

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2009
(Do Sr. Nelson Goetten)

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar institui novas hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art 1º-A. Os candidatos com vida pregressa considerada incompatível com o exercício do mandato eletivo terão os registros de candidatura indeferidos, em atendimento ao estabelecido no art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

§ 1º O período a ser observado para análise e aferição das hipóteses de inelegibilidade decorrente de vida pregressa do candidato será de quatro anos anteriores à data final prevista para o registro da candidatura.

§ 2º Considerar-se-ão fatos que tornam a vida pregressa do candidato incompatível com o exercício do mandato eletivo, acarretando o indeferimento do registro de candidatura:

I - condenação em crime doloso, independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória;

II - demissão do serviço público em decorrência de apuração em processo administrativo disciplinar que constate a prática de crime contra a administração pública, de ato de improbidade administrativa, de aplicação irregular de dinheiros públicos, de lesão aos cofres públicos e de dilapidação do patrimônio nacional e de corrupção.

III - acusação em pelo menos quatro ações penais decorrentes de denúncias recebidas pelo juiz criminal, e que versem sobre crimes dolosos, no período a que se refere o § 1º."

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Indiscutivelmente, a matéria tratada neste projeto de lei é bastante controversa. Muitos interpretam o indeferimento do registro de candidatura sem que tenha havido o trânsito em julgado de uma eventual sentença condenatória como uma afronta ao princípio constitucional da presunção de inocência.

Trata-se, em nosso entendimento, de um equivocado exercício de hermenêutica constitucional, conforme demonstraremos ao longo dessa justificação.

Para melhor compreensão da necessidade de regulamentação das hipóteses de inelegibilidade relativas à vida pregressa do candidato é indispensável conhecer a cronologia do ordenamento em vigor.

Inicialmente, cumpre lembrar o comando constitucional que determina à lei complementar o estabelecimento das hipóteses de inelegibilidade além daquelas já constantes da Carta Magna

Trata-se do § 9º do art. 14, que, em sua redação original assim dispunha:

“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”.

Em atendimento ao comando do legislador constituinte, foi aprovada, em 1990, a Lei Complementar nº 64, a qual consigna várias hipóteses de inelegibilidade, sem, contudo, levar em conta a vida pregressa do candidato, já que a Constituição Federal, à época, não autorizava essa possibilidade.

Em 1994, foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, que alterou o dispositivo constitucional que dera origem à Lei Complementar nº 64/1990, atribuindo-lhe a seguinte redação:

“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.” (grifos nossos)

Pode-se notar, com facilidade, a preocupação do legislador constituinte para que se observasse, a partir de então, como condição de elegibilidade, a moralidade e a probidade administrativa, sempre tendo em conta a vida pregressa do candidato.

No entanto, mesmo com a promulgação da citada Emenda Revisional nº4, ainda não se atualizou a Lei Complementar nº 64/1990 para atender a essa determinação constitucional.

Reside, pois, na nova redação do § 9º do art. 14, o subsídio para observância da vida pregressa como requisito de elegibilidade do candidato, nascendo daí a necessidade de se contemplar, mediante legislação complementar, essas novas hipóteses de inelegibilidade.

A nosso ver, após a alteração do preceito constitucional (art. 14, § 9º), enquanto não aperfeiçoada a legislação complementar

estaremos nós, legisladores, incorrendo em flagrante omissão perante a Constituição Federal.

Acrescente-se, ainda, o fato de que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral considera que a nova redação não é auto-aplicável, como se constata a partir do enunciado da Súmula 13, *in verbis*:

*“Não é auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão no 4/94”. Ou seja, **é imprescindível a regulamentação legal para que tenha aplicabilidade a norma constitucional**”.* (grifos nossos)

O Supremo Tribunal Federal também tem decidido em consonância com a Corte Eleitoral, conforme o julgamento do Agravo de Instrumento abaixo transcrito¹:

*“EMENTA: ELEITORAL. EX-PREFEITO. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE FUNDADA NA SUA VIDA PREGRESSA E NA REJEIÇÃO DE SUAS CONTAS. ART. 14, PAR. 9., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NORMA DEPENDENTE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. (...) **O art. 14, par. 9., da Constituição Federal, na redação que resultou da Emenda Revisional nº 4, não cria hipótese de inelegibilidade por falta de probidade e moralidade administrativa constatada pelo exame da vida pregressa do candidato, mas determina que lei complementar o faça, integrando o regime de inelegibilidades da ordem constitucional.**”* (grifos nossos)

Superada, então, a questão da necessidade de atualização da legislação, passemos às questões de mérito contidas nas hipóteses de inelegibilidade que ora propomos.

Exsurgem, então, as primeiras questões: poderá a nova norma jurídica considerar a vida pregressa de candidato incompatível com o exercício do mandato caso ostente condenação criminal sem trânsito em julgado? Essa interpretação afrontaria o disposto no inciso III do art. 15 da Constituição Federal (que abaixo transcrevemos)?

“Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

¹ AI 165332 AgR / MG -AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 07/03/1995.

(...)

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.”

De plano, refutamos a existência de conflito entre o art. 14, § 9º, e o art. 15, III, ambos da Constituição Federal. O primeiro dispositivo (art. 15, III) exige o trânsito em julgado da condenação criminal; mas trata, na verdade, de perda e suspensão de direitos políticos, ou seja, do direito de votar e ser votado (respectivamente, *ius suffragii* e *ius honorum*), não se referindo à inelegibilidade propriamente dita. O segundo dispositivo (art. 14) trata apenas da impossibilidade de ser votado, *ius honorum*, e determina que seja condição de elegibilidade a vida pregressa do candidato. Não há, pois, relação direta nem conflito entre os dispositivos.

Assim, para eliminar esse possível questionamento, devemos consolidar o entendimento de que as inelegibilidades projetam suas conseqüências jurídicas apenas sobre o *ius honorum*, e não inibem o *ius suffragii*. Não há que se falar, portanto, de que o texto constitucional exige, com base nesse dispositivo, o trânsito em julgado de sentenças criminais condenatórias para declaração de inelegibilidade.

No tocante à questão da alegação de possível violação do princípio da não culpabilidade (ou presunção de inocência), é importante estabelecer a diferença entre a suspensão dos direitos políticos decorrente do trânsito em julgado em processo penal, e a inelegibilidade decorrente da análise da vida pregressa em processo eleitoral.

É evidente que ninguém pode ser considerado penalmente culpado sem que haja uma condenação transitada em julgado. No cenário político, no entanto, não deve ser aplicado o mesmo tratamento. O político deve ter, necessariamente, uma história de vida ilibada, fundada em preceitos éticos, e tal avaliação não passa, necessariamente, pelo esgotamento de recursos judiciais.

A desnecessidade do trânsito em julgado para fins de inelegibilidade integral, na verdade, uma tutela preventiva na qual se privilegia, claramente, o interesse público. Evidenciam-se, assim, as diferenças do processo penal e do processo político-eleitoral.

Não há que se falar, por fim, em violações à Constituição Federal devido à não exigência do trânsito em julgado para decretação de inelegibilidade (*ius honorum*).

A presente proposição (art. 1º-A, §2º, I) exige a condenação criminal por crime doloso, independentemente do trânsito em julgado da decisão. Para que se tenha uma condenação criminal ter-se-á passado, necessariamente, pelas etapas do devido processo legal, no qual é assegurado a ampla defesa e o contraditório. Nesse contexto, afigura-se-nos absurda a hipótese de se montar um conluio para impedir certas candidaturas. É absolutamente irrazoável cogitar que o Poder Judiciário condenaria alguém visando a sua inelegibilidade.

Outra hipótese de se considerar a vida pregressa inidônea em relação ao exercício de mandato político diz respeito à demissão do serviço público sob certas circunstâncias (art. 1º-A, §2º, II), por exemplo, cometimento de crime contra a administração pública, tais como peculato e corrupção passiva. A proposição utiliza algumas hipóteses de demissão previstas na Lei nº 8.112/, de 1990 (art. 132). Observe-se que também nesses casos não há que se falar em trânsito em julgado em face da independência das instâncias administrativa e penal.

A última hipótese diz respeito à multireincidência em denúncias criminais (art. 1º-A, §2º, III). Terá o registro de candidatura indeferido quem acumular pelo menos quatro denúncias criminais dentro do período de aferição da vida pregressa. Convém esclarecer que o recebimento da denúncia é o último ato processual antes da instauração da ação penal. Para isso, terá havido, necessariamente, a atuação da autoridade policial, do Ministério Público e do próprio juiz. Novamente, entendemos absurda a cogitação de possível conluio entre essas autoridades com o propósito de impedir uma candidatura.

Como demonstrado, há premente necessidade de se estabelecer, objetivamente, as hipóteses de inelegibilidade observada a vida pregressa do candidato para subsidiar o indeferimento do registro de candidatura.

É exatamente isso que já diz a Suprema Corte e a Corte Superior Eleitoral, ou seja, que apenas a lei é capaz de estabelecer as hipóteses de vida pregressa incompatível com o exercício do mandato.

Também não há que se falar em afronta ao princípio constitucional da não culpabilidade nessas questões de inelegibilidade.

Por fim, com a apresentação deste projeto de lei complementar, cremos estarmos contribuindo para o fortalecimento da democracia e a garantia da ética na vida política, para o que contamos com o apoio dos nobres pares para seu aperfeiçoamento e aprovação.

Sala das Sessões, em 12 de agosto de 2009.

Deputado **NELSON GOETTEN**