

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 36, DE 2019

Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer que a concessão de indulto, graça ou anistia não afasta a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

**Autor:** Deputado JOSÉ MEDEIROS

**Relatora:** Deputada ADRIANA VENTURA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 36, de 2019, de autoria do Deputado José Medeiros, altera a Lei Complementar nº 64, de 1990, para determinar que, mesmo em caso de concessão de indulto, graça ou anistia, permanecerão inelegíveis os 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 elencados na alínea “e” do inciso I do art. 1º dessa Lei<sup>1</sup>.

Em sua justificativa, o autor destaca o objetivo da proposição, de *“estabelecer que os políticos condenados pelos crimes previstos na lei da ficha limpa se mantenham inelegíveis mesmo que agraciados pelo indulto, graça ou anistia”*. Nesse sentido, expõe o contexto em que se originou a Lei da Ficha Limpa, marcado pelo anseio popular por uma administração mais séria e

---

<sup>1</sup> Tratam-se dos crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos 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; praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; e os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis.

mais proba, e conclui afirmando que *“não nos parece oportuno permitir que políticos condenados pelos crimes previstos nesta lei tenham a possibilidade de ser tornar elegível (sic) antes de cumprida toda a condenação e antes de se passar os 8 anos de inelegibilidade”*.

A proposição em análise está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade (art. 151, II, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD –), tendo sido distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD e, ainda, quanto ao seu mérito, de acordo o art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo, por tratar de matéria pertinente ao direito eleitoral.

É o relatório.

## **II - VOTO DA RELATORA**

O Projeto de Lei Complementar nº 36, de 2019, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, consoante determinam os arts. 54, I e 139, II, “c”, do RICD, bem como do seu mérito, com fulcro no art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo, por tratar de matéria pertinente ao direito eleitoral.

Quanto à constitucionalidade formal, o exame da proposição perpassa pela verificação de três aspectos centrais: *(i)* saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, *(ii)* analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei, e, por fim, *(iii)* examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao primeiro aspecto, o projeto de lei complementar em análise versa sobre a temática das inelegibilidades, matéria concernente ao Direito Eleitoral, inserta, portanto, no âmbito da competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/88).

Além disso, a temática não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, sendo, portanto, legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88).

Verifica-se, ademais, a adequação da espécie normativa empregada na elaboração da proposição. Com efeito, o art. 14, § 9º, da Constituição da República, determina que *“lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”*.

Sob o prisma da constitucionalidade material e da juridicidade, há de se considerar separadamente as matérias tratadas no projeto.

A anistia, a graça e o indulto são causas de extinção da punibilidade previstas no art. 107, II, do Código Penal, por meio das quais se opera o desaparecimento da pretensão punitiva ou executória do Estado<sup>2</sup>.

A proposição não se mostra juridicamente adequada no que se refere ao tratamento dado à anistia, haja vista tratar-se de benefício que, uma vez concedido, afasta todos os efeitos penais da sentença condenatória, primários e secundários – nestes últimos, inclui-se a inelegibilidade decorrente de condenação criminal prevista no art. 1º, I, "e", da Lei Complementar nº 64/1990. Com efeito, a doutrina entende que a anistia configura verdadeira causa de exclusão da tipicidade, operando efeitos *ex tunc*. Assim, a concessão do benefício tem o condão de “apagar” o próprio fato, excluindo quaisquer efeitos decorrentes da sentença condenatória<sup>3</sup>.

A anistia é concedida mediante lei e decorre das atribuições do Congresso Nacional, nos termos do art. 48, VIII, da Constituição Federal. Por meio desse instituto, o Estado renuncia ao seu *jus puniendi*, perdendo a

---

<sup>2</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: Parte Geral: Parte Especial. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 593.

<sup>3</sup> Idem, p. 598.

prática de infrações penais. Primordialmente, destina-se a crimes políticos, embora possa também ser aplicada a crimes comuns<sup>4</sup>.

Trata-se, na lição de Carlos Maximiliano<sup>5</sup>, de “ato do poder do soberano que cobre com o véu do olvido certas infrações criminais, e, em consequência, impede ou extingue os processos respectivos e torna de nenhum efeito penal as condenações”.

Estabelecer inelegibilidade ou qualquer outra punição aos anistiados fere o instituto e o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal que garante aos cidadãos que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

O mesmo não se observa em relação à extinção da punibilidade pela graça ou indulto, uma vez que a concessão desses institutos alcança apenas os efeitos primários da condenação (a extinção da pena, por exemplo), mas não os secundários (nos quais se inclui a inelegibilidade), conforme entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o tema:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INDULTO PRESIDENCIAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. ANOTAÇÃO. CADASTRO ELEITORAL. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

**1. O indulto presidencial não equivale à reabilitação para afastar a inelegibilidade decorrente de condenação criminal, o qual atinge apenas os efeitos primários da condenação a pena, sendo mantidos os efeitos secundários.**

2. Havendo condenação criminal hábil, em tese, a atrair a inelegibilidade da alínea e do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, não há ilegalidade no lançamento da informação nos assentamentos eleitorais do cidadão (art. 51 da Res.-TSE nº 21.538/2003).

