PARECER DE PLENÁRIO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 192, DE 2023.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 192, DE 2023

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Autores: Deputada DANI CUNHA e

OUTROS

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA

JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2023, do Grupo de Trabalho, formalmente em nome da ilustre coordenadora Deputada DANI CUNHA e OUTROS, altera dispositivos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, denominado de Estatuto das Inelegibilidades.

Na justificação, resta claro que <u>o conteúdo da proposição é</u> bastante similar - praticamente idêntico - ao aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021, no âmbito do Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral), no que se refere às inelegibilidades. Tal fato revela que o texto resulta de um amadurecimento das propostas, que irão conferir mais justiça e equilíbrio às sanções de inelegibilidade. Eis os termos que embasam a justificação:

"(...) as sugestões contempladas nessa proposição consolidam na legislação alguns posicionamentos jurisprudenciais tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Tribunal Superior Eleitoral, bem como materializam aperfeiçoamentos amplamente discutidos ao longo dos últimos anos, com imensa densidade teórica, por juristas, acadêmicos, cientistas políticos, classe política, entidades da sociedade civil organizada e





instituições estatais, como o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral.

(...).

(...) tem-se, em *primeiro* lugar, a positivação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral a respeito da aplicação imediata, aos feitos eleitorais, das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Consoante bem destacou a Ministra Cármen Lúcia, em precedente recente na Corte Superior Eleitoral, 'consignou-se que a necessidade de aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa às causas eleitorais em curso decorre da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR (tema 1.199 da repercussão geral), relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 2.9.2022).'1

Em segundo lugar, e também sobre a alínea l, a proposição positiva, em sede legal, a orientação remansosa do Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual "[n]os termos da jurisprudência desta Corte, reafirmada para as Eleições 2020 a partir do julgamento do REspe nº 0600181-98/AL, de minha relatoria. publicado 1°.12.2020. em sessão em a inelegibilidade da alínea l exige presença cumulativa dos requisitos de lesão ao Erário e enriquecimento ilícito." (TSE -REspEl nº 060018853, rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, PSESS 18.12.2020).

No mais, e em *terceiro* lugar, a proposição objetiva dar tratamento objetivo, previsível e isonômico ao termo inicial dos prazos de inelegibilidade. Nesse sentido, inspirou-se no primoroso trabalho consolidado no PLP nº 112 aprovado nesta Casa Legislativa e atualmente em trâmite perante o Senado Federal, a fim de promover os ajustes essenciais em alguns dispositivos da LC nº 64/90, e, consequência, conferir maior objetividade e segurança jurídica na fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades, que, em alguns casos, decretavam, senão a morte política do cidadão, a perpetuidade da restrição imposta.

Assim, pacificou-se, por exemplo, (i) a data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo, para incidência da inelegibilidade das alíneas b e c do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 135/2010; (ii) a data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva, para os casos do art. 1º, inciso I, alínea d, da referida LC; (iii) a data da condenação por órgão colegiado, nos casos das alíneas l e d do inciso I do art. 1º do aludido diploma; e (iv) a data da renúncia ao cargo eletivo, na hipótese da alínea d do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades.

Em *quarto* lugar, previu-se a possibilidade de se abater, do cômputo do total do prazo, o tempo de restrição à cidadania passiva transcorrido entre a data da condenação por órgão



A proposição é produto do Grupo de Trabalho criado pelo eminente Presidente desta Câmara dos Deputados para discutir a Minirreforma para as eleições municipais de 2024.

Nesse propósito, em 23 de agosto, foram realizadas três audiências públicas, com a oitiva de vinte e seis reconhecidos especialistas na temática partidária e eleitoral, além de terem sido realizadas três visitas institucionais a ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Superior Tribunal de Justiça e à Vice-Procuradoria Geral Eleitoral.

O GT recebeu diversas contribuições com vista a alterações na ordem jurídica partidária e eleitoral. Boa parte dessas contribuições são resultado de um acúmulo de avaliações e experiências de partidos e candidatos, tanto no período eleitoral, quanto na vida partidária. Vários dos expositores das audiências públicas encaminharam suas sugestões por escrito, já com uma proposta de redação. Outras foram apresentadas como conceitos e teses. Todas muito bem-vindas.

Informamos que <u>todas</u> as contribuições recebidas foram consideradas, analisadas e classificadas conforme as balizas constantes do plano de trabalho, que leva em conta aspectos como um razoável consenso técnico e político.

