

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 9, de 2021, do Deputado Lucio Mosquini, que *altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do caput do seu art. 1º os responsáveis que tenham tido as contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, com condenação exclusiva ao pagamento de multa.*



SF/21032.39533-56

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 9, de 2021, *altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do caput do seu art. 1º os responsáveis que tenham tido as contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, com condenação exclusiva ao pagamento de multa.*

O PLP nº 9, de 2021, é composto por três artigos.

O art. 1º indica o objeto da futura lei complementar, em caso de aprovação, qual seja, alterar a Lei Complementar (LC) nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do *caput* do art. 1º da referida Lei os responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, com condenação exclusiva ao pagamento de multa.

O art. 2º promove a alteração indicada no art. 1º por intermédio do acréscimo de § 4º-A ao art. 1º da LC nº 64, de 1990, que estabelece que a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do *caput* desse artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares,

sem imputação de débito, e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

O art. 3º dispõe que a lei complementar eventualmente aprovada entra em vigor na data de sua publicação.

O PLP nº 9, de 2021, de autoria do Deputado Federal Lucio Mosquini (MDB/RO), foi aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, nos termos do art. 65 da Constituição Federal (CF).

No Senado Federal, foi lido em Plenário e encaminhado à publicação no dia 19 de agosto de 2021.

No prazo regimental, foram apresentadas três emendas ao PLP nº 9, de 2021: a Emenda nº 1-PLEN, de autoria da Senadora Rose de Freitas; a Emenda nº 2-PLEN, do Senador Izalci Lucas; e a Emenda nº 3-PLEN, do Senador Alessandro Vieira. Faremos a análise das emendas na etapa seguinte deste Relatório.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade, e se manifestar quanto ao mérito das proposições que lhe forem distribuídas.

No que concerne à constitucionalidade formal, não há reparos a fazer ao PLP nº 9, de 2021. Trata-se de matéria eleitoral submetida à competência legislativa da União, à luz do que estabelece o art. 22, I, da Constituição Federal (CF), a ser apreciada pelas Casas do Congresso Nacional, nos termos do art. 48, *caput*, da CF. A matéria é de iniciativa legislativa ampla, sendo lícita a apresentação da proposição por parlamentares, na forma do art. 61, *caput*, da CF.

Ainda sob a ótica formal, cabe aduzir que a matéria foi veiculada por projeto de lei complementar, espécie legislativa adequada em face do que estabelece o art. 14, § 9º, da CF, que exige que a disciplina sobre os casos de inelegibilidade seja feita em lei complementar.



A questão central a ser enfrentada, no âmbito da constitucionalidade material e mérito, é dimensionar se a exceção criada à regra geral de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64, de 1990, é razoável, compatível com o texto constitucional, oportuna e conveniente.

É importante lembrar que o debate sobre a inelegibilidade reflete uma tensão existente entre dois grupos de direitos tutelados pela Constituição Federal.

De um lado, estão os direitos políticos do cidadão, direitos fundamentais, como o direito de votar (capacidade eleitoral ativa) e de ser votado (capacidade eleitoral passiva). Esses direitos são a essência da soberania popular e eixo central do Estado Democrático de Direito. O pleno exercício dos direitos políticos em sua dupla dimensão, observadas as regras constitucionais e legais de regência, é a regra. A mitigação desses direitos é a exceção, e como exceção deve ser tratada de forma expressa, da forma mais objetiva possível. Assim, a inelegibilidade, que é impedimento ao pleno exercício do direito de ser votado, deve ser tratada de forma excepcional.

De outro lado, está a defesa da probidade e da moralidade na administração pública e a normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico e político. Em outras palavras, pretende a Constituição que as eleições sejam normais e legítimas, asseguradas condições isonômicas aos seus participantes e com bloqueios a quem tenha violado a moralidade e a probidade administrativa.

Busca-se, na análise da proposição, a ponderação entre esses dois conjuntos de direitos mediante a adoção do princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF).

A alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64, de 1990, estabelece que são inelegíveis para qualquer cargo *os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.*



É exatamente essa a regra que o PLP nº 9, de 2021, pretende excepcionar. Para tanto, acrescenta § 4º-A ao art. 1º da LC nº 64, de 1990, por intermédio de seu art. 2º, que estabelece que a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do *caput* desse artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

A alteração proposta seria uma forma de pacificar a questão em face da polêmica identificada no âmbito da Justiça Eleitoral. Alegou-se, no debate na Câmara dos Deputados, que há decisões contraditórias para os políticos que tiveram suas contas rejeitadas, ora reconhecendo a inelegibilidade, ora autorizando a candidatura.

