



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Brasília, 1º de outubro de 2019.

Caro amigo Carlos Zarattini,

Encaminho emenda de minha autoria, a fim de que possa avaliar a possibilidade de acolhimento em seu parecer, ainda no âmbito da Comissão Especial que analisa o PL 10.887/2018 - Improbidade Administrativa.

Obrigado, forte abraço!



HERCULANO PASSOS

MDB-SP



EMENDA DE PLENÁRIO

PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS	
RECEBIDO	
Em 02/10/19,	às 15 h 05
	3957
Assinatura	Ponto

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

EMENDA Nº

Acrescente-se o § 8º ao art. 12 do Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, nos seguintes termos:

“Art.12.....

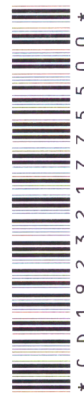
§ 8º A pena de suspensão dos direitos políticos terá efeitos imediatos, no caso de condenação em segunda instância, por órgão judicial colegiado.”

JUSTIFICAÇÃO

A edição da Lei Complementar nº 135/10 (*Lei da Ficha Limpa*) modificou radicalmente o panorama normativo das inelegibilidades.

Hoje, podemos afirmar, há, no máximo, a “legítima expectativa” de direito à candidatura, cuja viabilidade há de ser objeto de particular enfrentamento¹ por ocasião do início do período eleitoral, que começa com a escolha dos candidatos em convenção partidária (art. 7º e seguintes da Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições).

¹ STF: ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578, Relator Min. Luiz Fux, julgamento em 16/2/2012.





Nesse sentido, vejamos a definição de expectativas legítimas formulada por Søren Schönberg²:

*(...) Uma expectativa é razoável quando uma pessoa razoável, agindo com diligência, a teria em circunstâncias relevantes. **Uma expectativa é legítima quando o sistema jurídico reconhece a sua razoabilidade e lhe atribui consequências jurídicas processuais, substantivas ou compensatórias.** (Tradução livre do inglês; com grifos nossos)*

Daí podemos perquirir: é razoável a expectativa de candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada? **A resposta há de ser negativa.** Da exigência constitucional de moralidade e probidade administrativa para o exercício de mandatos eletivos (CF, art. 14, § 9º) se há de inferir que uma condenação por ato ímprobo, que determine a suspensão dos direitos políticos, prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função excluirá a razoabilidade da expectativa alimentada pelo agente público transgressor da lei.

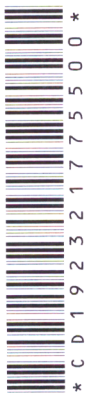
A bem da verdade, temos de inverter a avaliação: é razoável, isso sim, entender que um indivíduo que se enquadre em tais hipóteses qualificadas não esteja, *a priori*, apto a exercer mandato eletivo.

Nessa linha de intelecção, a presunção constitucional de inocência não pode configurar óbice à validade da Emenda ao PL nº 10.887/2018 aqui proposta.

Como leciona a Professora Simone Schreiber³, a presunção de inocência foi consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, refletindo uma concepção do processo penal como instrumento de tutela da liberdade, em reação ao sistema persecutório do *Ancien Régime* (Antigo Regime) francês, “no qual a prova dos fatos era produzida através da sujeição do acusado à prisão e tormento, com o fim de extrair dele a confissão (...).”

² Legitimate Expectations in Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2003, pág. 6.

³ **Presunção de Inocência.** In TORRES, Ricardo Lobo *et al.* (org.). Dicionário de Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001, págs. 1004-1016.



* C D 1 9 2 3 2 1 7 7 5 5 0 0 *



Assinale-se, então, que, neste momento, vive-se – felizmente, aliás – quadra histórica bem distinta.

São notórios a crise do sistema representativo brasileiro e o anseio da população pela moralização do exercício dos mandatos eletivos no país. Prova maior disso é o fenômeno da judicialização da política, que certamente decorre do reconhecimento da independência do Poder Judiciário no Brasil, mas também é resultado da desilusão com a política majoritária⁴.

O salutar amadurecimento institucional do país gerou uma revisão da jurisprudência do STF acerca da presunção de inocência no âmbito eleitoral, o que culminou com o beneplácito dado pela Corte à Lei da Ficha Limpa.

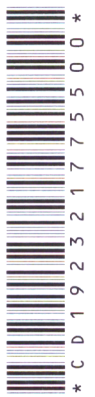
De acordo com as lições da Professora Patrícia Perrone Campos Mello⁵, o abandono de precedentes jurisprudenciais nos sistemas de *common law* se dá, basicamente, em virtude de incongruência sistêmica ou social. Nesta última hipótese, a possibilidade de *overruling* (superação do precedente) pode advir de obsolescência decorrente de mutações sociais. São suas palavras:

“(...) A incongruência social alude a uma relação de incompatibilidade entre as normas jurídicas e os standards sociais; corresponde a um vínculo negativo entre as decisões judiciais e as expectativas dos cidadãos. Ela é um dado relevante na revogação de um precedente porque a preservação de um julgado errado, injusto, obsoleto até pode atender aos anseios de estabilidade, regularidade e previsibilidade dos técnicos do direito, mas aviltará o sentimento de segurança do cidadão comum.

Este será surpreendido sempre que não houver uma convergência plausível entre determinada solução e aquilo que seu bom senso e seus padrões morais indicam como justo, correto, ou, ao menos, aceitável, à luz de determinados argumentos, porque são tais

⁴ Como bem relatado em obra coletiva organizada pela Professora Vanice Regina Lirio do Valle, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ): **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá, 2009.

⁵ **Precedentes: O Desenvolvimento Judicial do Direito no Constitucionalismo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pág. 233-234.





elementos que ele utiliza, de boa-fé, na decisão sobre suas condutas. Para o leigo, a certeza e a previsibilidade do direito dependem de uma correspondência razoável entre as normas jurídicas e as normas da vida real. Em virtude disso, embora para os operadores do Direito, justiça e segurança jurídica possam constituir valores em tensão, para os jurisdicionados em geral, devem ser minimamente convergentes.” (Grifamos)

A mesma lógica é aplicável à ordem jurídica brasileira e, com ainda maior razão, ao presente caso.

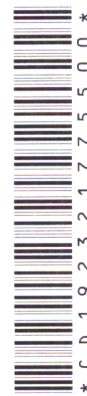
Já é possível, portanto, revolver temas antes intocáveis, sem que se incorra na pecha de atentar contra uma democracia que – louve-se isto sempre e sempre – já está solidamente instalada. A presunção de inocência, sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela Lei Complementar nº 135/10 e a previsão ora suscitada nesta Emenda.

É de clareza meridiana que as cobranças da sociedade civil de ética no manejo da coisa pública se acentuaram grandemente na última década. Para o cidadão, hoje é certo que a probidade é condição inafastável para a boa administração pública e, mais do que isso, que a corrupção e a desonestidade são as maiores travas ao desenvolvimento do país.

A este tempo em que ora vivemos deve corresponder a leitura da Constituição e, em particular, a exegese da presunção de inocência, ao menos no âmbito eleitoral, seguindo-se a sempre valiosa lição de Konrad Hesse: “(...) Quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à **natureza singular do presente**, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa”⁶ (grifamos).

Ainda na lição do juiz do Tribunal Constitucional Federal alemão, constitui requisito essencial da força normativa da Constituição que ela leve em conta não só os elementos sociais, políticos, e econômicos dominantes, mas

⁶ **A Força Normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991, pág. 20.





também que, principalmente, incorpore o “estado espiritual” de seu tempo. Isso lhe há de assegurar, enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral.

Em outras palavras, ou bem se realinha a interpretação da presunção de inocência, ao menos em termos de Improbidade Administrativa e Direito Eleitoral, com o estado espiritual do povo brasileiro, ou se desacredita a Constituição. Não atualizar a compreensão do indigitado princípio, com todas as vênias, é desrespeitar a sua própria construção histórica, expondo-o ao vilipêndio dos críticos de pouca memória.

Ora, o que vale para a Constituição também vale, no presente caso, para a lei que se pretende engendrar mediante o PL nº 10.887/2018, que tem a ambiciosa missão de “reconstruir” a Lei de Improbidade Administrativa.

Eis as razões sociais, morais e doutrinárias que nos levam a propor esta Emenda, na esperança de obter a chancela dos nobres Pares, no sentido de aprová-la.

Sala da Comissão, em de de 2019.


Deputado **HERCULANO PASSOS**

