c” do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade.

Alteração significativa é a conferida à alínea “d” do mesmo dispositivo legal, para determinar que também são inelegíveis “os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado, *ou proferida por órgão*

colegiado, em processo de apuração de abuso de poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para *as que se realizarem nos oito anos seguintes*”.

Aqui duas mudanças são promovidas na Lei em vigor: uma para determinar que a decisão proferida por órgão colegiado importa inelegibilidade, e outra para ampliar o prazo de inelegibilidade de três para oito anos.

A alteração mais significativa, e que certamente terá maior repercussão jurídica e política, dentre as promovidas pela proposição, é a nova redação proposta para a alínea “e” do mesmo inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade.

Mediante essa alteração, define-se que são inelegíveis “os que forem condenados, em decisão transitada em julgado *ou proferida por órgão judicial colegiado*, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena”, pelos crimes que são descritos nos dez itens dessa alínea.

Entre tais crimes estão, além dos sete delitos que hoje constam da lei vigente, tais como crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público, os crimes contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência e, ainda, os crimes contra o meio ambiente e a saúde pública, além dos crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade.

Demais disso, são também inelegíveis os condenados, em decisão transitada em julgado *ou proferida por órgão judicial colegiado*, pela prática de crimes de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública, e também de lavagem ou ocultação de bens, dinheiro e valores, de

tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos, de redução à condição análoga à de escravo, contra a vida e a dignidade sexual, além dos praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

Os que forem declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis permanecem inelegíveis, tal como já determina a Lei vigente, mas o prazo passa de quatro para oito anos, uniformizando essa regra com as demais. O mesmo ocorre com os que tiveram as contas relativas ao exercício de cargos e funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável ***que configure ato doloso de improbidade administrativa***. Além da precisão técnica da norma, o prazo de inelegibilidade é estendido de cinco para oito anos.

Os detentores de cargos na administração direta, indireta ou funcional, que beneficiarem a si ou a terceiros, por abuso de poder econômico ou político, condenados em decisão transitada em julgado, ***ou proferida por órgão colegiado***, também seguem inelegíveis, não mais pelo período de três anos, mas igualmente para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos oito anos seguintes.

A proposição acrescenta ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 1990, diversas novas alíneas. A alínea “j” determina a inelegibilidade dos que tenham sido condenados, ***em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral***, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha, ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, também pelo prazo de oito anos a contar da eleição.

A nova alínea “k” determina a inelegibilidade do Presidente da República, do Governador de Estado e do Distrito Federal, do Prefeito, membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa do DF e das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento da representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem no período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura.

São inelegíveis, conforme a nova alínea “l” acrescida ao mesmo dispositivo legal, os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado *ou proferida por órgão colegiado*, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena.

A inelegibilidade também alcançará, nos termos da alínea “m”, que se propõe acrescer ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 1990, “os que tenham sido excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória de órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de oito anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário”.

A nova alínea “n”, acrescida ao mesmo dispositivo legal de que aqui se trata, determina que são inelegíveis “os que forem condenados, em decisão transitada em julgado *ou proferida por órgão judicial colegiado*, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade,

pelo prazo de oito anos após a decisão que reconhecer a fraude”.

A inelegibilidade da nova Lei alcançará, conforme a alínea “o” que se propõe aditar à norma legal em mudança, “os que tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de oito anos, contados da decisão, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário”.

A pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral serão inelegíveis pelo prazo de oito anos. É o que determina a nova alínea “p” do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade, nos termos do Projeto.

Por fim, a proposição determina, nos termos da nova alínea “q” que se propõe acrescentar ao dispositivo em comento, que são inelegíveis os magistrados e os membros do Ministério Público que tenham sido aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria na pendência de processo administrativo disciplinar, também pelo prazo de oito anos.

A proposição acrescenta ao art. 1º da Lei de Inelegibilidade o § 4º, o qual esclarece que a inelegibilidade prevista na alínea “e” do inciso I do mesmo art. 1º “não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada”.

