

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 372, DE 2008

Cria o rito especial para apuração dos processos judiciais de natureza penal de candidato registrado para concorrer a mandato eletivo e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator: Deputado MANOEL JUNIOR

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Lei Complementar nº 372, de 2008, para análise e parecer, nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa, sob o regime de prioridade, devendo ser submetido à apreciação do Plenário.

Trata-se de Projeto de autoria do Sr. Deputado Luiz Carlos Hauly, que pretende criar rito especial para apuração dos processos judiciais de natureza penal de candidato registrado para concorrer a mandato eletivo.

O autor da iniciativa em questão justifica a modificação legislativa pretendida em razão do fato de que muitos candidatos a cargos eletivos almejam alcançar a impunidade valendo-se, para tanto, do foro privilegiado e da imunidade parlamentar, caso eleitos.

A proposição em tela, para embasar a sua pretensão, ressalta-se nos princípios da probidade administrativa e da moralidade.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados se manifestar sobre a proposição

referida quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

Sob o prisma da constitucionalidade formal, foram observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência privativa da União para legislar sobre direito penal, processual e eleitoral (art. 22, I, CRFB/88).

Entrementes, no tocante à pretensão de constituição de órgãos de julgamentos especiais nas instâncias superiores, constatamos um vício de iniciativa. A Constituição da República, no seu art. 96, I, "a", dispõe que compete privativamente aos tribunais elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

Vale mencionar decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

"A competência penal originária do Tribunal de Justiça, para processar e julgar prefeitos municipais, não se limita nem se restringe ao Plenário ou, onde houver, ao respectivo órgão especial, podendo ser atribuída – inclusive por ato dessa própria Corte judiciária, fundado no art. 96, I, a, da CF – a qualquer de seus órgãos fracionários (Câmaras, Turmas, Seções, v.g.), eis que os pronunciamentos de tais órgãos qualificam-se como decisões juridicamente imputáveis ao próprio Tribunal de Justiça. (...) Compete ao Tribunal de Justiça, mediante exercício do poder de regulação normativa interna que lhe foi outorgado pela Carta Política, a prerrogativa de dispor, em sede regimental, sobre as atribuições e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais." (AI 177.313-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 23-4-1996, Primeira Turma, DJ de 17-5-1996)

Quanto à escolha pelo projeto de lei complementar, acertada a opção do autor da iniciativa. Tratando o projeto apenas de normas atinentes ao processo penal, seria ela desnecessária. Contudo, pretendendo criar-se uma hipótese de inelegibilidade, a Constituição Federal exige lei complementar, nos termos do artigo 14, § 9º, da CRFB/88.

Em sendo aprovada e tornada lei, pelo quórum qualificado da maioria absoluta, será considerada materialmente lei ordinária no que pertine aos dispositivos que versam sobre o rito especial, podendo, nesta parte, ser revogada por norma da mesma espécie.

A técnica legislativa empregada encontra-se em consonância com as regras estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

Pairam dúvidas acerca da constitucionalidade material e da juridicidade da pretensão em debate, já que ela não está em conformação ao direito, porquanto viola normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.

O fato de o réu em um processo penal ser candidato registrado para concorrer a mandato eletivo não é motivo idôneo a ensejar a criação de um rito especial apenas para essa situação. Estar-se-ia criando um direito processual penal do autor.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, na análise do caso López Álvarez, rechaçou a concepção do denominado “direito processual penal do autor”, que se caracteriza por “considerar as características pessoais do imputado”.

Segundo a Corte, decorre da presunção de inocência o afastamento do processo penal do autor.

Nesse ponto, foram tecidas inúmeras críticas em relação à Lei nº 12.403/2011 que modificou o Código de Processo Penal na parte pertinente à prisão, medidas cautelares e liberdade provisória. Tal legislação trouxe a possibilidade de se promover a prisão cautelar em virtude da adequação da medida, dentre outras coisas, às condições pessoais do indiciado ou acusado, medida questionável, pois vai à contramão do posicionamento jurisprudencial e, principalmente, por impor um direito processual penal do autor ao levar em consideração as suas “condições pessoais”.

O caso célebre no Brasil que enfatiza a não aceitação do “direito processual penal do autor” foi o da proibição da liberdade provisória para acusado de tráfico de drogas (art. 44 da Lei 11.343/2006). O Supremo Tribunal Federal, recentemente, se posicionou de modo contrário a essa proibição automática.