3. A teor da jurisprudência do TSE, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferíveis no momento do registro de candidatura, sendo inoportuno antecipar juízo de valor sobre a matéria fora daquela sede.

4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(Recurso em Mandado de Segurança nº 15090, Acórdão, Relator (a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 225, Data 28/11/2014, Página 59-60) (grifou-se)

<sup>4</sup> GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 5ª ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2011, p. 234-235.

<sup>5</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentário à Constituição Brasileira de 1946**. 1954, v. 1, p.155

AGRAVO REGIMENTAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONDENAÇÃO CRIMINAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. INDULTO.

**Esta Corte já decidiu, em diversas oportunidades, que o indulto não equivale à reabilitação para afastar a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.**

Agravo desprovido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 23963, Acórdão, Relator (a) Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/10/2004) (grifou-se)

Dessa forma, afastada a inconstitucionalidade apontada quanto à anistia, mantidas apenas as situações alcançadas pelo indulto e graça, passemos à análise do **mérito**. Sob esse aspecto, verifica-se que a proposição se afigura conveniente e oportuna, pois vai ao encontro dos objetivos da Lei da Ficha Limpa, a qual incluiu na Lei Complementar nº 64/90 hipóteses de inelegibilidade voltadas à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato, ampliando, ainda, os prazos de cessação previstos no referido diploma legal.

A teor do que dispõe o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, o estabelecimento de inelegibilidades tem por objetivo a defesa da democracia contra possíveis abusos no exercício de cargo, emprego ou função pública, bem como a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra influências abusivas do poder político e econômico<sup>6</sup>. Confira-se:

Art. 14.....

.....

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

---

<sup>6</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 165-166.

No que se refere à inelegibilidade decorrente de condenação criminal, prevista no art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64/90, resguarda-se, ainda, a legitimidade e a dignidade da representação popular<sup>7</sup>.

A graça (ou indulto individual) e o indulto coletivo (também chamado de “indulto natalino”) são da competência privativa do Presidente da República, consoante o disposto no art. 84, XII, da Carta Magna, e se destinam a uma pessoa determinada ou a um grupo de pessoas que se enquadrem nas condições previstas no decreto de concessão.

Ainda que acarrete a extinção da punibilidade do agente, a concessão da graça ou do indulto não deve elidir a inelegibilidade determinada pelo art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64/90. Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já pacificou entendimento no sentido de que “*o indulto presidencial não equivale à reabilitação para afastar a inelegibilidade decorrente de condenação criminal*”, acima transcrito.

Nesse caso, o prazo da inelegibilidade começa a correr após o decreto de extinção da punibilidade, que equivale ao cumprimento da pena conforme orientação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

“ELEIÇÕES 2008. Embargos de declaração no agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura ao cargo de vereador. Condenação criminal. Concussão (art. 316 do Código Penal). Indulto condicional. Sentença que atesta o cumprimento das condições. Período de prova. Aperfeiçoamento após 24 (vinte e quatro) meses. **Causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da Lei Complementar nº 64/90. Incidência a partir da data de aperfeiçoamento do indulto. Extinção de punibilidade pelo cumprimento do indulto. Cumprimento da pena. Equivalência.** Inexistência de omissão. Embargos rejeitados.

(...)

**2. A extinção da punibilidade, pelo cumprimento das condições do indulto, equivale, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da Lei Complementar nº 64/90, ao cumprimento da pena.”**

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 201.

(Recurso Especial Eleitoral nº 28949, Acórdão, Relator(a) Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/12/2008) (grifou-se)

Assim, podemos observar que o projeto de lei complementar em análise merece acolhida na medida em que positiva o entendimento jurisprudencial já consagrado sobre o tema, afastando quaisquer dúvidas acerca da obrigatoriedade do cumprimento do prazo de inelegibilidade previsto no art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64/90, ainda que sobrevenha a extinção da punibilidade do agente pela graça ou indulto.

Por fim, no que tange à técnica legislativa, constatamos que o projeto não necessita de qualquer reparo, já que observou as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

Pelas razões expostas, manifestamos nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 36, de 2019, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputada ADRIANA VENTURA  
Relatora

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 36, DE 2019

Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer que a concessão de indulto ou graça não afasta a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera o art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer que a concessão de indulto ou graça não afasta a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

Art. 2º O art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“Art. 1º .....

.....

§ 6º Permanecem inelegíveis os condenados pelos crimes previstos na alínea e do inciso I deste artigo, ainda que venham a ser beneficiados com a concessão de indulto ou graça.” (NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputada ADRIANA VENTURA  
Relatora