Não é demasiado registrar que a própria constituição do GT já tinha como pressuposto propor ajustes na legislação com o objetivo de simplificar o processo eleitoral, trazer clareza ao texto legal para fins de segurança jurídica, proporcionar a estabilização do processo eleitoral e evitar a judicialização excessiva, sem que as alterações implicassem mudanças estruturais no arcabouço legislativo e institucional.

A matéria foi despachada às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.





É o relatório.

II - VOTO

Apreciada sob o enfoque da **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem atendidos: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.

Passa-se a analisá-los.

Quanto ao primeiro aspecto, os conteúdos constantes do PLP nº 192, de 2023, inserem-se entre as competências privativas da União para legislar sobre direito eleitoral, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República. Em linhas gerais, a proposição modifica o regime jurídico das inelegibilidades, em especial seus lapsos temporais de incidência, bem como uniformiza os prazos de desincompatibilização. Não há, portanto, qualquer usurpação de competência para tratar do tema.

Além disso, a matéria não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a deflagração do processo legislativo por congressista (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

O último aspecto formal a ser examinado diz respeito à adequação da proposição à espécie normativa escolhida pelo constituinte para veicular a matéria. Nesse particular, a Constituição de 1988 gravou a matéria sub examine com cláusula de reserva de lei complementar, conforme dispõe o art. 14, § 9°. Em consequência, a formalização da proposição por meio de PLP harmoniza-se formalmente com seu imediato e específico fundamento constitucional.

A seu turno, a discussão sobre a compatibilidade jurídicoconstitucional *material* do PLP sob exame se confunde, em alguma medida com mérito, o que autoriza a sua análise conjunto. Desde já, porém, assenta-se





a ausência de violação substancial do PLP nº 192, de 2023 com a Constituição, bem como se revela meritória e oportuna a sua aprovação.

Com efeito, o PLP nº 192, de 2023, objetiva conferir tratamento **isonômico** aos pretensos candidatos no processo eleitoral quanto aos seus prazos de desincompatibilização, uniformizando-os em 6 (seis) meses. Em uma proposição, a desincompatibilização consubstancia o "ato pelo qual o candidato se desvencilha da inelegibilidade a tempo de concorrer à eleição cogitada. O mesmo termo, por conseguinte, tanto serve para designar o ato mediante o qual o eleito sai de uma situação de incompatibilidade para o exercício do mandato como para o candidato desembaraçar-se da inelegibilidade."².

No mesmo sentido é o magistério da doutrina eleitoralista, quando preleciona ser a desincompatibilização a "saída voluntária de uma pessoa, em caráter provisório ou precário de direito ou de fato, de um cargo, emprego ou função, pública ou privada, pelo prazo exigido em lei."³.

Sua finalidade subjacente consiste em maximizar **a igualdade de chances política** e **coibir eventual prática de abuso de poder político**, de sorte que os agentes públicos que desempenhem cargos, empregos e funções públicas, e que pretendam concorrer no pleito, possam amealhar vantagens competitivas no certame pelo exercício dessas atribuições, comprometendo, assim, a **normalidade** e a **legitimidade** do pleito.

Contudo, o modelo atual desequipara, sem razão constitucional suficiente, os prazos para a desvinculação dos agentes públicos do exercício de seus cargos, empregos ou funções, o qual varia entre 6 (seis), 4 (quatro) e 3 (três) meses. Daí a necessidade de uniformizá-lo. Para tanto, adotou-se como referencial o prazo de desincompatibilização previsto no § 6º do art. 14 da Constituição, que é de 6 (meses), de modo a dar coerência sistêmica a praticamente todo o regime de desincompatibilização.

Além disso, a proposição *concretiza* o § 9° do art. 14, na no trecho que exige a definição *objetiva* e *uniforme* dos prazos de cessação das

³ CÂNDIDO, Joel J. Inelegibilidades no Direito Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1999. p. 219.





² SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 233.

causas restritivas à cidadania passiva, seguindo praticamente o mesmo desenho de contagem de prazo de inelegibilidades engendrado e aprovado por esta Casa Legislativa constante no PLP nº 112.

Nos termos da legislação vigente, a despeito de ter fixado o prazo de 8 (oito) anos, o lapso temporal das inelegibilidades pode ser **indefinido**, a depender da hipótese.

Em casos amoldados ao art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/90, o termo inicial da contagem do prazo, hoje, pode ser a data da condenação por órgão colegiado, interrompendo-se com o trânsito em julgado e recomeçando apenas e tão somente, após "o cumprimento de todas as sanções cominadas no édito condenatório em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa." - TSE, RO-El nº 0600563-23, rel. Min. Carlos Horbach, PSESS 16.12.2022.