O argumento central para a aprovação da matéria na Câmara dos Deputados foi a necessidade de estabelecer parâmetros objetivos na LC nº 64, de 1990, para impedir que infrações meramente formais, com pequeno potencial ofensivo, que não tenham causado danos ao Erário nem enriquecimento ilícito aos agentes deem ensejo à inelegibilidade.

De fato, a matéria suscitou polêmica no âmbito da Justiça Eleitoral, especialmente após a aprovação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a conhecida “Lei da Ficha Limpa”, que promoveu profunda alteração na redação da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64, de 1990.

Após alguns anos, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o tema restou consolidada no sentido de ser necessário, para a caracterização da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64, de 1990, o *preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas* (Agravado Regimental em Recurso Especial nº 130-08/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Diário de Justiça eletrônico, de 22.5.2018).

A alteração proposta pelo PLP nº 9, de 2021, parece plausível, já que preserva a regra de inelegibilidade citada e retira de seu âmbito de incidência apenas as infrações formais de pequeno potencial ofensivo, sem imputação de débito, e sancionadas, exclusivamente, com o pagamento de multa.



Nesse sentido, apreciando a questão sob a ótica da constitucionalidade material e mérito e levando em consideração os direitos fundamentais tutelados, ponderados pelo princípio da razoabilidade, entendemos que o PLP nº 9, de 2021, deve ser aprovado.

A proposição assegura o direito político fundamental de ser votado ao gestor que tenha cometido, em sua prestação de contas, meras infrações formais, de pequeno potencial ofensivo, sancionadas apenas com o pagamento de multa, sem imputação de débito pelo órgão de controle externo competente.

A solução engendrada impede, assim, que a sanção excepcional e grave da inelegibilidade seja imposta de forma desarrazoada e atentatória aos direitos políticos fundamentais, sem descuidar da proteção à moralidade e à probidade administrativa e da garantia da normalidade e legitimidade das eleições, previstas no art. 14, § 9º, da CF.

No âmbito da juridicidade, entendemos que o PLP nº 9, de 2021, propõe, de forma correta, a alteração da LC nº 64, de 1990, Lei Complementar específica e em vigor que trata das inelegibilidades, para propor o acréscimo de parâmetro objetivo de exclusão de seu alcance.

Nos termos da técnica legislativa, vemos que a proposição é consentânea com o que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, pois indica em seu art. 1º o objeto da lei complementar a ser aprovada, assim como fixa em parágrafo a ser acrescido (§ 4-A) a exceção à regra geral prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64, de 1990.

Não identificamos, por fim, qualquer violação às normas regimentais do Senado Federal que cuidam da tramitação de projetos de lei complementar oriundos da Câmara dos Deputados.

As três emendas apresentadas ao PLP nº 9, de 2021 – a Emenda nº 1-PLN, de autoria da Senadora Rose de Freitas; a Emenda nº 2-PLN, do Senador Izalci Lucas; e a Emenda nº 3-PLN, do Senador Alessandro Vieira – não apresentam nenhum óbice quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade.

No mérito, pode-se dizer que as três emendas, com variações textuais de estilo, possuem o mesmo objetivo. Elas visam a impedir a incidência da inelegibilidade proposta pelo PLP nº 9, de 2021. Em outras



palavras, pretendem que permaneçam alcançadas pela inelegibilidade as hipóteses de omissão no dever de prestar contas e de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, em que são aplicadas apenas multas. As emendas chegam a essa formulação a partir da análise da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que *dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*.

Há que se louvar a preocupação dos ilustres autores, mas na verdade, o acolhimento, no mérito, das emendas levaria ao esvaziamento absoluto da proposição.

O PLP visa a impedir que meros erros formais, de pequeno potencial ofensivo, dos quais não resultem danos ao Erário tampouco enriquecimento ilícito dos responsáveis, sancionados apenas com multa, acabem por gerar posteriormente - quando submetidos ao crivo da Justiça Eleitoral - a inelegibilidade do responsável.

Na verdade, esses erros sequer deveriam ter dado ensejo ao julgamento pela irregularidade das contas pelos órgãos de controle externo competentes e, por conseguinte, a declaração de inelegibilidade por parte da Justiça Eleitoral. Todavia, sabemos que essas situações ocorrem e são de difícil reversão a tempo de viabilizar as candidaturas.

O PLP objetiva, exatamente, impedir que o direito político do agente público, direito fundamental de ser votado, seja cerceado por questões meramente formais. Todos sabemos que a regra geral é a plenitude do exercício dos direitos políticos e sua limitação, a exceção.

Nesse sentido, votamos, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1, 2 e 3 de Plenário.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade, e, no mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 9, de 2021, e pela rejeição das Emendas de Plenário nºs 1, 2 e 3, que lhe foram apresentadas.

Sala das Sessões,



, Presidente

, Relator



SF/21032.39533-56