Outrossim, a proposição esbarra em outros óbices. A Constituição Federal de 1988 elencou vários princípios processuais penais, porém no contexto de funcionamento integrado e complementar das garantias processuais penais.

O processo penal tem como princípios basilares a busca da verdade, sempre amparada pelas garantias da ampla defesa e do contraditório. Não é possível pretender reduzir o lapso temporal de seu trâmite apenas porque o réu em questão almeja disputar o pleito eleitoral. Há garantias que não podem ser sacrificadas, sob pena de cometermos enormes injustiças.

Ademais, o projeto em debate não cria um rito especial para o processo e julgamento dos candidatos efetivamente, apenas pretende abreviar o trâmite dos procedimentos penais já existentes, sugerindo, para tanto, a aplicação do princípio da celeridade processual em todas as instâncias judiciais e instituindo preferência para a tramitação e realização de todos os atos processuais.

Constata-se que é desnecessária essa alteração, já que o princípio da celeridade processual é um princípio constitucional basilar que deve ser aplicado a todos os processos existentes em nosso sistema jurídico (*Art. 5º, LXXVIII, CF/88: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.*).

O direito à razoável duração do processo, elevado à garantia fundamental pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, não representa uma inovação, em razão dos princípios já presentes na ordem constitucional e até mesmo em função dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A sua consagração expressa como garantia constitucional apenas ressaltou o caráter instrumental dos processos, ao atacar o formalismo excessivo. Na realidade, o art. 5º, LXXVIII, introduzido pela Reforma do Poder Judiciário, impõe um combate mais rigoroso às manobras protelatórias, ostensivas ou veladas.

Nesse diapasão, cabe assinalar que os procedimentos devem tutelar efetiva e adequadamente os direitos, de forma tempestiva, permitindo uma racional distribuição do tempo no processo. Garantir a

celeridade e a razoável duração do processo é assegurar o seu desenvolvimento pelo lapso temporal necessário a atingir seu verdadeiro escopo: a pacificação social por meio de uma tutela jurisdicional efetiva.

Primeiramente, os prazos devem ser adequados para que cada um dos atos que compõem o processo possa se realizar em harmonia com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sem ferir a celeridade do procedimento.

Tornar o processo célere e efetivo sem deixá-lo arbitrário ou aleatório e sem perder de vista os princípios e garantias fundamentais é o desafio do processo contemporâneo, especificamente o brasileiro. A celeridade, hodiernamente, é uma condição da efetividade do processo. O princípio da economia processual exige que se conciliem os valores tempo e segurança – o tempo ideal do processo é o necessário para que a decisão seja proferida com absoluta segurança.

Essa meta tem sido motivo de preocupação de inúmeras inovações legislativas e o esforço para que ela se cumpra já vem sendo levado a efeito pelos órgãos do Poder Judiciário.

Assim, não inova em nada o ordenamento jurídico a proposição em discussão, razão pela qual padece do vício da injuridicidade.

Por outro lado, o autor do Projeto em tela almeja considerar inelegíveis os candidatos que receberem decisão condenatória em primeiro grau nos processos submetidos ao rito que ora se debate nesta proposição. Essa disposição em exame traz uma restrição grave a um direito político essencial, que é o de submeter-se ao escrutínio público visando a eleger-se a cargos de direção política, desestabilizando o equilíbrio encontrado pela Legislação em vigor.

Muito se discutiu, nos debates prévios à “Lei da Ficha Limpa”, sobre o impedimento do registro de candidatura daquele que tem contra si inquéritos policiais em curso ou processos judiciais em andamento. Havia forte entendimento de que esses candidatos não satisfaziam o requisito da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, considerada a sua vida pregressa, pois não comprovavam idoneidade moral e reputação ilibada.

No entanto, outros valores constitucionais foram sopesados nessas deliberações, especialmente no que tange à presunção de inocência. E houve uma séria preocupação em contemplar os valores constitucionais da moralidade, da probidade administrativa e da presunção de inocência em situação de absoluto equilíbrio.

Procurando enfrentar esse desafio, foi aprovada a LC n.^º 135/2010.