Não é difícil perceber que, com esse entendimento jurisprudencial, a incidência dessa causa restritiva à liberdade política passiva pode representar a *morte política* do cidadão ou, senão, caracteriza uma restrição ao direito fundamental de *caráter perpétuo* ou, ainda, seu *banimento* da vida pública, todas as penas proscritas pelo art. 5°, inciso XLVII, alíneas *a*, *b* e *d*, da Carta de 1988.

Ademais, o atual modelo de contagem não se compatibilizando com o princípio da proporcionalidade, que constitui, como se sabe, um critério de aferição da constitucionalidade das restrições a direitos fundamentais

Essa preocupação já externada inclusive por alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal, como o Ministro Gilmar Mendes, que, no julgamento das ADCs nº 29 e nº 30, já consignou que " [n]ão pode um legislador ter escrito oito anos, que podem se converter em dezesseis pela duração do processo". E advertiu Sua Excelência que,

"levando-se em conta que, de acordo com os parâmetros temporais atuais de tramitação processual na Justiça brasileira, entre a decisão do órgão do tribunal de segunda instância e o efetivo trânsito em julgado do processo podem transcorrer vários anos, o prazo total da inelegibilidade, na hipótese da alínea "l" em exame, pode chegar a ser mais que o dobro da condenação à suspensão de direitos políticos determinada na ação de improbidade.





Se imaginarmos que, em termos bastante otimistas, uma decisão de segundo grau em ação de improbidade administrativa leve 4 anos para transitar em julgado no STJ ou no STF (geralmente nessas ações são suscitadas questões constitucionais diversas), podemos então fazer um somatório dos prazos e calcular o tempo efetivo que o cidadão terá que suportar como inelegível.

Seguindo o exemplo acima delineado, serão:

- a) **4 anos** entre a condenação em segunda instância e o trânsito em julgado da ação de improbidade; mais
- b) **8 anos** de cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos, contados a partir do trânsito em julgado (art. 20 da Lei 8.429/92); mais
- c) **8 anos** de inelegibilidade determinados pela LC 135/2010 (alínea "I", I, art. 1º LC 64/90), contados a partir do cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos fixada na ação de improbidade administrativa (8 anos no exemplo aqui descrito).

Total: 20 anos.

Não é preciso muita imaginação para constatar que há, aqui, um excesso do legislador e, portanto, uma patente violação ao princípio da proporcionalidade." – grifou-se.

Há, ainda, hipóteses em que a contagem da inelegibilidade gera assimetrias entre agentes políticos com mandatos de quatro anos (*e.g.*, Deputados Federais, Estaduais, Distritais) e oito anos (*e.g.*, Senadores). É o caso da alínea *b* do inciso I do art. 1º do Estatuto.

Supondo que um Deputado e um Senador, eleitos em 2022, percam seus respectivos mandatos ante a incidência da alínea b no mesmo ano -e.g., 2023. Aludidos agentes ficarão inelegíveis pelas eleições que se realizarem durante **o período remanescente do mandato** para o qual foram eleitos e nos **oito anos subseqüentes ao término da legislatura**. Em suma, o Deputado Federal ficará inelegível até o final do mandato -i.e., 2026 -e pelos oito anos subsequentes, perfazendo **11 anos** de restrição. Já o Senador da República ficará inelegível até o final do mandato -i.e., 2030 -e pelos oito anos subsequentes, totalizando **15 anos** de restrição, o que evidencia a **desproporcionalidade** e a **mácula à isonomia perante a lei** entre os agentes políticos que deve presidir, inclusive, a fixação de sanções pelo legislador.





Não por outra justificativa, importou-se, de igual modo, do PLP nº 112/2021 a possibilidade de se abater, do cômputo do total do prazo, o tempo de restrição à cidadania passiva transcorrido entre a data da condenação por órgão colegiado até o trânsito em julgado, exegese que prestigia, como dito, o direito fundamental político de elegibilidade.

Sistematizando, foram fixadas (i) a data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo, para incidência da inelegibilidade das alíneas b e c do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 135/2010; (ii) a data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva, para os casos do art. 1º, inciso I, alínea d, da referida LC; (iii) a data da condenação por órgão colegiado, nos casos das alíneas / e e do inciso I do art. 1º do aludido diploma; e (iv) a data da renúncia ao cargo eletivo, na hipótese da alínea k do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades.

Como se vê, a *mens legislatoris* que inspira o novo regime jurídico é a preservação da igualdade política e a observância aos parâmetros de proporcionalidade, ao se fixarem, de forma linear, oito anos para a contagem dos prazos de inelegibilidade, eliminando a indeterminação e as assimetrias jurídicas atualmente existentes na legislação.

Ademais, o PLP em exame positiva a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral a respeito da aplicação imediata, aos feitos eleitorais, das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Inclusive, esse ponto consta da justificação, ao aludir a orientação recente da lavra da Ministra Cármen Lúcia, quando precisamente "consignou (...) a necessidade de aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa às causas eleitorais em curso decorre da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR (tema 1.199 da repercussão geral), relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 2.9.2022)."4

Nesse pormenor, endosso as ponderações levantadas na Justificação do PLP, segundo a qual "trasladou [o PLP], para extirpar eventuais



⁴ TSE, RO-El nº 060042434, rel(a). Min(a). Cármen Lúcia, J. 19.12.2022, PSESS 19.12.2022.

Desse modo, o conteúdo do PLP não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática. Situa-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro para reformular as disfuncionalidades detectadas nos modelos normativos que vêm afetando a efetividade da participação política dos cidadãos.

Portanto, <u>o PLP nº 112, de 2023, revela-se compatível</u> formal e materialmente com a Constituição de 1988, bem como são meritória. e oportuna.

No tocante à **juridicidade**, o PL em exame consubstancia autêntica norma jurídica. Suas disposições (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas**.

No que respeita à boa técnica legislativa, o PLP n° 192, de 2023, não reclama ajustes, atendendo todos os ditames da Lei Complementar n° 95, de 1998.

II.1 - Conclusão do voto

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do **PLP nº 192**, **de 2023**, e, no mérito, pela aprovação com o substitutivo em anexo.





Sala das Sessões, em 13 de September de 2023.

RUBENS PEREIRA JÚNIOR





COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 192, DE 2023

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1°)	 	
l –		 	

- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo;
- c) 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 do disposto na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Distrito Federal ou na Lei Orgânica do Município, nos 8





(oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo. __

d) os que tenham contra sua pessoa pedido deduzido em ação ou representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por comportamentos graves aptos a implicar a cassação de registros, de diplomas ou de mandatos, pela prática de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva.

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes:

.....

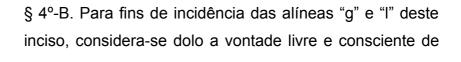
k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou de petição capaz de autorizar 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, nos 8 (oito) anos subsequentes à data da renúncia ao cargo eletivo.

I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe, concomitantemente, na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a





condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos;
"
g) os que tenham, dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;
IV –
a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;
b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;
c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito;







alcançar o resultado ilícito tipificado exclusiva e cumulativamente nos arts. 9º e 10 da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 4°-C. O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, impedindo a incidência das alíneas "g" e "l" do inciso I deste artigo.

§ 4°-D. As ações judiciais ajuizadas pelos mesmos fatos ou a eles conexos, que possam acarretar a suspensão dos direitos políticos e a aplicação das alíneas e e / do inciso I deste artigo, gerarão a inelegibilidade a partir da primeira condenação proferida por órgão colegiado, sendo vedada a incidência de nova restrição à elegibilidade, ainda que tenham sido impostas sanções ulteriores mais gravosas.

§ 4°-E. Na hipótese de ocorrência de fatos ímprobos conexos, assim considerados segundo as regras previstas no Código de Processo Civil, quando o autor opte por promover as respectivas ações de *improbidade* em processos separados, será observada a contagem o prazo do art. 1°, inciso I, alínea I, desta Lei, a contar tão somente da primeira condenação proferida ou confirmada por órgão judicial colegiado, não se aplicando às decisões colegiadas posteriores, ainda que acarretem a aplicação de sanções mais gravosas.

§ 4°-F. O disposto nos §§ 4°-D e 4°-E aplica-se aos processos em trâmite e já julgados.

§ 6º Computa-se, no prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade, o tempo transcorrido entre a data da





decisão proferida por órgão colegiado e a data do seu efetivo trânsito em julgado.

§ 7º Os servidores públicos que se licenciarem para cargo eletivo deverão concorrerem retornar imediatamente às suas funções, sob pena de responsabilização administrativa, quando a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura ou este tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão." (NR)

.....

"Art. 27-A. As alterações introduzidas nesta Lei Complementar quanto ao termo inicial e à contagem dos prazos de inelegibilidade terão aplicação imediata, inclusive em relação a condenações e fatos pretéritos."

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de September de 2023.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR Relator



