

Ana

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 168, DE 1993

(Do PODER EXECUTIVO)

Apensados: PLPs nºs 22/1999, 35/2003, 203/2004, 446/2009, 487/2009, 499/2009, 518/2009, 519/2009 e 544/2009

Emendas de Plenário ao Projeto de Lei Complementar nº 168-A, de 1993, que “dá nova redação das alíneas *d*, *e*, e *h* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências”, e seus apensos.

Relator: Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

I - RELATÓRIO

Vêm a esta Comissão as vinte e oito Emendas de Plenário oferecidas ao Projeto de Lei Complementar nº 168, de 1993, e seus apensos, destacando-se, dentre esses, o Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009, apoiado por um milhão e setecentas mil assinaturas do eleitorado e denominado “Ficha Limpa”.

A Emenda de Plenário nº 1, de autoria do Deputado FERNANDO FERRO, dá ao relator a prerrogativa de atribuir efeito suspensivo a recurso contra decisão capaz de gerar inelegibilidade, sempre que houver fundados indícios para o acolhimento da pretensão recursal.



A Emenda de Plenário nº 2, do Deputado NELSON MARCHEZELLI, oferece substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto. Dentre elas, destaca-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos.

As Emendas de Plenário nºs 3, 4 e 5, do Deputado LINCOLN PORTELA, suprimem, respectivamente, a alínea *f* do art. 1º do PLP nº 518, de 2009, e dão nova redação às alíneas *d* e *e* do art. 1º do PLP nº 518, de 2009.

As Emendas de Plenário nºs 6, 7 e 8, do Deputado FLAVIO DINO, tornam inelegíveis as pessoas físicas e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais ilegais, bem como os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente, que tenham perdido o cargo por sentença ou pedido aposentadoria na pendência de processo administrativo disciplinar.

As Emendas de Plenário nºs 9 e 10, do Deputado ERNANDES AMORIM, exigem o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória, respeitada a presunção de inocência, e estabelecem novas hipóteses para caracterização de inelegibilidade.

A Emenda de Plenário nº 11, do Deputado LUIZ CARLOS BUSATO, oferece substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto. Dentre elas, destaca-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos.

As Emendas de Plenário nºs 12 a 20, do Deputado JOÃO PIZZOLATTI, dão nova redação a diversos incisos do projeto e fazem incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade.

A Emenda de Plenário nº 21, do Deputado ÍNDIO DA COSTA, coincide com o Substitutivo aprovado pelo Grupo de Trabalho "Ficha Limpa".

As Emendas de Plenário nºs 22 a 27, do Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA, dão nova redação a diversos incisos do projeto e fazem incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade.

Finalmente, a Emenda de Plenário nº 28, da Deputada SANDRA ROSADO, dispõe sobre a cláusula de vigência, determinando que a lei projetada não se aplicará a fatos ocorridos anteriormente à sua publicação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas de Plenário, bem como quanto ao seu mérito.

No que toca à constitucionalidade formal, foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 22, I), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante lei complementar de iniciativa legislativa concorrente (CF, arts. 14, § 9º e 61, *caput*).

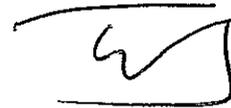
Naturalmente, no que tange ao campo da constitucionalidade material, as premissas jurídicas que alicerçam a presente iniciativa têm ensejado, no âmbito do Parlamento e da sociedade, fortes e agudas polêmicas. De fato, há os que entendem que esta proposição legislativa colidiria com o princípio da presunção da 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 ampliativa capaz de abranger toda e qualquer situação restritiva de direitos decorrente de

ato jurisdicional. Seu âmbito de aplicação deve ser circunscrito exclusivamente ao processo penal, como, aliás, resulta diretamente da interpretação literal do dispositivo constitucional que o agasalha. Não fosse assim, salvo melhor juízo, jamais poderiam ter quaisquer sentenças que impõem condenações ou sanções de âmbito material diverso 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 as nossas próprias regras de direito positivo.

