

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.899, de 2019, do Senador Marcos do Val, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para vedar a contratação de pessoa física condenada pelos crimes que especifica.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para apreciação em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91), o Projeto de Lei (PL) nº 1.899, de 2019. Apresentado pelo Senador Marcos do Val, o PL visa a modificar o art. 3º da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), a fim de vedar a contratação pelo Poder Público de pessoas físicas condenadas em segunda instância pelos seguintes delitos:

a) crimes previstos na Lei de Drogas (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006);

b) violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006);

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br

c) crimes contra crianças e adolescentes punidos com reclusão, assim definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 31 de julho de 1990);

d) crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990).

Foram apresentadas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1-CCJ, do Senador Sergio Moro, que visa a incluir no rol dos delitos que vedam a contratação com a Administração Pública os crimes contra ela cometidos, definidos nos arts. 312 a 359-H do Código Penal, além de atualizar a remissão legislativa do PL;

- Emenda nº 2-CCJ, do Senador Fabiano Contarato, que, além de também pretender atualizar a remissão normativa da proposição, sugere restringir a contratação apenas aos que tenham contra si condenação definitiva (transitada em julgado).

II – ANÁLISE

Cabe a esta CCJ, nos termos do arts. 101 e 91 do RISF, apreciar a matéria em caráter terminativo, analisando-a sob os aspectos de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa) e mérito.

Quanto à constitucionalidade, entendemos que o PL é válido. Sob o prisma formal, é certo que cabe à União estabelecer normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, nos termos do inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (CF). Demais disso, a matéria não se enquadra entre as taxativas hipóteses de iniciativa privativa (especialmente as do § 1º do art. 61 da CF), motivo pelo qual se admite, no caso, a inauguração do processo legislativo por ato de Senador.

Em relação à constitucionalidade material, consideramos não haver ofensa a qualquer dos princípios ou regras da CF. Ao contrário: a matéria vem a concretizar o princípio constitucional da moralidade

administrativa (CF, art. 37, *caput*), de modo a evitar que recursos públicos sejam destinados, mediante contrato administrativo, a pessoas físicas que cometeram crimes de natureza especialmente aviltante. Aliás, foi a própria CF que determinou o tratamento mais rigoroso para determinadas categorias de delitos, linha mestra que é adotada neste PL. Quanto à possibilidade de efeitos extrapenais adversos, decorrentes de condenação em segunda instância, é conhecida a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que autoriza esse tratamento, sendo possível destacar, apenas a título exemplificativo, o que decidido na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 29 (inelegibilidade após condenação em segunda instância por determinados delitos). Só não se pode ter uma punição em caráter perpétuo (CF, art. 5º, XLVII, *b*), motivo pelo qual estamos propondo a limitação da vedação aqui referida ao período da reabilitação criminal (Código Penal, arts. 93 a 95).

Quanto à regimentalidade, a tramitação seguiu, até aqui, todas as formalidades do RISF, especialmente em relação ao poder terminativo das comissões.

No aspecto da juridicidade, verifica-se que a proposição está revestida da forma correta (projeto de lei ordinária), além de ser dotada de coercitividade e do caráter inovador exigido de qualquer norma jurídica.

Em relação à técnica legislativa, o PL respeita os mandamentos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 – especialmente em relação à escolha por alterar a Lei nº 8.666, de 1993, em vez da criação de uma lei autônoma; e quanto à correta utilização das unidades inferiores aos artigos (incisos e alíneas). Ressalte-se, todavia, que a citada Lei deixará de vigorar no próximo dia 1º de abril, quando será integralmente revogada pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), o que torna necessária a adaptação do PL para modificar a lei nova, não a antiga – como inclusive pleiteado pela Emenda nº 1, do Senador Sergio Moro, que sugere localizar a nova disposição após o art. 14 da Lei, algo com o que concordamos.

Quanto ao mérito, além da óbvia necessidade de se concretizar e dar maior efetividade ao citado princípio da moralidade administrativa,

cabe destacar dois trechos da Justificação – com os quais concordamos especialmente. Afirmar o autor, com correção, ser necessária “a intensificação das ações punitivas contra condenados por crimes que atraem profunda reprimenda social e legal, principalmente o tráfico de drogas, a violência contra a mulher, os crimes hediondos e os crimes mais graves cometidos contra a criança ou o adolescente”, uma vez que “a repulsa judicial, legal e social dos crimes aos quais fazemos referência justifica plenamente esta inovação legislativa”.

Parece-nos, aliás, que ninguém questionará ser imoral – e, a partir da entrada em vigor da Lei que se busca aprovar, ilegal – o Poder Público contratar um estuprador, ou um homicida, ou um espancador de mulheres ou crianças.