O novo § 5º contido no projeto anuncia que “a renúncia para atender a desincompatibilização com vistas a candidaturas a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea “k”, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar”.

A nova redação proposta ao art. 15 da Lei Complementar nº 64, de 1990, destina-se a adaptar essa norma às mudanças promovidas nas alíneas do inciso I do art. 1º, especialmente quanto aos efeitos das decisões ainda não transitadas em julgado, especialmente aquelas proferidas por órgãos colegiados. Determina-se, no parágrafo único, que tais decisões deverão ser comunicadas, independentemente de recurso, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro da candidatura e expedição do diploma do réu.

A nova redação proposta para o inciso XIV do art. 22 da Lei de Inelegibilidade visa determinar que o prazo de inelegibilidade, no caso do disposto nesse artigo – crime de abuso de poder econômico, de autoridade, ou outras infrações eleitorais ali descritas –, será igualmente de oito anos.

Acresce-se, ainda, o inciso XVI ao art. 22 da Lei que ora se modifica, para determinar que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o ato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Por fim, são acrescentados à Lei Complementar nº 64, de 1990, os artigos 26-A, 26-B e 26-C, nos termos que se seguem: o art. 26-A determina que, “afastada a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro da candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições”. Trata-se, no caso, da Lei nº 9.504, de 1997.

O novo art. 26-B determina ao Ministério Público e à Justiça Eleitoral que confirmam prioridade sobre quaisquer outros aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de *habeas corpus* e mandado de segurança. Veda-se, ademais, às autoridades aqui mencionadas, deixar de cumprir os

prazos respectivos sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares. É o que consta do § 1º do art. 26-B.

Conforme o § 2º do mesmo art. 26-B, além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.

Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividade fornecidas pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização. É o que estabelece o § 3º do art. 26-B.

De especial relevância jurídica, por sua natureza inovadora, é o art. 26-C, acrescentado à Lei de Inelegibilidade, do qual transcrevo o seu *caput*:

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d, e, h, j, l e n* do inciso I do art. 1º poderá, ***em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.***

Ou seja, as novas inelegibilidades, instituídas mediante o presente Projeto de Lei Complementar, podem ser afastadas mediante recurso pelo órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso. Nesse caso, conferido o efeito suspensivo ao recurso, o seu julgamento terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de *habeas corpus*. É o que diz o § 1º do art. 26-C.

Caso a condenação de que derivou a inelegibilidade seja mantida ou revogada a suspensão liminar mencionada no *caput* do art. 26-C, serão desconstituídos o registro e o diploma eventualmente concedidos ao recorrente, conforme determina o § 2º do art. 26-C. A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo, de acordo com o § 3º do mesmo art. 26-C.

Os recursos interpostos antes da vigência na Lei Complementar que resultar da proposição ora em exame poderão ser aditados para o fim a que se refere o *caput* do art. 26-C, introduzidos por esta Lei, ou seja, para a suspensão cautelar da inelegibilidade. É o que determina o art. 3º do Projeto de Lei Complementar ora apreciado.

O art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 – Complementar, institui a cláusula revocatória, a qual exclui do mundo jurídico o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, que trata de procedimento para a ação de impugnação de mandato eletivo, matéria que o Projeto sob exame disciplina de forma distinta.

Por último, o art. 5º do Projeto de Lei Complementar sob análise estabelece a cláusula de vigência da nova norma legal, estipulando-a para a data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Não existem dúvidas, estou certo, a respeito da conveniência e da oportunidade de que a legislação eleitoral brasileira seja aperfeiçoada para impedir o exercício de mandato eletivo por quem tenha histórico pessoal incompatível com a moralidade pública. Tampouco se duvida do

amplo apoio social à proposição.

Com efeito, opinaram favoravelmente à aprovação da iniciativa amplos segmentos da sociedade brasileira, tanto mediante a ação direta dos cidadãos, que usaram a faculdade constitucional da iniciativa popular de leis, quanto por meio da intervenção qualificada de instituições representativas de diversos segmentos, tais como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e associações de magistrados e de membros do Ministério Público.

