



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2023, da Deputada Dani Cunha, que *altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)*.

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2023, de autoria da deputada Dani Cunha e outros parlamentares, que altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

No que se refere à inelegibilidade, o projeto altera as regras segundo as quais a inelegibilidade daqueles que perdem seus mandatos incide sobre as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e sobre os oito anos subsequentes ao término da legislatura.

A legislação de vigência enseja, portanto, períodos diferentes de inelegibilidade, a depender do momento da perda do mandato. Pode ocorrer de um parlamentar cassado pela respectiva Casa Legislativa tornar-se por isso inelegível durante o prazo de 8 anos ou até mesmo por 15 anos, a depender do caso.



Nos termos do PLP nº 192, de 2023, o período de inelegibilidade passa a ser único, de oito anos, que serão contados a partir da data da decisão que decretar a perda do mandato eletivo, ou da data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva, ou da data da condenação por órgão colegiado ou da data da renúncia ao cargo eletivo, conforme o caso. Além disso, serão computados 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, regra que se aplicará aos processos em curso e aos transitados em julgado.

No caso de inelegibilidade por condenação, pela Justiça Eleitoral, por prática de abuso de poder econômico ou político, o PLP prevê que somente haverá sanção de inelegibilidade no caso de comportamento grave apto a implicar a cassação de registro, de diploma ou de mandato.

Quanto aos demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, só haverá inelegibilidade, nos termos do PLP, quando o fato que deu causa à demissão for equiparado a ato de improbidade.

Importa assinalar que o projeto prevê aplicação imediata das alterações promovidas quanto ao termo inicial e à contagem dos prazos de inelegibilidade, inclusive em relação a condenações e fatos pretéritos. Alcança, portanto, ex-mandatários que hoje se acham nessa condição.

Ademais, nas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito o PLP aumenta de quatro para seis meses o período de desincompatibilização de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública; das autoridades policiais, civis e militares; daqueles que tenham ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe; 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.

É mantido, ainda, o período de afastamento remunerado de três meses exigido dos servidores públicos (alínea I do art. 1º, II), acrescido da possibilidade de continuidade do afastamento até dez dias após o segundo turno, no caso de o candidato a ele chegar.

O projeto estabelece também, para os casos de condenações posteriores que impliquem inelegibilidade adicional, um limite máximo de 12 anos de inelegibilidade para aqueles condenados sucessivamente em processos diferentes. Os efeitos dessa decisão incidem sobre os casos em curso, nas esferas administrativa e judicial, bem como sobre quem já se encontre enquadrado em alguma hipótese legal de inelegibilidade.



O PLP determina ainda que as condições de elegibilidade, assim como as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento de formalização do registro da candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da diplomação.

O projeto prevê sua aplicação imediata, inclusive em relação a condenações e fatos pretéritos. A regra em vigor sobre o tema, constante do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504, de 1997, prevê que “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade”, e nesse passo, assemelha-se a do PLP, mas não estabelece como prazo final a data da diplomação.

O Projeto exige, para a caracterização de inelegibilidade decorrente de improbidade administrativa, a existência de dolo, tido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente.

Além disso, a proposição determina o retorno imediato dos servidores licenciados para concorrer a cargo eletivo a suas funções, se os partidos não efetuarem o pedido de registro de suas candidaturas, assim como nos casos de indeferimento ou cassação desse registro, a partir do trânsito em julgado da decisão da justiça eleitoral.

Finalmente, o Projeto acrescenta o § 16 ao art. 11 da Lei nº 9.504, de 1997, para, em caso de dúvida, permitir a partidos e pré-candidatos dirigir à Justiça Eleitoral Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE), impugnável em até cinco dias por partido com órgão de direção em atividade na circunscrição.

A Lei que resultar da aprovação deste Projeto entrará em vigor na data de sua publicação, conforme o art. 4º.

Conforme argumentam os autores do PLP nº 192, de 2023, em sua justificação, o projeto “foi engendrado dentro do contexto de aperfeiçoamento da legislação eleitoral realizado pela Câmara dos Deputados nos anos anteriores às eleições, que se convencionou denominar de “minirreforma eleitoral”. Trata-se, em parte, de atualizar a legislação à sua interpretação jurisprudencial promovida tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, e de materializar “aperfeiçoamentos amplamente discutidos ao longo dos últimos anos, com imensa densidade teórica, por juristas, acadêmicos, cientistas políticos, lideranças políticas, entidades da sociedade civil organizada e instituições estatais, como o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério Público Federal”.