Também aqui, contudo, são necessários alguns ajustes, a fim de atender ao critério constitucional e lógico da proporcionalidade. Por exemplo: na lei de drogas, há crimes equiparados a hediondo (tráfico, definido no art. 33, *caput*) e outros de menor potencial ofensivo, em relação aos quais nem sequer é cominada pena de prisão (uso de entorpecentes, nos termos do art. 28). Da mesma forma, não se pode permitir a contratação de condenados por outros crimes graves citados na CF, tais como racismo e ação de grupos armados contra o Estado e a ordem democrática (art. 5º, XLII e XLIV). Assim, o melhor do ponto de vista da técnica legislativa é remeter genericamente à contratação de pessoas condenadas por crimes imprescritíveis (racismo e ação de grupos armados contra o Estado e a ordem democrática), insuscetíveis de graça ou anistia (tráfico de drogas, tortura, terrorismo e crimes hediondos), além dos delitos de violência contra a mulher. Finalmente, deve-se deixar claro que a contratação é vedada nas formas direta (pessoa física contratada pela Administração Pública) e indireta (mediante empresa terceirizadora de mão de obra), o que se faz na forma de Substitutivo adiante apresentado.

Ressaltamos que estamos admitindo e aprovando integralmente a Emenda nº 1, do Senador Sergio Moro, para também incluir na lista de pessoas vedadas de contratar com a Administração Pública os que forem condenados por crimes contra ela mesma cometidos (Código Penal, arts. 312 a 359-H). Ora, quem for condenado por um crime contra o funcionamento

da máquina estatal obviamente não deve poder, enquanto vigorar essa sentença, ser contratado justamente pelo Estado. Ademais, a própria Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010) veda a candidatura a mandatos eleitos de pessoas condenadas em segunda instância por qualquer crime contra a Administração Pública, o que justifica, por paralelismo, a inclusão desses delitos no rol previsto no PL ora em análise.

Quanto à Emenda nº 2, do Senador Fabiano Contarato, opinamos por sua aprovação parcial, apenas para atualizar a remissão do PL à nova Lei de Licitações. Sobre a restrição da contratação apenas às pessoas condenadas com trânsito em julgado, consideramos que terminaria por reduzir sobremaneira o alcance da proposição. Além disso, o STF já considerou constitucional, por diversas vezes, atribuir efeitos **extrapenais** – ainda que negativos – antes da condenação definitiva. A Corte, por exemplo, julgou **constitucional** a já citada Lei da Ficha Limpa, considerou constitucional a “Lei da Ficha Limpa”, a qual impede a candidatura de pessoas condenadas em segunda instância, exatamente igual ao que previsto agora no PL citado. Naquela ocasião, aliás, ficou registrado que:

“A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal” (STF, Pleno, Ação Declaratória de Constitucionalidade nºs 29 e 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 29.06.2012).

Assim, a disposição que proíbe a contratação pela Administração Pública de pessoas condenadas por determinados delitos em segunda instância, ainda que sem trânsito em julgado, amolda-se à jurisprudência predominante do STF, aproximando-se, assim, mais de uma restrição à ocupação de cargo ou mandato (inelegibilidade) – o que é admitido antes do trânsito em julgado – do que a uma pena propriamente dita, como atestam também outros julgados:

“Não viola a garantia constitucional da chamada presunção de inocência o afastamento do cargo de magistrado contra o qual é recebida denúncia ou queixa.” (STF, Pleno, Inquérito nº 2.424, Relator Ministro Cezar Peluso, DJE 26.3.2010).

“A jurisprudência do Supremo é no sentido da inexistência de violação do princípio da presunção da inocência (Constituição do Brasil/1988, art. 5º, LVII) no fato de a lei não permitir a inclusão de oficial militar no quadro de acesso à promoção em razão de denúncia em processo criminal.” (STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 459.320, Relator Ministro Eros Grau, DJE de 23.5.2008).

Sendo assim, consideramos **constitucional** a disposição que veda a contratação de pessoas condenadas por determinados delitos, desde a condenação em segunda instância – o que nos leva a acatar apenas parcialmente a Emenda nº 2-CCJ, tão somente para atualizar a remissão legislativa do PL.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PL nº 1.899, de 2019, da Emenda nº 1, do Senador Sergio Moro, e pela aprovação parcial da Emenda nº 2, do Senador Fabiano Contarato, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.899, DE 2019

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para vedar a contratação direta ou indireta de pessoa física condenada pelos crimes que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescida no seguinte art. 14-A:

“**Art. 14-A.** É vedada a contratação, em qualquer das modalidades previstas nesta Lei, direta ou indiretamente, inclusive por meio de terceirização da mão de obra, de pessoa física condenada criminalmente em segunda instância por:

- I – crime imprescritível ou insuscetível de graça ou anistia;
- II – crime previsto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha; ou
- III – crime previsto na Lei nº 8.069, de 31 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, se punido com reclusão;
- IV – crimes contra a Administração Pública – Código Penal, arts. 312 a 359-H.

Parágrafo único. O condenado que obtiver a reabilitação na esfera criminal deixa de ser submetido à vedação prevista no *caput*.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator