

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 203, DE 2004

Altera o 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.

Autor: Deputados CHICO ALENCAR e ANTONIO CARLOS BISCAIA

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO

I - RELATÓRIO

Intenta o projeto de lei complementar em epígrafe dar a seguinte redação à alinea e do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades):

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

.....
“e) os que estiverem respondendo a processo judicial pela prática de crime descrito no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, ou na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e os que tenham sido condenados em primeira instância pela Justiça Estadual, Distrital, Federal ou Militar pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por crimes eleitorais, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de-

obra escrava, ampliando-se a inelegibilidade pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena.”

A proposição acresce, ainda, um parágrafo ao art. 1º da Lei de Inelegibilidades, esclarecendo que “a inelegibilidade prevista na alínea e cessará se o postulante a registro de candidatura for considerado inocente após o trânsito em julgado do processo”.

Refere a justificação do projeto levantamento do jornal **O GLOBO**, de 5 de setembro de 2004, dando conta de que 20% dos candidatos às eleições municipais no Rio de Janeiro (40% na Baixada Fluminense) respondem a processos, alguns por crimes graves, como homicídio e tráfico de drogas. Tal fato teria sensibilizado a opinião pública, que passara a exigir uma tomada de posição, tanto do Poder Judiciário, como do Legislativo, no sentido de pôr termo a essa situação exdrúxula. Ante essa situação, anunciou o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Desembargador Marcus Faver, que, tendo em vista o princípio da moralidade como requisito de elegibilidade, impugnaria todos os candidatos que estivessem respondendo a processos criminais e que divulgaria a lista de seus nomes.

Divulgou-se, porém, que os candidatos não atingidos por sentenças transitadas em julgado, estribados no princípio da presunção de inocência, consagrado pelo direito brasileiro, recorreriam à instância superior para modificar decisão do TRE-RJ que viesse a negar-lhes o registro.

Ante a polêmica que se seguiu, inclusive com óbices levantados por Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, houve um recuo por parte do Presidente do TRE-RJ, que desistiu de divulgar a totalidade dos nomes dos candidatos que respondiam a processos, responsabilizando os partidos políticos pelo lançamento de tais candidatos, e exortando o Poder Legislativo a estabelecer novas e necessárias vedações.

Os Autores afirmam que respeitam o princípio da presunção de inocência, mas, invocando o art. 37 da Constituição da República, que abriga a moralidade e a probidade na administração pública, entendem que o candidato a mandato eletivo e a cargos da maior importância na hierarquia dos Municípios, dos Estados e da União não pode escudar-se naquele princípio (e em mandatos) para isentar-se da apreciação dos tribunais, como o comum dos cidadãos, sobre atos delituosos praticados. Concluem que, com a alteração legal projetada,

pretendem barrar o perigoso e antidemocrático processo de captura das instituições oriundas do voto popular pelo banditismo.

A proposição foi distribuída, unicamente, a esta Comissão de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, nos termos do art. 32, IV, a e e, c/c o art. 53, I e III, do Regimento Interno desta Casa, apreciar seus aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, além do mérito. Seu parecer será terminativo, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria (RICD, art. 53, I).

É o relatório.

II- VOTO DO RELATOR

Foram cumpridos os requisitos constitucionais quanto à iniciativa concorrente (CF, art. 61, *caput*), à competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I) e à disciplina da matéria – inelegibilidade – por meio de *lei complementar* (CF, art. 14, § 9º).

Para uma apreciação mais aprofundada do conteúdo da proposição, inclusive de sua constitucionalidade, faz-se mister examinar o histórico do dispositivo que se pretende alterar, voltando à sua inspiração inicial, a letra *n* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, estabelecadora de casos de inelegibilidade, sua evolução ao longo do tempo e o contexto constitucional em que foram editadas, tanto a Lei de Inelegibilidades anterior, como a vigente, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Quando da edição da Lei Complementar nº 5, de 1970, era a seguinte a redação do art. 151 da Carta Política então vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 1969):

“Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vista a preservar:

I – o regime democrático;

II – a probidade administrativa;

III – a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do

poder econômico;

IV – a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.”

A Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, integrativa do preceito acima, estabeleceu:

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo eletivo:

.....
n) os que tenham sido condenados ou respondam a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público, recebida pela autoridade judiciária competente, 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 delito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados:

.....
(destacamos)

A Emenda Constitucional nº 8, de 1977, outorgada pelo Presidente da República, no exercício de competência que lhe fora dada por Ato Institucional, alterou a redação do art. 151 da Constituição para a seguinte:

“Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vista a preservar, considerada a vida pregressa do candidato:

I – o regime democrático;

II – a probidade administrativa;

III – a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e

IV – a moralidade para o exercício do mandato.”

Do tratamento dado pela Carta Política às hipóteses de inelegibilidade – restrições à capacidade eleitoral passiva (o direito de ser votado) – resultaram duas espécies de inelegibilidade: as de natureza constitucional (previstas diretamente no texto constitucional) e as de natureza legal (remetidas pela Lei Maior à disciplina por lei complementar). No estabelecimento dos casos de inelegibilidade de natureza legal, porém, ficava o legislador infraconstitucional

adstrito à **ratio** do art. 151 da Constituição. Essa sistemática foi mantida pelo constituinte de 1988.

A letra **n**, acima transcrita, do inciso I, art. 1º, da Lei Complementar nº 5, de 1970, elegeu algumas condutas penais capazes de gerar inelegibilidade para o agente independentemente de sentença condenatória transitada em julgado, **bastando que o agente estivesse respondendo a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público, recebida pela autoridade judiciária competente, somente cessando com a absolvição.**

Houve inúmeras críticas dos meios jurídicos a essa formulação da antiga Lei de Inelegibilidades, ao argumento de que ela constituiria ofensa ao princípio da presunção de inocência, consagrado, não somente nas Constituições Brasileiras de até então, como também pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada pelo Brasil e acatada pelos povos cultos. Passou o dispositivo em tela a ser considerado como inspiração da ditadura militar, considerando-se, ademais, a possibilidade da existência de denúncias com o único fito de gerar inelegibilidades.

Enfrentando a questão, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a indigitada letra **n**, tendo em vista a moralidade para o exercício do mandato exigida pela Lei Maior. O Relator da matéria, naquela Alta Corte, o Ministro Djaci Falcão, reconheceu que, embora constitucional, a lei era **severa** (RE 86.297 –RTJ 79/671).

Atenuando a severidade da lei, a Lei Complementar nº 42, de 1º de fevereiro de 1982, modificou a redação da letra **n**, que passou a ser a seguinte:

*“n) os que tenham sido condenados (**Vetado**) por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio, ou pelo delito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não penalmente reabilitados;”*

Em memorável voto, no Supremo Tribunal Federal, proferido no Recurso Extraordinário Eleitoral nº 99.069-Bahia, afirmou o Relator, o saudoso Ministro OSCAR CORRÊA, examinando a questão da exigência ou não do trânsito em julgado da sentença condenatória, para o efeito de gerar inelegibilidade, após a LC-42/82:

“(...) Na verdade, quando a lei – qualquer que seja – se refere a condenação, há que entender-se condenação definitiva, transitada em julgado, insuscetível de recurso que a possa desfazer.

Não se alegue – como fez o r. despacho – que “essa interpretação era a que se coadunava com a moralidade que o art. 151, IV da Constituição (CF de 1969, EC-8/77) visa a preservar”; **há que preservar a moralidade sem que, sob pretexto de defendê-la e resguardá-la, se firam os direitos do cidadão à ampla defesa, à prestação jurisdicional até a decisão definitiva, que o julgue, o condene, ou absolva.**

Não preserva a moralidade interpretação que considera condenado quem não o foi, em decisão final irrecorribel. Pelo contrário, a ela se opõe, porque põe em risco a reputação de alguém, que se não pode dizer sujeito a punição, pela prática de qualquer ilícito, senão depois de devida, regular e legalmente condenado, por sentença de que não possa, legalmente, recorrer.

(...) a absolvição do Recorrente responde aos argumentos que, em contrário, se formulem. Sem que nos precisemos deter, **em hipóteses – não insuscetíveis de ocorrerem – em que a ação penal e a própria condenação possam ser o resultado de uma urdida inelegibilidade, que, consumada, se faz irreparável.**

12. Este, aliás, aspecto que não pode ser olvidado, e a que conduz a interpretação do v. acórdão recorrido. Veja-se a hipótese dos autos: julgado inelegível em virtude de condenação, no Juízo de 1º grau, teve o Recorrente negado o registro de sua candidatura a deputado federal. Conseguida, agora, a absolvição, e admitindo-se o provimento deste recurso – argumento que me permite expender – à véspera do pleito, **já se lhe terá causado mal irreparável: não pôde concorrer à eleição, à qual se candidatara, e nem há reparação possível, de qualquer espécie, a esse mal.**

13. Nem se argumente que “se o simples recebimento da denúncia se compatibilizava com esse preceito constitucional, não é possível entender-se que a interpretação que não exija o trânsito em julgado de decisão condenatória seja atentatória e ele. (fls. 160)

A verdade é que a decisão singular desta Egrégia Corte, que acolheu a constitucionalidade daquele preceito – com os memoráveis debates que provocou – não chegou a ser provada em outros casos. **E tanto não era esta a melhor solução que a L.C. nº 42/82 a excluiu, com o**

que, em verdade, valorizou a posição assumida pelos que a combateram. (destacamos)

Reconheceu, assim, o eminente Ministro OSCAR CORRÊA, que engrandeceu o Supremo Tribunal Federal em sua passagem por aquela Alta Corte, que não era a melhor solução a que fora dada ao tema pela LC-5, de 1970, tanto que lei complementar posterior a excluiu.

A Constituição de 1988 deu às inelegibilidades de ordem legal o seguinte tratamento:

“Art. 14.....

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger 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.

O núcleo normativo desse dispositivo da “Constituição Cidadã” era, pois, no início, significativamente menor do que o correspondente da Constituição anterior. Os princípios informadores das inelegibilidades, os valores que estas deveriam preservar, foram reduzidos à proteção da 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. Foi excluída a menção à vida pregressa do candidato e à proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato. A Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, entretanto, voltou aos termos da antiga Carta, dando a seguinte redação ao § 9º do art. 14 da Lei Maior:

“§ 9º 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 do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

Sob a égide da Constituição vigente, foi editada a nova lei de inelegibilidades, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que, inspirada na Lei Complementar nº 5, de 1970, estabeleceu a inelegibilidade

decorrente de condenação por determinados crimes considerados pelo legislador como desabonadores da conduta do agente para o exercício de cargo eletivo, pelo prazo de três anos após o cumprimento da pena. O art. 1º, inciso I, letra e, daquele diploma legal, entretanto, exige, expressamente, o **trânsito em julgado** da sentença condenatória, nos seguintes termos:

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

.....

e) os que forem condendados criminalmente, com sentença transitada em julgado, 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, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;

.....”

A modificação pretendida pelo projeto de lei complementar sob exame consiste, pois, não apenas em aumentar o rol de crimes cuja prática gera inelegibilidade para além dos efeitos da condenação criminal transitada em julgado, mas também suprimir a própria exigência legal do trânsito em julgado para a incidência da regra de inelegibilidade absoluta que institui. Nesse passo, convém ressaltar que, para a suspensão dos direitos políticos, a Constituição exige, expressamente, a **condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos** (art. 15, III).

Mesmo tendo sido no sentido da constitucionalidade da indigitada letra **n** da antiga Lei de Inelegibilidades o entendimento do Supremo Tribunal Federal, convém reafirmar que se tratou de uma decisão tomada por maioria, em que o Relator da matéria naquela alta Corte reconheceu a severidade da lei. Ainda no período militar, como já apontamos, foi a lei modificada.

Pretende-se, agora, em plena fase de redemocratização do País, reintroduzir na legislação causa de inelegibilidade baseada no simples fato de estar o cidadão **respondendo a processo judicial** pela prática de determinados crimes, e considerar bastante para gerar a suspensão da cidadania passiva de alguém a condenação em primeira instância pela prática de crimes especificados na lei. Entendemos que sua aprovação constituiria um **retrocesso** em nossa legislação eleitoral.

Contém o projeto impropriedade, ao referir-se à “Justiça Distrital”, uma vez que o Distrito Federal não tem Poder Judiciário próprio, sendo atendido pelo Poder Judiciário da União.

A técnica legislativa da proposição merece reparos: a citação dos dispositivos não está correta e faltam as iniciais maiúsculas **NR** no final de cada artigo, além de conter a cláusula de revogação genérica, contrariando, assim, a Lei Complementar nº 105, de 1998, no tocante à redação das leis.

Pelas razões precedentes, nosso voto é pela **inconstitucionalidade e injuridicidade** do Projeto de Lei Complementar nº 203, de 2004, restando prejudicados os demais aspectos de competência deste Colegiado. Caso não acolhida essa parte pela Comissão, votamos, **no mérito**, pela sua **rejeição**.

Sala da Comissão, em _____ de 2005.

Deputado ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO
Relator