Cumpra anotar aspectos mais relevantes da justificação:

Adentrando, agora, nas específicas modificações do presente PLP, 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).”

No recurso extraordinário com agravo paradigma submetido à sistemática da repercussão geral, assentou o Supremo Tribunal Federal: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;” (STF – Plenário, Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR (tema 1.199 da repercussão geral), relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 2.9.2022).

A alteração central tem o seu objetivo definido na Justificação:

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 *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.

Nesses termos, prevê-se a possibilidade de “se abater, do cômputo final do prazo [de inelegibilidade] o tempo de restrição à cidadania passiva transcorrido entre a data da condenação por órgão colegiado até o trânsito em julgado, interpretação que prestigia, como dito, o direito fundamental político de elegibilidade.

A proposição recebeu 12 emendas.

A Emenda nº 1, do Senador Jorge Kajuru, que prevê que não será aplicada qualquer sanção, inclusive de inelegibilidade, ao candidato que, em razão de doações realizadas pelo partido, tenha prestação de contas rejeitada ou ação para apurar conduta relativa à arrecadação e o gasto de recursos julgada procedente.

O Senador Marcelo Castro apresentou as emendas de nº 2 a 6, com o objetivo de equiparar o teor do PLP nº 192, de 2023, ao texto do PLP nº 112, de 2023, que *dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras*, e está em tramitação no Senado Federal, já tendo sido aprovado pela Câmara dos Deputados.

A Emenda nº 2 suprime o dispositivo do PLP que determina que, no transcurso do prazo de inelegibilidade, o acúmulo com condenações posteriores que impliquem restrição à capacidade eleitoral passiva deve ser unificado para atender ao limite máximo de doze anos.

A Emenda nº 3 trata da desincompatibilização de servidores e empregados públicos que desejam candidatar-se a cargo eletivo. É prevista a necessidade de:

- a) desincompatibilizar-se até o primeiro dia posterior à sua escolha em convenção;
- b) demonstrar que seus nomes foram escolhidos nas convenções partidárias;
- c) retornar imediatamente às suas funções, sob pena de responsabilização administrativa, quando: I – a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura; II – o seu registro de candidatura tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão; III – requererem sua renúncia à candidatura, independentemente da data em que ocorra a homologação, salvo se apresentado registro para outro cargo.



A Emenda nº 4 prevê que, para candidatarem-se a cargo eletivo, os magistrados, membros do Ministério Público, servidores integrantes das guardas municipais, das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e das Polícias Civis devem desincompatibilizar-se nos quatro anos anteriores ao pleito.

A Emenda nº 5 determina que a inelegibilidade decorrente de ilícitos eleitorais começa a correr em 1º de janeiro do ano subsequente à eleição na qual ocorreu o ilícito e não a partir da data dessa eleição.

A Emenda nº 6 pretende fixar como regra geral, para concorrer a qualquer cargo eletivo, a necessidade de desincompatibilização no dia 2 de abril do ano das eleições. Também suprime, em razão de essa regra não mais constar do PLP nº 112, de 2021, o dispositivo que prevê a inelegibilidade dos que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos doze meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade.

Por fim, o Senador Alessandro Vieira, apresentou as emendas de nº 7 a nº 11. A Emenda nº 7 trata da supressão do art. 26-E do substitutivo, que prevê que alterações previstas na Lei Complementar quanto ao termo inicial e à contagem dos prazos de inelegibilidade, terão aplicação imediata, inclusive em relação a condenações e a fatos pretéritos.

A Emenda nº 8 prevê a supressão do período único de inelegibilidade, de oito anos, para os casos dispostos nas alíneas b, c, d, e, k, l do art. 2º do Projeto de Lei Complementar.

A Emenda nº 9 suprime que as ações judiciais ajuizadas pelos mesmos fatos, ou por fatos a eles conexos, que possam acarretar a suspensão dos direitos políticos sejam aplicadas a partir da primeira condenação proferida por órgão colegiado, ainda que tenham sido impostas sanções ulteriores mais gravosas.

A Emenda nº 10 prevê a supressão do cômputo no prazo de inelegibilidade, do tempo transcorrido entre a decisão colegiada e a data do trânsito em julgado, bem como a aplicação dessa regra aos processos em curso e aos transitados em julgado.

A Emenda nº 11 suprime o dispositivo do PLP que limita o prazo de inelegibilidade, quando decorrente de ilícitos e condenações diversas, a doze anos, e preveem a aplicação dessa regra tanto aos processos judiciais e administrativos em curso, como aos casos em que já aplicada a sanção de inelegibilidade.