Prevê a vigente Lei Complementar hipótese de inelegibilidade para os condenados pela prática de crimes graves ou por ato de improbidade administrativa, sem a exigência do trânsito em julgado da decisão, bastando que ela tenha sido proferida por órgão judicial colegiado.

A inelegibilidade incide desde a publicação da condenação. Entretanto, para que ela se configure, é necessário que haja condenação pelos crimes especificados na lei em comento; que haja decisão confirmada ou originariamente proferida por órgão judicial colegiado; que o interessado não logre junto ao órgão competente a suspensão cautelar da inelegibilidade, nos termos do art. 26-C da LC nº 64/90.

Inúmeras foram as discussões acerca da constitucionalidade material desse dispositivo, porém, após amplos debates, concluiu-se que ele não violava a Constituição Federal, entendimento, aliás, que fora declarado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 30-DF.

Percebe-se, assim, que a Lei Complementar n.^º 135/2010 procurou cumprir as funções protetiva e preventiva estabelecidas no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, com o menor sacrifício possível ao princípio da presunção de não culpabilidade, ao ponderar os valores protegidos, incidindo a inelegibilidade somente quando proferida decisão condenatória proveniente de órgão judicial colegiado, e ainda passível de suspensão cautelar pelo tribunal competente para apreciação do seu recurso, consoante previsão expressa do seu artigo 26-C, além de restringi-la apenas aos casos de crimes graves e com ação penal pública incondicionada, evitando qualquer tipo de perseguição a possíveis candidatos.

O Ministro da Corte Constitucional, Luiz Fux, no julgamento da ADC 30-DF, asseverou que se vislumbra proporcionalidade nas

mencionadas hipóteses legais de inelegibilidade – todas passam no conhecido triplo teste de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Ressalta ele que, do ponto de vista da adequação, as inelegibilidades são aptas à consecução dos fins consagrados nos princípios elencados no art. 14, § 9º, da Constituição, haja vista o seu alto grau moralizador.

Vale a pena reproduzir as palavras do eminentíssimo Ministro em trecho deste voto célebre:

“Relativamente à necessidade ou exigibilidade – que, como se sabe, demanda que a restrição aos direitos fundamentais seja a menos gravosa possível –, atente-se para o fato de que o legislador complementar foi cuidadoso ao prever requisitos qualificados de inelegibilidade, pois exigiu, para a inelegibilidade decorrente de condenações judiciais recorríveis, que a decisão tenha sido proferida por órgão colegiado, afastando a possibilidade de sentença proferida por juiz singular tornar o cidadão inelegível – ao menos em tese, submetida a posição de cada julgador à crítica dos demais, a colegialidade é capaz de promover as virtudes teóricas de (i) reforço da cognição judicial, (ii) garantia da independência dos membros julgadores e (iii) contenção do arbítrio individual, como bem apontou GUILHERME JALES SOKAL em recente obra acadêmica (O procedimento recursal e as garantias fundamentais do processo: a colegialidade no julgamento da apelação. 2011. 313 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 73 e seguintes).

Frise-se também: a tão-só existência de processo em que o indivíduo figure como réu não gerará, por si só, inelegibilidade, diversamente do que determinava o art. 1º, I, “n”, da Lei Complementar nº 5/70, vigente ao tempo do governo militar autoritário, que tornava inelegíveis os que simplesmente respondessem a processo judicial por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública e a administração pública, o patrimônio ou pelo direito

previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados.

Ademais, o legislador também foi prudente ao admitir a imposição da inelegibilidade apenas na condenação por crimes dolosos, excluindo expressamente as condenações, mesmo que transitadas em julgado, pela prática de crimes cometidos na modalidade culposa (art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 135/10)."

Resta evidente, portanto, que são rígidos os requisitos para o reconhecimento das inelegibilidades, mesmo que não haja decisão judicial transitada em julgado. Foi prudente o legislador ao inserir expressamente a exigência de que a decisão judicial fosse proferida por um órgão colegiado, por conferir maior segurança jurídica. Não haveria meio menos gravoso de atender à determinação do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Assim, constata-se que o Projeto em debate incorre em vício de constitucionalidade material por desatender o princípio da proporcionalidade.

Por fim, pelas mesmas razões acima explicitadas, tem-se que o mérito se mostrou **inconveniente e inóportuno**.

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 372, de 2008.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator