



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010: Mapeamento das Decisões
e a Formação de Precedente.

Marcelo Santos Lixa

Rio de Janeiro
2014

MARCELO SANTOS LIXA

A Constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010: mapeamento das decisões e a formação de precedente.

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Tavares

Nelson C. Tavares Júnior

Rio de Janeiro
2014

A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010: MAPEAMENTO DAS DECISÕES E A FORMAÇÃO DE PRECEDENTE.

Marcelo Santos Lixa

Graduado pela Universidade Federal Fluminense. Advogado.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma simples e didática, o estudo dos pontos mais relevantes sobre a Lei Complementar 135/2010, apresentando, basicamente, os argumentos levantados pela inconstitucionalidade da Lei Complementar 135/2010, pela sua constitucionalidade e a posição adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-Chaves: Direito Eleitoral. Direito Constitucional. Inelegibilidade. Ficha Limpa. Constitucionalidade.

Sumário: Introdução. 1. A lei da ficha limpa e a ampliação dos requisitos fundamentais para o acesso ao cargo eletivo. 2. Recurso extraordinário 630.147: a análise acerca da constitucionalidade formal da lei complementar 135/2010. 3. Recurso Extraordinário 631.102: a aplicação, por analogia, do artigo 205, parágrafo único, II, do regimento interno do supremo tribunal federal. 4. Recurso Extraordinário 633.703: a inaplicabilidade da lei complementar 135/2010 às eleições de 2010. 5. O julgamento conjunto das ações declaratórias de constitucionalidade nº 29 e nº 30 e da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.578. e a declaração de constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma exposição dos julgados acerca da constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010 promulgada em 04 de junho de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, ampliando o rol de requisitos necessários para o acesso a cargos públicos eleitorais, realizados nos Tribunais Superiores.

Primeiramente, abordar-se-á, resumidamente, o processo de criação da Lei Complementar n.º 135/2010, seus questionamentos iniciais, o primeiro caso de registro de candidatura indeferido com base na Lei Complementar 135/2010 em âmbito de Tribunal Superior Eleitoral, bem como o julgamento do recurso ordinário oriundo dessa decisão interposto junto ao Supremo Tribunal Federal.

Em seguida, apresentar-se-á as decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade formal e material da Lei Complementar 135/2010, o impasse provocado pela impossibilidade de se alcançar uma maioria em razão da composição incompleta do tribunal e o modo pelo qual o Supremo Tribunal Federal dirimiu esse impasse.

Por fim, será realizado uma exposição, do julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n.º29 e n.º30 realizada em conjunto com a ADI 4578 que confirmam a constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade introduzidas nas alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, por força da Lei Complementar nº 135/10, inclusive no que diz respeito à sua aplicabilidade nas situações em que as causas de inelegibilidade por ela introduzidas tenham ocorrido antes da edição do diploma legal apreciado.

1. A LEI DA FICHA LIMPA E A AMPLIAÇÃO DOS REQUISITOS FUNDAMENTAIS PARA O ACESSO AO CARGO ELETIVO

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao legislador a competência para desenvolver novos pressupostos para o exercício da capacidade eleitoral passiva (Art. 14 §9º da CRFB). Tais pressupostos, denominados condições de elegibilidade, consistem em requisitos fundamentais para que o cidadão possa pleitear cargo eletivo, disputando as eleições. A ausência de qualquer uma das condições de elegibilidade acarreta a inelegibilidade do sujeito passivo ao *ius honorum*¹.

Aproveitando-se dessa prerrogativa e diante da necessidade de se reprimir os abusos cometidos contra a administração pública por determinados políticos, foi criada, através de iniciativa popular, a Lei Complementar 135/2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, que modificou a Lei Complementar 64/92, inaugurando novas condições de elegibilidade.

¹ RAMAYANA Marcos. *Direito Eleitoral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 01/03/2010, p.269.

A Lei Complementar 135/2010, por criar novas condições de elegibilidades, aumentou as hipóteses de impugnação ao registro de candidatura por não reunirem as condições de elegibilidade ou por estarem inseridos em causas de perda ou suspensão dos direitos políticos, o que provocou uma busca ao judiciário para o afastamento de tais requisitos e a garantia ao registro de candidatura.

O primeiro caso analisado pelo TSE de registro de candidatura indeferido com base na lei complementar 135/10 se deu após o Ministério Público Eleitoral impugnar o registro do ex-Senador Joaquim Roriz ao cargo de governador do Distrito Federal, na medida em que havia renunciado ao mandato de Senador em 04 de julho de 2007, com o intuito de evitar a cassação de seu mandato pelo Conselho de ética do Senado. Dessa forma, o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal julgou procedente o pedido, por entender configurada a inelegibilidade prevista no Art. 1, inciso I, alínea k da lei complementar 64/90 modificada pela lei complementar 135/2010.

Contra tal decisão o ex-parlamentar Joaquim Roriz e a Coligação Esperança Renovada, interpueram recurso ordinário distribuído junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sob o nº 1616-60.2010.6.07.0000 de relatoria do Min. Arnaldo Versiani, no qual se alega, resumidamente: (i) a renúncia do candidato ao cargo eletivo configura ato jurídico perfeito e seus efeitos se restringem àqueles previstos no Art 55, §4º, da CRFB; (ii) o alcance da decisão proferida pela ADPF nº 144, no qual se firmou o posicionamento no sentido de que o princípio da presunção de inocência irradia os seus efeitos para além dos limites em que se delinea o processo penal de natureza condenatória; (iii) a incidência do princípio da anterioridade previsto no Art. 16 da CRFB às novas causas de inelegibilidade criadas pela LC.135/90, uma vez que configuram novos fundamentos para a propositura de ação de impugnação de registro de candidatura².

² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000, Rel. Min Arnaldo Versiani. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/ro-161660-recurso-joaquim-roriz-decisao.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2014.

O Ministro Arnaldo Versiani, relator do recurso, inicialmente ressalta que o art. 16 da Constituição não incide sobre as novas causas de inelegibilidade criadas por lei complementar. Nessas hipóteses, não há o rompimento da igualdade das condições de disputa entre os contendores, ocorrendo, simplesmente, o surgimento de novo regramento legal, de caráter linear que visa a atender ao disposto no art. 14, § 9º. O fato de modificar as regras relativas às condições de elegibilidade, não pode ser considerada como uma mitigação ao princípio da isonomia, na medida em que as alterações das regras que definem os requisitos para o registro de candidaturas direcionam-se a todos os cidadãos, sem fazer distinção entre eles³.

Nesse sentido, para corroborar seu entendimento destaca, um trechos do voto proferido pelo Ministros Moreira Alves, no julgamento do R.E 129.392/DF, verbis:

Sr. Presidente, a meu ver, a lei complementar a que se refere o § 9º do artigo 14 da Constituição federal não está sujeita à norma do artigo 16 da mesma Carta Magna, a qual visa, apenas, a impedir a edição das mudanças abusivas do processo eleitoral que se faziam pouco antes de cada eleição. Não se aplica ela, porém, a essa lei complementar que a própria Constituição determinou, no referido parágrafo 9º, fosse editada 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.⁴

Quanto à renúncia como ato jurídico perfeito, que impede o legislador de atribuir novos efeitos ao ato o qual o mesmo não possuía a época em que foi praticado, expõe o relator que a condição de ato jurídico perfeito significa que a renúncia não pode ser desconstituída, contudo nada impede que outros efeitos não possam ser extraídos dela. Assim, decidiu o TSE que em razão de ter sido eleito em 2006 para a legislatura 2007-2015 e empossado no cargo de Senador, mas renunciado ao mandato em 2007, o candidato teve seu recurso ordinário improvido e foi declarado inelegível pelo período de 8 (oito) anos a contar do término daquela legislatura, de modo a alcançar as eleições de 2010.

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000, Rel. Min Arnaldo Versiani. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/ro-161660-recurso-joaquim-roriz-decisao.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2014.

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000, Rel. Min Arnaldo Versiani. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/ro-161660-recurso-joaquim-roriz-decisao.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2014.

2. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.147: A ANÁLISE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010.

Com a decisão que negou provimento ao recurso, não restou outra alternativa ao ex-parlamentar, a não ser levar a discussão a Suprema Corte do país, o que ocorreu com a interposição de recurso extraordinário, distribuído sob o n° 630.147, com fundamento nos mesmos termos apresentados em sede de recurso ordinário, quais sejam: a) ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16); b) transgressão aos princípios da irretroatividade da lei e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI); c) desrespeito ao princípio da presunção de não culpabilidade (CF, art. 5º, LVII).

O Min. Cesar Peluso, Presidente do STF a época, ao receber o recurso suscitou questão de ordem por entender que a LC 135/90 é inconstitucional por vício de forma, haja vista a desobediência do princípio da bicameralidade, previsto no Art. 65, parágrafo único, da CRFB.⁵

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Entende o Ministro que as alterações dos tempos verbais promovidas pelo Senado nas alíneas do inciso I, do Art. 1º da LC 135/10, por se tratar de emenda ao projeto de lei iniciado na Câmara dos Deputados, somente serão válidas após o retorno do projeto à casa iniciadora⁶.

Diante da questão de ordem suscitada pelo Presidente do STF, o Min. Ayres de Britto, relator do recurso, se manifestou com veemência pela impossibilidade de exame de inconstitucionalidade formal de ofício em sede de recurso extraordinário, denominando essa análise como um salto triplo carpado hermético, uma vez que tal recurso, além de não possuir *causa*

⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 630147, Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 630147, Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

petendi aberta, está sujeito ao requisito específico de admissibilidade denominado prequestionamento, que restringe o tribunal de conhecer de questões que não tenham sido objeto de decisão expressa pelo órgão a quo⁷.

O Ministro relator ressalta, ainda, que a admissão da análise da inconstitucionalidade formal da lei como um todo, inclusive quanto a dispositivos não impugnados, implicaria ampliação da causa de pedir e do pedido, sem provocação das partes. Registrou-se, ainda, que seria preciso conceder-se à parte contrária a possibilidade de apresentar contrarrazões à arguição de inconstitucionalidade, bem como de o Ministério Público se manifestar.

Não obstante a impossibilidade de análise da inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 135/2010, expõem os Min. Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie que, se superada a prejudicial, a Lei Complementar 135/2010 não padeceria do vício de inconstitucionalidade formal. Registraram que as mudanças ocorreram para uniformizar os tempos verbais, em obediência ao que determina o art. 11, I, d, da LC 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme exigido pelo parágrafo único do Art. 59 da Constituição Federal. Assim, explicitaram que as emendas não teriam trazido modificações materiais no conteúdo original da redação. Acrescentaram que a alínea em questão não sofrera qualquer alteração. Em contrapartida, os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio, vencidos, defendem a inconstitucionalidade formal da norma por transgressão ao devido processo legislativo, dado que as alterações promovidas não teriam sido meramente redacionais⁸.

No mérito, os Ministros não conseguiram alcançar um consenso. Os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello, Cezar Peluso e Dias Toffoli decidiram no sentido de prover o recurso extraordinário por considerarem que a situação advinda com a renúncia

⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 630147, Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 630147, Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

cia do primeiro recorrente ao cargo de parlamentar, devidamente constituída segundo a legislação da época, não poderia ser alcançada pela LC 135/2010, enquanto os Ministros Ayres de Britto, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie negaram provimento ao recurso extraordinário, sob o fundamento de que a alínea questionada poderia produzir imediatamente os efeitos a que se preordenara, de forma a alcançar fatos e condutas anteriores à data de sua publicação, uma vez que a própria Constituição, ao mencionar a inelegibilidade num contexto de proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato popular, determinara que a lei considerasse a vida progressiva do candidato.

Assim, com apenas dez ministros (o Ministro Eros Roberto Grau aposentou-se voluntariamente em 2/8/2010) e com a votação empatada em 5 a 5, surgiu o impasse sobre a forma de desempate. Depois de intensa argumentação dos ministros, Cezar Peluso, presidente do STF, optou por suspender o julgamento sem a proclamação do resultado, sob o fundamento do Art 173, parágrafo único, do regimento interno do STF.

Art. 173 - Efetuado o julgamento, com o "quorum" do Art. 143, parágrafo único, proclamar-se-á a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade do preceito ou do ato impugnados, se num ou noutro sentido se tiverem manifestado seis Ministros.
Parágrafo único. Se não for alcançada a maioria necessária à declaração de inconstitucionalidade, estando licenciados ou ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de aguardar-se o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o "quorum".⁹

Ocorre que, o então candidato Joaquim Roriz desistiu da disputa ao cargo de Governador, de modo que o recurso perdeu o seu objeto, não restando outra alternativa ao Supremo Tribunal Federal que não fosse à extinção do processo sem a resolução do mérito.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Regimento Interno de 15 de outubro de 1980. Disponível em: http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/regimento_interno_do_stf.htm. Acesso em: 07 de maio de 2014.

3. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.102: A APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ARTIGO 205, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Com a perda do objeto do recurso 630147, o STF reiniciou o julgamento com o caso Jader Barbalho (PMDB-PA), no R,E 631102, no qual se manteve o empate na decisão sob os mesmos fundamentos. Diante de um novo impasse o Tribunal decidiu, por maioria, em acatar a proposta formulada pelo Ministro Celso de Mello para que fosse aplicado, por analogia, o inciso II do parágrafo único do art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, no qual afirma que em caso de empate, após a manifestação de todos os ministros, prevalecerá a decisão impugnada, em razão da presunção de legitimidade dos atos estatais e pelo fato de que esse critério já teria sido adotado no julgamento da ADPF 46/DF para se manter a decisão recorrida, até que novo Ministro fosse nomeado.

4. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 633.703: A INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010 ÀS ELEIÇÕES DE 2010.

A igualdade de quórum só veio a ser dissolvida no ano de 2011, quando a aplicabilidade da lei complementar 135/2010 às eleições realizada no ano de 2010 foi derrubada por 6 votos a 5. Essa decisão aconteceu no julgamento do R.E n.º 633703, interposto por Leonídio Bouças (PMDB-MG), candidato a deputado estadual, que teve o registro de candidatura negado, em razão de ter sido condenado por improbidade administrativa.