A Emenda 12 prevê a supressão do art. 26-D do PLP que estabelece que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no registro de candidatura, e a Justiça Eleitoral poderá reconhecer as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, se constituídas até a data da diplomação.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apreciar, na espécie, tanto a dimensão jurídico-constitucional da matéria como o seu mérito, em face do que determina o Regimento Interno do Senado Federal em seu art. 101, inciso II.

A proposição é de iniciativa de parlamentares federais, sobre tema que é de competência exclusiva do Congresso Nacional dispor, e é objeto de apreciação adequada pelo Congresso Nacional, consoante o art. 22, inciso I, combinado com o art. 48, *caput*, da Constituição.

Compete ao Congresso Nacional, igualmente, “dispor sobre outros casos de inelegibilidade”, além daqueles estabelecidos pela Constituição, nos parágrafos anteriores ao § 9º do art. 14, que trata do exercício dos direitos políticos e da soberania popular.

A legislação de regência, na espécie, é a Lei Complementar nº 64, de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências”, e suas alterações, especialmente aquelas promovidas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, a chamada Lei de Ficha Limpa.

Não vislumbramos óbices quanto à juridicidade e à técnica legislativa, ressalvada a ementa do PLP, que necessita de uma emenda de redação, para explicitar o objeto da lei, em conformidade com o disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, o Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2023, que ora apreciamos, aperfeiçoa a legislação eleitoral sobre inelegibilidade, especialmente a alteração pertinente ao prazo de duração da inelegibilidade, aqui igualado e limitado em todas as hipóteses para coibir distorções que hoje ocorrem, em que um detentor de mandato sofre pena determinada, e suas implicações sobre inelegibilidade incidem de forma desigual, e assim, afrontam o princípio constitucional da isonomia.



Além disso, como mencionado na justificação, o PLP confere 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 da pessoa, a perpetuidade, na prática, da restrição imposta, não obstante a vedação constitucional às penas de caráter perpétuo estabelecida na alínea *b* do inciso XLVII do art. 5º da Carta Magna.

Por sua vez, é oportuno o acréscimo da regra do art. 26-D à LC nº 64, de 1990, que prevê que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no registro de candidatura, mas a Justiça Eleitoral poderá reconhecer as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, se constituídas até a data da diplomação. A norma está em consonância com o entendimento do TSE, no sentido de que “é vedada a arguição de alterações fáticas ou jurídicas supervenientes à data da diplomação para os fins de deferimento do registro, pois a adoção de entendimento contrário frustraria a tutela da segurança jurídica e da soberania popular, ante a possibilidade de alteração do quadro de eleitos após a manifestação popular e após a Justiça Eleitoral legitimar o resultado do pleito” (Recurso Especial Eleitoral nº 0600393–67, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 24.2.2022, de relatoria do Ministro Sérgio Banhos).

No entanto, entendemos que deve ser revogado o § 10 do art. 11 da Lei das Eleições, que trata do tema, para prevenir eventuais interpretações contraditórias, razão pela qual oferecemos emenda de redação.

Igualmente oportuna a incorporação, à Lei de Inelegibilidade, das decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no sentido da imediata aplicação, aos feitos eleitorais, das novas regras introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), que exigem a existência de dolo para a caracterização da inelegibilidade em razão da prática de improbidade.

Quanto à Emenda nº 1, votamos por sua rejeição, tendo em vista que o STF já decidiu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.394, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, ser essencial ao fortalecimento da democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Dessa forma, a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, é imprescindível no processo de prestação de contas, sendo candidatos e partidos igualmente responsáveis pela verificação da legalidade de todas as doações recebidas.



Com relação às Emendas de nº 2 a 6, de autoria do Senador Marcelo Castro, e as emendas de nº 7 a nº 12 propostas pelo Senador Alessandro Vieira, apesar de meritórias, as disposições constitucionais e regimentais, entretanto, nos impedem de apreciar o seu mérito nesta oportunidade, dado que o acatamento de uma emenda de mérito implicaria, por força de disposição constitucional expressa (parágrafo único do art. 65, CF), o reexame da presente matéria pela Câmara dos Deputados, dilatando de modo inoportuno o período de sua avaliação pelo Congresso Nacional. Somos por tal razão impelidos a opinar, na presente circunstância, por sua rejeição.

III – VOTO

Em face do disposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 192, de 2023, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação, rejeitadas as Emendas de nº 1 a 12, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 192, de 2023, a seguinte redação:

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), para modificar prazos de duração e de fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para prever a criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE).

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 192, de 2023, a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 4º como art. 5º:

“**Art. 4º** Fica revogado o § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4096355542>