Não é difícil, a nosso ver, a sustentação desse ponto de vista, a partir da análise segmentada ou pontual de realidades existentes no nosso ordenamento jurídico e reconhecidas como válidas tanto pela nossa doutrina como pela nossa jurisprudência. Deveras, não pudessem ter nunca as sentenças judiciais qualquer projeção imediata da sua eficácia antes do seu respectivo trânsito em julgado, os próprios efeitos processuais de quaisquer recursos interpostos contra sentenças cíveis ou de natureza não penal teriam de ser sempre, obrigatoriamente, “devolutivos” e “suspensivos”. A admissibilidade de recursos com efeitos apenas devolutivos, permitindo uma eficácia imediata das sentenças recorridas sobre a esfera jurídica de qualquer pessoa física ou jurídica, como admite a nossa legislação processual em certos casos (v.g., art. 520 do CPC), estaria em colisão com o aludido princípio da presunção da inocência. Por óbvio, pela mesma razão, também jamais poderiam ser ainda tais sentenças objeto de execução provisória, como pacífica e tradicionalmente se admite dentre nós, por disposições expressas das leis processuais civis em vigor.

Donde, a prevalecer esta compreensão jurídica ampliativa da incidência do princípio constitucional da presunção da inocência, muitos dos dispositivos do Código de Processo Civil, apesar de restarem intocados desde 1973, seriam clamorosamente inconstitucionais. A sua aplicação, por conseguinte, seja pela interpretação literal do art. 5º, LVII, da Constituição Federal, seja pela sua interpretação sistemática, deve ficar circunscrita ao âmbito do processo penal.



Aliás, impende ainda observar, também a nossa própria moderna doutrina processual – que tem obtido importantes êxitos e avanços em recentes modificações do estatuto adjetivo civil aprovadas pelo Congresso Nacional –, na medida em que aplaude a eficácia imediata das decisões judiciais e a mera atribuição de poderes de antecipação da tutela recursal em sede cautelar, estaria firmando lições em absoluto descompasso com os mandamentos ditados pelo legislador constitucional, caso a interpretação do texto constitucional fosse outra. Do mesmo modo, sob a mesma ótica ampliativa da incidência do princípio da presunção da inocência, também se poderia afirmar que teria sido projetada em colisão com o texto da Carta Constitucional de 1988, o recente posicionamento da atual jurisprudência produzida pelos nossos Tribunais Eleitorais, quando reconhecem que algumas decisões dos Tribunais de Contas devem produzir efeitos imediatos no plano da inelegibilidade dos cidadãos, mesmo quando impugnadas por ações judiciais ainda não julgadas em definitivo pelas Cortes de Justiça. Com efeito, nestes casos, como é por todos sabido, vem predominando o entendimento de que, sem decisões cautelares que reconheçam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* das pretensões deduzidas em juízo por aqueles que impugnam estas decisões das nossas Cortes de Contas, a inelegibilidade se afirmaria de pleno direito, muito antes, por óbvio, do trânsito em julgado das sentenças judiciais que definitivamente decidirão a matéria.

Não há, pois, a nosso ver, por parte da iniciativa legislativa *sub examine*, qualquer violação a princípios ou normas de ordem material da Constituição de 1988. Nessa proposição, cuida-se apenas de disciplinar os efeitos imediatos de certas sentenças judiciais, não no plano do processo penal ou no campo da imputação de sanções próprias do Direito Penal, mas apenas no âmbito dos requisitos de elegibilidade do cidadão.

Inexiste, pois, *in casu*, qualquer ofensa ao disposto no artigo 5º, LVII, da Carta Constitucional em vigor.

Ademais, cumpre ainda observar que a questão relativa à constitucionalidade material dos projetos em análise já se acha superada no âmbito desta DD. Comissão permanente, em decorrência do parecer adotado

por este colegiado quanto ao PLP 168-A, de 1993, do qual destacamos o seguinte trecho:

"Considerou a jurisprudência que a não exigência do trânsito em julgado da condenação não viola a garantia constitucional da presunção de inocência, pois esta encontra-se adstrita ao campo do Processo Penal. Admitiu-se, pacificamente, a constitucionalidade do dispositivo que considerava a inelegibilidade decorrente do só fato de pender processo contra o candidato, em virtude de simples denúncia recebida nas hipóteses especificadas no dispositivo transcrito. Levou-se em conta os princípios que a Constituição estabeleceu, entre eles 'a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato'.

Na hipótese aventada no projeto de lei de autoria do Poder Executivo, trata a letra e de condenação pela prática de crimes com maior potencial ofensivo à sociedade, como tal considerada, e não a particulares: a condenação pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais.

Ora, a condenação pela prática desses crimes, mesmo que ainda não tenha transitado em julgado, não deixa de constituir, pelo menos, forte indício de fato desabonador da moralidade do cidadão para o exercício do mandato, enquanto perdurar. A exigência constitucional da preservação da moralidade para o exercício do mandato é que dá embasamento ao estabelecimento de caso de inelegibilidade, sem que tenha ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória.