Refletindo esse anseio da sociedade brasileira, também a imprensa, em seus mais diferenciados segmentos e das mais variadas orientações políticas e ideológicas, opinou pela pertinência da mudança legal que ora se pretende operar. Sobretudo, e muito especialmente, foi nesse sentido que manifestaram milhares e milhares de cidadãos e cidadãs dos mais remotos recantos deste País assim como dos grandes centros metropolitanos, que se dirigiram aos integrantes do Congresso Nacional, pelos mais diferentes meios de comunicação, apelando para que o Projeto de Lei da Ficha Limpa seja aprovado.

Cabe assinalar, quanto à juridicidade e técnica legislativa, que o Projeto encontra-se vazado em termos que respeitam as normas legais pertinentes à elaboração de leis, que constam da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e de suas alterações. Trata-se do instrumento formalmente adequado à alteração de uma lei complementar, qual seja, um projeto de lei complementar, e trata de um mesmo objeto, além de atender aos demais requisitos legais. Disso se pode concluir que o Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 – Complementar, respeita a boa técnica legislativa, estando, ainda, em conformidade com a ordem constitucional e com as normas jurídicas e regimentais vigentes.

Especificamente quanto à constitucionalidade material da

proposição, entendo pertinentes as considerações do Parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados:

Naturalmente, no que tange ao campo da constitucionalidade material, as premissas jurídicas que alicerçam a presente iniciativa têm ensejado, no âmbito do Parlamento e da sociedade, fortes e agudas polêmicas. De fato, há os que entendem que esta proposição legislativa colidiria com o princípio da presunção de inocência firmado no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, na medida em que este afirma que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

Data maxima venia, não compartilhamos desse ponto de vista, apesar de reconhecermos o consistente embasamento jurídico de que se reveste e a inegável autoridade jurídica dos que o sustentam. Ao contrário do que ocorre com os princípios do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), e do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º LV), acreditamos que ao aludido princípio da presunção de inocência não se pode dar interpretação ampliada capaz de abranger toda e qualquer situação restritiva de direitos decorrente de ato jurisdicional. Seu âmbito de aplicação – **ou pelo menos a sua aplicação de forma mais rigorosa e estrita, acrescentamos** – deve ser circunscrito exclusivamente ao processo penal, como, aliás, resulta diretamente da interpretação literal do dispositivo que o agasalha. Não fosse assim, salvo melhor juízo, jamais poderiam ter quaisquer sentenças que impõem condenações ou sanções de âmbito material diversos das do mundo penal, a possibilidade de gerar eficácia jurídica imediata, o que contrariaria por completo as lições doutrinárias firmadas no âmbito da nossa Teoria Geral do Processo e em nossas próprias regras de direito positivo.

Cabe assinalar, ao final, o que a Constituição cidadã determina com respeito à natureza e aos fins de uma lei de inelegibilidade, nos expressos termos do § 9º do seu art. 14:

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 no exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

III – VOTO

Em face do exposto, opino no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 – Complementar, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 21ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, rejeita as Emendas nº 1 a 9, de autoria do Senador Romero Jucá, e aprova **Parecer favorável** ao Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010, com a Emenda nº 10 (de redação), de autoria do Senador Francisco Dornelles, que passa a figurar como **Emenda nº 1-CCJ**, conforme discussão.

EMENDA DE REDAÇÃO nº 1 – CCJ

Altera o art. 2º do PLC 58/2010, para dar às alíneas *h*, *j*, *m*, *o* e *q* do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, a seguinte redação:

“Art. 2º

Art. 1º

.....

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, **que forem condenados** em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

.....

j) **os que forem** condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes

públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

.....
m) **os que forem excluídos** do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

.....
o) **os que forem** demitidos do serviço público do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

.....
q) os magistrados e os membros do Ministério Público **que forem aposentados** compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

..... ”(NR)

Sala das Comissões, 19 de maio de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES
Relator

Senador JARBAS VASCONCELOS
Presidente em Exercício