O Tribunal Superior Eleitoral, em sessão de 29 de junho de 1982, apreciou essa questão, na Consulta n° 6.493, respondida na Resolução n° 11 .352, assim ementada:

'Inelegibilidade do que recorre de sentença condenatória da primeira instância, em crime de desvio de verba (LC n° 5/70, artigo primeiro, I, n°)'

Essa norma de inelegibilidade, mesmo em sua nova redação, não exige sentença transitada em julgado, da mesma forma que, quanto à absolvição, não se referiu a absolvição por sentença transitada em julgado. As inelegibilidades do artigo 1º, 1, letra n, da LC n° 5/70, perduram enquanto não absolvidos ou penalmente

reabilitados os acusados ou condenados.' (destacamos)

Elucidativo desse entendimento, foi o despacho do eminente Ministro Moreira Alves, como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ao negar seguimento ao Recurso Extraordinário que tomou o n° 99.069-1-BA. S. Exa. transcreve trecho do preclaro José Frederico Marques, utilizado na decisão que fundamentou a rejeição de embargos opostos ao processo, no TSE:

'(...) A sentença de primeiro grau, portanto, constitui mera possibilidade de sentença, mera situação jurídica.

Os resultados dessa situação jurídica dependem dos efeitos em que for recebido [o recurso]. De modo geral, são os recursos recebidos com efeito suspensivo, e por isso a imperatividade da decisão tem raio de ação muito estreito e restrito'. (Elementos de Direito Processual Penal, vol. III, pág. 60).

Aduz, então, o Ministro Moreira Alves, com sua proverbial acuidade e reconhecido saber jurídico:

'Ora, é a essa situação jurídica que a lei de inelegibilidades dá o efeito de tornar inelegível o condenado por crime contra a administração e o patrimônio, a fé pública, a economia popular, a segurança nacional e a ordem política social. E dessa imperatividade da decisão do primeiro grau que resulta a incompatibilidade com o cargo político, porque no seu raio de ação estreito e restrito se agasalha a preservação da moralidade para o exercício do mandato, que a Constituição prescreve no seu art. 151, item IV.

Esse o efeito que está insito na alínea n do item 1 do art. 1° da Lei Complementar n° 5, e que as decisões deste Tribunal têm revelado, ao entender desnecessário o trânsito em julgado da sentença criminal condenatória, para causar a inelegibilidade do condenado.

Com essa inteligência do dispositivo legal, não cabe a invocação do § 2° do art. 153 da Constituição, pois para que o Tribunal interprete a lei não é necessário outro texto de lei.

'Nem há infringência ao art. 151 da Constituição, mas a exata aplicação dos seus princípios. (...)'

Pelas razões precedentes, não vislumbramos eiva de inconstitucionalidade nos projetos de lei complementar em comento."

Nada mais, portanto, necessita ser dito ou repisado a respeito. A iniciativa em tela é constitucional, sob todos os seus aspectos.

Quanto ao mérito, julgamos que algumas considerações adicionais necessitam ser firmadas nesse momento.

Afirma-se a iniciativa legislativa em apreço em face de duas perspectivas de interesses sociais legítimos aparentemente antagônicos. De um lado, coloca-se o interesse da sociedade em afastar do exercício de mandatos populares aqueles que, *a priori*, parecem não possuir, pela sua vida pregressa, condições de poder honrar com a sua atuação o exercício das nobres e elevadas funções que são constitucionalmente acometidas aos agentes políticos. A morosidade do nosso sistema judiciário, as incríveis peripécias processuais que podem ser realizadas por hábeis e competentes advogados no retardamento das decisões finais em processos judiciais, legitimam, no mérito, a intenção de que sentenças ainda não transitadas em julgado possam determinar, de plano, o afastamento da vida pública daqueles que por elas, em certos casos, foram condenados.

De outro lado, todavia, coloca-se o interesse da sociedade em reconhecer que o devido processo legal é uma construção histórica da civilização humana e uma conquista própria dos Estados de Direito. É sabido que o julgamento feito ao sabor das paixões, sem oportunidade de defesa e de reexame por outros julgadores diferentes * daqueles que proferiram a primeira decisão, pode ser fonte de arbítrios e de injustiças. Como dizem os italianos, segundo as tradições proverbiais modernas de todos os países europeus, "*chi tosto giudica tosto si pente*" ("quem logo julga logo se arrepende"), a exemplo do que já afirmavam os antigos romanos no dito "*ad paenitendum properat cito qui iudicat*" ("quem julga apressadamente ingressa na via do arrependimento"). De fato, o Poder Judiciário, como toda instituição do Estado, é constituído por homens e mulheres falíveis e não por deuses que nunca erram ou que nunca estão sujeitos à parcialidade ditada pelas influências das paixões de um momento ou às vezes, pelas próprias influências maléficas do poder político ou econômico. Exatamente por isso, a ciência jurídica dos povos, a história do direito, concebeu a possibilidade do reexame das decisões judiciais como uma faculdade que integra o próprio conceito do direito à ampla defesa. Não fosse isso e os julgamentos ainda hoje poderiam ser realizados, com mais rapidez e eficácia, em praça pública, com um magistrado apenas ouvindo as

manifestações da opinião pública, para, com uma mera posição do seu polegar indicar a condenação ou a absolvição de um acusado, seguindo, sem maiores delongas, a *vox populi* do momento.

O principal desafio na elaboração deste projeto não está, portanto, no assumir acrítico e apaixonado de um dos lados destes dois campos de interesses antagônicos que se entrechocam, incendiando paixões e inflamando argumentos. Está na busca do equilíbrio, no reconhecimento da legitimidade dos dois campos valorativos que propulsionam o agir e o argumentar dos que se antagonizam em torno desta proposta. Está no equacionamento de uma fórmula jurídica que, ao mesmo tempo, permita à sociedade afastar do mundo político aqueles que, pelas concepções dominantes, não possuem condições subjetivas para ser investidos no exercício do mandato popular, sem possibilitar a ocorrência de ofensas ao direito de defesa, de precipitações ou de injustiças irreversíveis que poderão ser causadas tanto àqueles que legitimamente pretendam participar de disputas eleitorais, como ao direito de seus potenciais eleitores em neles votar.

Foi buscando este equilíbrio que construímos a visão que ora se expressa neste parecer.

Como método de trabalho, tomamos por base a Emenda Substitutiva nº 21, do Deputado ÍNDIO DA COSTA, que coincide com o Substitutivo aprovado pelo Grupo de Trabalho "Ficha Limpa", do qual S. Exa. foi o brilhante Relator. Este trabalho, feito com esmero e competência, expressa em larga medida a busca deste equilíbrio a que nos referimos.

Todavia, alguns aperfeiçoamentos técnicos e algumas adequações de mérito se impõem para que os dois campos de interesses antagônicos que circundam a matéria em exame possam vir a ser, a partir de critérios de razoabilidade e ponderação jurídica, contemplados em situação de absoluto equilíbrio. Para tanto, além de ouvirmos parlamentares e representantes dos movimentos que articularam a apresentação deste projeto, tomamos como referência algumas das importantes emendas parlamentares apresentadas nesta fase da sua tramitação.

Em linhas gerais, cuidamos de duas ordens de medidas. Em primeiro lugar, delimitamos e até ampliamos, na busca de um maior rigor técnico e da adequação ao próprio espírito do projeto original, o universo de ilícitos que poderão, com base nesta proposição, propiciar situações de

inelegibilidade. Em segundo lugar, tratamos de aprimorar a dimensão processual em que alguém por sentença não transitada em julgado poderá ser tido como inelegível.

No campo da delimitação dos delitos, em âmbito genérico, ao buscarmos definições que estabelecem maior proporcionalidade entre o campo das condutas indevidas e a fixação da inelegibilidade, mantivemos a correta regra de que apenas crimes dolosos e definidos pela lei como não sendo de menor potencial ofensivo podem gerar esta consequência. Por coerência lógica e sistemática, também fixamos a compreensão de que apenas atos de improbidade advindos de ações dolosas podem negar a alguém a condição de participar de pleitos eleitorais.

Já no âmbito do aprimoramento da dimensão processual, sem alterarmos a compreensão central do projeto, de acordo com o que já hoje existe na nossa processualística, adotamos a Emenda de Plenário nº 1, do Deputado FERNANDO FERRO, com alterações, para admitir a excepcional possibilidade de atribuição de efeito suspensivo aos recursos interpostos contra as decisões de órgãos colegiados que, ainda não transitadas em julgado, venham a atribuir a condição de inelegibilidade ao recorrente. Esse efeito suspensivo, todavia, a ser apenas concedido em hipóteses excepcionais pelo órgão colegiado do Tribunal *ad quem*, em casos em que existam evidências insofismáveis de que os recursos possam vir a ser providos, faz-se acompanhar de medida voltada ao combate da procrastinação processual e da própria impunidade. Com efeito, nesta perspectiva, fixamos a regra de que toda concessão de efeito suspensivo, no caso, deverá ser acompanhada da obrigatória definição de um regime de prioridade no julgamento dos recursos interpostos. Com isso, além de se afastar o uso temerário de recursos, colocar-se-á, de fato, ao recorrente, as seguintes opções: ou obtém o efeito suspensivo com subsequente aceleração do julgamento da sua pretensão recursal em caráter definitivo, ou opta por permanecer inelegível enquanto aguarda as delongas naturais da tramitação normal do seu recurso.

Dentro dessas premissas, cumpre agora que indiquemos pontualmente, com maior detalhamento, as mudanças propostas e as razões que as ensejaram.

Nas hipóteses de inelegibilidade firmadas em decorrência de decisões da Justiça Eleitoral, para melhor adequação ao espírito do projeto,

optamos por circunscrever a atribuição da inelegibilidade unicamente aos casos em que o *decisum* firmado pelo órgão jurisdicional determinar a cassação do registro ou do diploma do eleito. Com efeito, apenas em situações punitivas desta natureza, atribuídas às condutas ilícitas de maior gravidade, é que nos parece estar justificada a negativa objetiva das condições de elegibilidade. Outra solução, por óbvio, ofenderia a própria lógica interna que embasa a propositura *sub examine*, na medida em que, pelos seus termos, restam afastadas da mesma imputação, em âmbito criminal comum, os casos de delitos de menor potencial ofensivo.

Nos casos dos crimes de abuso de autoridade, explicitamos que a inelegibilidade dele decorrerá apenas nas hipóteses em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública, harmonizando o projeto com as disposições da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Com efeito, tal alteração se justifica pelo fato de a pena máxima imputada a esse delito ser de detenção de seis meses, enquanto a própria Emenda Substitutiva nº 21 exclui os crimes de menor potencial ofensivo como causadores de inelegibilidade.

Quanto à inelegibilidade decorrente da prática de ato de improbidade administrativa, como já salientado, explicitamos que aquela só ocorrerá quando esses atos forem dolosos. Com isso buscamos aprimorar a coerência do texto e harmonizá-lo, em maior grau, com as disposições da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

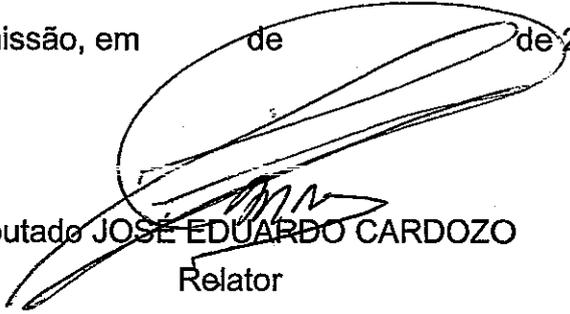
No que toca à inelegibilidade decorrente do impedimento do exercício de profissão, especificamos que a decisão do órgão profissional competente que a ensejará deverá ter propiciado a exclusão do exercício profissional, com caráter sancionatório, em decorrência de infração ético-profissional. A nova redação impede a punição de profissionais que tenham seu registro suspenso por atos que não constituam faltas éticas, tais como o não pagamento de taxas ou similares. Acolhemos, com isso, a Emenda de Plenário nº 2, do Deputado NELSON MARCHEZELLI, ainda que parcialmente.

Por fim, cumpre observar que foram Incorporadas as contribuições do Deputado FLÁVIO DINO, constantes das Emendas de Plenário nºs 6, 7, e 8, ampliando as hipóteses de inelegibilidades para incluir as pessoas físicas e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações

eleitorais ilegais, bem como magistrados e membros do Ministério Público que tenham sofrido sanção disciplinar ou deixado o cargo com o fim de evitá-las.

Assim sendo e por todo o exposto, nada tendo a opor quanto à juridicidade e à técnica legislativa das proposições, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas de Plenário nºs 1 a 28, e, no mérito, pela **aprovação** das Emendas de Plenário nºs 1, 6, 7, 8 e 21; pela **aprovação parcial** da Emenda de Plenário nº 2 e pela **rejeição** das Emendas de Plenário nºs 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28, tudo na forma do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.


Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator

2010_4137