O ministro Luiz Fux, que havia chegado à corte há menos de um mês, após a aposentadoria do Min. Eros Grau, proferiu o voto de minerva pela não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições de 2010, com base no princípio da anterioridade da legislação eleitoral, edificado no artigo 16 da CRFB.

Para o Ministro, a expressão “processo eleitoral”, utilizada no dispositivo, abarca normas de conteúdo procedimental e material, dada a finalidade de preservar o devido proces-

so legal eleitoral, interditando a eficácia imediata de inovações legislativas abruptas, porquanto são justamente as regras de direito material no domínio eleitoral que mais podem influenciar a isonomia e a igualdade de chances nas eleições. A restrição do âmbito de legitimados a concorrerem no pleito, veiculada por normas de inelegibilidade, como fez a LC nº 135/10, configura inequívoca alteração no processo eleitoral, entendido como a série concatenada de atos dirigidos à definição dos mandatários políticos através do jogo democrático. Entendimento diverso conduziria ao paradoxo de consentir que fosse dado aos titulares do poder a edição, em conflito com o princípio do pluralismo político (art. 1º, V, CRFB), de regras de exceção restritivas do ponto de vista subjetivo, interferindo na igualdade de chances de acesso aos cargos públicos. Contudo, ressalta-se que na decisão no RE 633.703 a discussão se restringiu à proibição constitucional de uma lei que altere o processo eleitoral ser aplicada antes de um ano da sua entrada em vigor¹⁰.

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, relator do RE 633.703, defende em seu voto que os fundamentos apresentados pelo RE 129.392, que decidiu pela não incidência do Art. 16 da CRFB às novas condições de elegibilidades criadas pela LC 64/90, por se tratar de matéria de índole constitucional, não podem ser utilizados como parâmetro para julgamento, haja vista o seu contexto específico.¹¹ A Constituição recém-promulgada rompe com a ordem constitucional anterior e necessita da legislação complementar para implementar o novo sistema de inelegibilidade a ser aplicado nas primeiras eleições democráticas após longo período ditatorial.

Expõe o Ministro os principais precedentes sobre a interpretação do art. 16 da Constituição e os divide em duas fases.

¹⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC - 104286, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28104286.PROC.%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/nh_gop4l. Acesso em: 07 de maio de 2014.

¹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 620, TÍTULO: Lei da “Ficha Limpa” e art. 16 da CF, Processo: Recurso Extraordinário 633.703, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo620.htm>. Acesso em 07 de maio de 2014.

A primeira é marcada pelos julgamentos das ADIs 733, 718 e 354, nos quais, entendeu o STF que a expressão “processo eleitoral” contida no art. 16 da Constituição abrangeria apenas as normas eleitorais de caráter instrumental ou processual e não aquelas que dizem respeito ao direito eleitoral material ou substantivo, de modo que nessa fase o art. 16 visa impedir apenas alterações casuísticas no processo eleitoral que têm por escopo impedir o acesso de determinado grupo de candidatos à eleição. Assim, em um primeiro momento, o STF interpreta o Art. 16 de forma restritiva e literal, de modo que o termo “processo eleitoral” se refere unicamente às normas de caráter instrumental¹².

A segunda fase se inicia em 2005 com o julgamento da ADI 3.345, Rel. Min. Celso Antônio, que ampliou o conteúdo do Art. 16 da CRFB ao estabelecer que o termo “processo eleitoral” contido no artigo deve ser interpretado levando-se em conta as exigências sociais que o artigo buscou atender e conformá-lo aos princípios da justiça e do bem comum, conforme consignado na ementa:

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE ELEITORAL: SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO "PROCESSO ELEITORAL" (CF, ART. 16). - A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. - O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA). - A Resolução TSE n.º 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu

¹²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo n° 620, TÍTULO: Lei da “Ficha Limpa” e art. 16 da CF, Processo: Recurso Extraordinário 633.703, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo620.htm>. Acesso em 07 de maio de 2014.

qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório¹³.

Desse modo, passou a entender o tribunal que a distinção efetuada durante a primeira fase entre direito eleitoral material e processual não possui mais relevância, uma vez que a interpretação do art. 16 da CRFB reporta-se à teleologia da norma constitucional e ao significado da expressão “processo eleitoral” nela contida.

Essa posição restou-se sedimentada com o julgamento da ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, cujo objeto da ação foi a EC 52/2006, que deu plena autonomia aos partidos para formarem coligações partidárias nos planos federal, estadual e municipal, revogando a legislação infraconstitucional que estabelecia a denominada “verticalização” das coligações¹⁴.

Na ADI 3.685, entendeu o tribunal que o Art. 16 da CRFB possui natureza jurídica de cláusula pétrea por se tratar de garantia fundamental do cidadão-eleitor, cidadão-candidato e dos partidos políticos. O princípio da anterioridade eleitoral atua como uma garantia para o cidadão, não apenas o eleitor, mas também o candidato e os partidos políticos. Nesse sentido, consolidou-se nesse julgamento a noção de que o art. 16 é garantia de um “devido processo legal eleitoral”, expressão originada na interpretação das razões do voto do Ministro Sepúlveda Pertence nos julgamentos das ADIs 354 e 2628.¹⁵

Nesse sentido, sustenta o Ministro Gilmar Mendes que a LC 135/2010 interfere numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na ADI 3345 como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Em verdade, a questão não está tanto em saber se a LC 135/2010 interfere no processo eleitoral, mas se ela de alguma forma restringe direitos e garantias fundamentais do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos

¹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3345/DF, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI Nº 3685/DF. Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>. Acesso em: 07 de maio de 2014

¹⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633.703/Mg, Rel.Min. Gilmar Mendes, p. 18. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

e, desse modo, atinge a igualdade de chances (Chancengleichheit) na competição eleitoral, com consequências diretas sobre a participação eleitoral das minorias. Se a resposta a essa questão for positiva, então deverá ser cumprido o mandamento constitucional extraído do princípio da anterioridade (art. 16) na qualidade de garantia fundamental componente do plexo de garantias do devido processo legal eleitoral¹⁶.

Outro fundamento utilizado na defesa da aplicação do Art. 16 da CRFB às novas hipóteses de inelegibilidade consiste na aplicação do princípio da isonomia no que toca à atividade político-partidária, de modo a estabelecer os limites e contornos do poder de regular a concorrência entre os partidos.

O Min. Gilmar Mendes afirma que a aplicação do princípio da igualdade de chances – consectário do princípio da isonomia - entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no processo democrático, de forma a abranger todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático¹⁷.

Ressalta ainda a importância do princípio da isonomia ao expor que, sem a sua observância, não haveria possibilidade de estabelecer-se uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabaria por comprometer a essência do próprio processo democrático, de modo que ao legislador seria possível estabelecer distinções entre os

¹⁶BRASIL. Recurso Extraordinário 633.703/Mg, Rel.Min. Gilmar Mendes, p. 21. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

¹⁷BRASIL. Recurso Extraordinário 633703/Mg, Rel. Min. Gilmar Mendes, p. 39/40. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

concorrentes com base em critérios objetivos, desde que tais distinções não implicassem em alteração das condições mínimas de concorrência¹⁸.

Assim, a norma que venha a acrescentar novas condições de elegibilidade, mesmo que fixada a partir de critérios objetivos, viola o princípio da isonomia. O legislador ao impor limites à atividade político partidária, por via de medidas concretas ou individuais, favorece a um dos concorrentes em detrimento dos demais, o que acarreta uma violação do acesso igualitário ao processo legislativo.

Por fim, defende o Min. Gilmar Mendes que o princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o poder legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A adição de uma nova lei publicada dentro do prazo de um ano que antecede a eleição para aumentar os prazos de inelegibilidade e atingir candidaturas em curso, abrirá a prerrogativa para que também se admita que outra lei possa ser novamente alterada para modificar os mesmos prazos de inelegibilidade com efeitos retroativos, e, assim, a cada pleito eleitoral os requisitos de elegibilidade ficariam a mercê das vontades políticas majoritárias.¹⁹

5. O JULGAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 29 E Nº 30 E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.578. E A DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010

O Supremo Tribunal Federal, após decidir, com base no artigo 16 da CRFB, a inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10 às eleições de 2010, viu-se diante da necessidade de dirimir a controvérsia judicial no tocante a

¹⁸BRASIL. Recurso Extraordinário 633703/Mg, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

¹⁹BRASIL. Recurso Extraordinário 633703/Mg, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, o que ocorreu com o julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578.

A primeira das ações constitucionais apresentada no Supremo Tribunal Federal foi a ADI 4578 proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL, na qual pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, inciso I, alínea “m” da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10. Para tanto, alega a inconstitucionalidade da norma em comento, traduzida pela violação do princípio da razoabilidade ao equiparar decisões administrativas de conselhos profissionais a decisões colegiadas do Poder Judiciário para fins de imposição de inelegibilidades.

Já a ação Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29, proposta pelo Partido Popular Socialista, requer a confirmação da constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas "c", "d", "f", "g", "h", "j", "m", "n", "o", "p" e "q" do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, bem como reconhecimento da validade jurídica da aplicação das hipóteses de inelegibilidade instituídas pela Lei Complementar nº 135/10 aos casos em que os atos ou fatos passíveis de enquadramento tenham ocorrido anteriormente à edição da lei em comento. Para tanto sustenta resumidamente: a) que a expressa referência constitucional ao exame da vida pregressa do candidato é bastante para autorizar a previsão de hipóteses de inelegibilidades que tomem em consideração fatos já passados, o que denotaria o propósito do constituinte reformador de ampliar os casos de inelegibilidade para além das condenações definitivas; b) a distinção entre a inelegibilidade e a perda ou a suspensão dos direitos políticos, que alcançam também o direito de votar. Assim, não faria sentido que a lei complementar restringisse a inelegibilidade às condenações transitadas em julgado, sob pena de inocuidade, uma vez que a própria Constituição Federal, no art. 15, III, determina a suspensão dos direitos políticos em virtude de sentença penal condenatória; c) a inelegibilidade não constitui pena, mas uma restrição do direito de ser

votado (ius honorum); d) inexistência de violação ao princípio da segurança jurídica, haja vista que a verificação das condições de elegibilidade se dá no momento de registro da candidatura, de modo que não haveria direito “inato e inalienável” à candidatura²⁰.

Por último o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30, na qual postula a declaração de constitucionalidade de todos os dispositivos da Lei Complementar nº 135/10, o que se faz necessário tendo em vista a existência de divergência nos diversos Tribunais Regionais Eleitorais, apesar das diversas manifestações do Eg. Tribunal Superior Eleitoral²¹.

Prestaram informações a Exma. Sra. Presidenta da República, o Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara, todos pela constitucionalidade do art. 1º, I, “m”, da Lei Complementar nº 64/90, introduzido pela Lei Complementar nº 135/10.

A Advocacia-Geral da União opinou no sentido do não conhecimento da ADI, por ausência de pertinência temática da Confederação Nacional de PL. No mérito, pugnou pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer no sentido do conhecimento das ações e da procedência dos pedidos na ADC 29 e na ADC 30, bem como da improcedência do pedido na ADI 4.578, com a declaração da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/10 em sua integralidade.

Apresentados os argumentos, foi reconhecida a legitimidade da Confederação Nacional de Profissionais Liberais – CNPL para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, na forma do art. 103, IX, da Constituição Federal, haja vista a correlação entre as finalidades institucionais da mencionada Confederação e o teor do art. 1º, I, “m” da Lei Complementar nº 64/90, introduzido pela Lei Complementar nº 135/10, norma impugnada na ADI em apreço.

²⁰BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

²¹BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

No mesmo sentido o Min. Luiz Fux conheceu os pedidos das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e n.30, haja vista terem sido ajuizadas por entidades dotadas de legitimação universal (Artigo 103, VII e VIII c/c, bem como atenderem às exigências do art. 14, III, da Lei nº 9.686/99, especialmente no que concerne à demonstração da existência de controvérsia judicial relevante sobre os dispositivos legais que constituem objeto da ação)²².

Contudo, o Ministro Relator reduziu o objeto da ação delimitando-a exclusivamente as hipóteses de inelegibilidade introduzidas nas alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, por força da Lei Complementar nº 135/10, haja vista que não foram declinados na peça vestibular da ADC 30 os fundamentos jurídicos do pedido de declaração de constitucionalidade de outros dispositivos da Lei Complementar nº 135/10 que não dizem respeito especificamente à previsão de novas hipóteses de inelegibilidades, de modo que, relativamente aos demais dispositivos presentes na Lei Complementar 135/2010, não foi atendido o disposto no art. 14, I, da Lei nº 9.868/99²³.

No mérito, verifica-se, primeiramente, a exposição das controvérsias judiciais que serão analisadas no julgamento da ação, quais sejam: (a) a possibilidade das inelegibilidades, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal; (b) a possibilidade do princípio da presunção de inocência estender sua aplicação para além do âmbito penal e processual penal; (c) a própria fiscalização abstrata de constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/10.

No tocante a primeira controvérsia, depreende-se que houve uma preocupação por parte do julgador em diferenciar a retroatividade, vedada pelo ordenamento jurídico, da retrospectividade, identificando esta como atribuição legal de novos efeitos jurídicos a fatos

²²BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.14.

²³BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. P.14.

ocorridos anteriormente, e aquela como a alteração realizada por lei das consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente, consequências estas certas e previsíveis ao tempo da ocorrência do fato.

Desse modo, identifica o Ministro Relator que as novas hipóteses de inelegibilidade, não modificam o regime jurídico ao postulante ao cargo público, e sim inauguram um novo requisito para o exercício desse direito, o que a caracterizaria como hipótese de retrospectividade. As leis que alteram determinada situação jurídica a partir dos seus efeitos, ou de seu conteúdo, são assimiláveis pelas leis que regem os seus efeitos, aplicando-se de imediato às situações jurídicas já estabelecidas, de modo que não há direito adquirido no tocante a institutos jurídicos como o *ius honorum*²⁴.

Verifica-se, desse modo, que no caso da aplicação das novas condições de elegibilidade a situações jurídicas pré-estabelecidas, o problema se desloca do âmbito do direito intertemporal para o plano da política legislativa, uma vez que não há em nosso ordenamento jurídico nenhuma norma válida que conceda o direito subjetivo à elegibilidade.

Pelo mesmo motivo a presunção constitucional de inocência não pode configurar óbice à validade da Lei Complementar nº 135/2010. Nesse ponto, vale lembrar que inicialmente o Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento que permitia a atuação da garantia constitucional da presunção de inocência no plano da teoria geral das inelegibilidades, conforme se verifica pelo julgamento da ADPF n.º 144:

E M E N T A: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - POSSIBILIDADE DE MINISTROS DO STF, COM ASSENTO NO TSE, PARTICIPAREM DO JULGAMENTO DA ADPF - INOCORRÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE PROCESSUAL, AINDA QUE O PRESIDENTE DO TSE HAJA PRESTADO INFORMAÇÕES NA CAUSA - RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - EXISTÊNCIA, QUANTO A ELA, DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA - ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜI-

²⁴BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.17.

ÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE - MÉRITO: RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS JUDICIAIS, SEM QUE NELES HAJA CONDENAÇÃO IRRECORRÍVEL, E O EXERCÍCIO, PELO CIDADÃO, DA CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA - REGISTRO DE CANDIDATO CONTRA QUEM FORAM INSTAURADOS PROCEDIMENTOS JUDICIAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE NATUREZA CRIMINAL, EM CUJO ÂMBITO AINDA NÃO EXISTA SENTENÇA CONDENATÓRIA COM TRÂNSITO EM JULGADO - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE DEFINIR-SE, COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE, A MERA INSTAURAÇÃO, CONTRA O CANDIDATO, DE PROCEDIMENTOS JUDICIAIS, QUANDO INOCORRENTE CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO - PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO ELETIVO, "VITA ANTEACTA" E PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA - SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E IMPRESCINDIBILIDADE, PARA ESSE EFEITO, DO TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO CRIMINAL (CF, ART. 15, III) - REAÇÃO, NO PONTO, DA CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DE 1988 À ORDEM AUTORITÁRIA QUE PREVALECEU SOB O REGIME MILITAR - CARÁTER AUTOCRÁTICO DA CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE FUNDADA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 5/70 (ART. 1º, I, "N"), QUE TORNAVA INELEGÍVEL QUALQUER RÉU CONTRA QUEM FOSSE RECEBIDA DENÚNCIA POR SUPOSTA PRÁTICA DE DETERMINADOS ILÍCITOS PENAIS - DERROGAÇÃO DESSA CLÁUSULA PELO PRÓPRIO REGIME MILITAR (LEI COMPLEMENTAR Nº 42/82), QUE PASSOU A EXIGIR, PARA FINS DE INELEGIBILIDADE DO CANDIDATO, A EXISTÊNCIA, CONTRA ELE, DE CONDENAÇÃO PENAL POR DETERMINADOS DELITOS - ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ALCANCE DA LC Nº 42/82: NECESSIDADE DE QUE SE ACHASSE CONFIGURADO O TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO (RE 99.069/BA, REL. MIN. OSCAR CORRÊA) - PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA - EVOLUÇÃO HISTÓRICA E REGIME JURÍDICO DO PRINCÍPIO DO ESTADO DE INOCÊNCIA - O TRATAMENTO DISPENSADO À PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA PELAS DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS, TANTO AS DE CARÁTER REGIONAL QUANTO AS DE NATUREZA GLOBAL - O PROCESSO PENAL COMO DOMÍNIO MAIS EXPRESSIVO DE INCIDÊNCIA DA PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA - EFICÁCIA IRRADIANTE DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA - POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DESSE PRINCÍPIO AO ÂMBITO DO PROCESSO ELEITORAL - HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ENUMERAÇÃO EM ÂMBITO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 14, §§ 4º A 8º) - RECONHECIMENTO, NO ENTANTO, DA FACULDADE DE O CONGRESSO NACIONAL, EM SEDE LEGAL, DEFINIR "OUTROS CASOS DE INELEGIBILIDADE" - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, EM TAL SITUAÇÃO, DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ART. 14, § 9º) - IMPOSSIBILIDADE, CONTUDO, DE A LEI COMPLEMENTAR, MESMO COM APOIO NO § 9º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO, TRANSGREDIR A PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA, QUE SE QUALIFICA COMO VALOR FUNDAMENTAL, VERDADEIRO "CORNERSTONE" EM QUE SE ESTRUTURA O SISTEMA QUE A NOSSA CARTA POLÍTICA CONSAGRA EM RESPEITO AO REGIME DAS LIBERDADES E EM DEFESA DA PRÓPRIA PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA - PRIVAÇÃO DA CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA E PROCESSOS, DE NATUREZA CIVIL, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NECESSIDADE, TAMBÉM EM TAL HIPÓTESE, DE CONDENAÇÃO IRRECORRÍVEL - COMPATIBILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 (ART. 20, "CAPUT") COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 15, V, c/c O ART. 37, § 4º) - O SIGNIFICADO POLÍTICO E O VALOR JURÍDICO DA EXIGÊNCIA DA COISA JULGADA - RELEITURA, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DA SÚMULA 01/TSE, COM O OBJETIVO DE INIBIR O AFASTAMENTO INDISCRIMINADO DA CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE FUNDADA NA LC 64/90 (ART. 1º, I, "G") - NOVA INTERPRETAÇÃO QUE REFORÇA A EXIGÊNCIA ÉTICO-JURÍDICA DE PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E DE MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO - ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO

DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE, EM DECISÃO REVESTIDA DE EFEITO VINCULANTE²⁵.

Nessa ação se questionou o entendimento do TSE, no sentido de que constitui flagrante inconstitucionalidade a adoção, como hipótese de inelegibilidade, da condenação recorrível pela prática de determinados crimes, na medida em que a constituição exige por disposição expressa o trânsito em julgado da decisão para a imputação de uma conduta criminosa ao agente.

Sendo assim, Supremo Tribunal Federal, ao julgar tal controvérsia constitucional, decidiu que em caso de projeção extrapenal, o princípio da presunção de inocência impediria que situações processuais ainda não definidas por sentenças transitadas em julgado provoquem, em decorrência da exigência de moralidade e de probidade administrativa, inelegibilidade, ou obstem a candidaturas para mandatos eletivos, conforme se depreende do trecho destacado do voto proferido pelo relator da ação, Min. Celso de Mello:

[..]a consagração constitucional da presunção de inocência como direito fundamental de qualquer pessoa há de viabilizar, sob a perspectiva da liberdade, uma hermenêutica essencialmente emancipatória dos direitos básicos da pessoa humana, cuja prerrogativa de ser sempre considerada inocente, para todos e quaisquer efeitos, deve atuar, até o superveniente trânsito em julgado da condenação judicial, como uma cláusula de insuperável bloqueio à imposição prematura de quaisquer medidas que afetem ou que restrinjam, seja no domínio civil, seja no âmbito político, a esfera jurídica das pessoas em geral²⁶.

Assim, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 144, rejeitou a pretensão deduzida ao decidir que o efeito ampliativo da presunção de inocência, a torna aplicável a processos de natureza não-criminal e que a garantia da presunção de inocência irradia seus efeitos para além dos limites dos processos penais, impedindo, desse modo, que situações processuais ainda não definidas por sentenças transitadas em julgado provoquem, em decorrência das exigências de probidade administrativa e de moralidade a que se refere o §

²⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 144. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 07 de Maio de 2014.

²⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 144. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 07 de Maio de 2014. p. 33.

9º do art. 14 da CF, a inelegibilidade dos cidadãos ou que obstem a candidaturas para mandatos eletivos²⁷.

Entretanto, entendeu o Supremo Tribunal Federal que era o momento para reexaminar a percepção, consagrada no julgamento da ADPF 144, de que decorreria da cláusula constitucional do Estado Democrático de Direito uma interpretação da presunção de inocência que estenda sua aplicação para além do âmbito penal e processual penal, haja vista que a posição adotada no julgamento da ADPF 144 apesar de ser adequada aos albores da redemocratização, tornou-se um excesso neste momento histórico de instituições politicamente amadurecidas, notadamente no âmbito eleitoral²⁸.

Para o Ministro Luiz Fux essa nova postura encontra justificativas plenamente razoáveis e aceitáveis. Primeiramente, o cuidado do legislador na definição desses requisitos de inelegibilidade demonstra que o diploma legal em comento não está a serviço das perseguições políticas. Em segundo lugar, a necessidade de se realinhar a interpretação da presunção de inocência, ao menos em termos de Direito Eleitoral, com o estado espiritual do povo brasileiro, como ressalta em seu voto:

A verdade é que a jurisprudência do STF nesta matéria vem gerando fenômeno similar ao que os juristas norte americanos ROBERT POST e REVA SIEGEL (Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash, disponível no [sítio papers.ssrn.com/abstract=990968](http://papers.ssrn.com/abstract=990968)) identificam como backlash, expressão que se traduz como um forte sentimento de um grupo de pessoas em reação a eventos sociais ou políticos. É crescente e consideravelmente disseminada a crítica, no seio da sociedade civil, à resistência do Poder Judiciário na relativização da presunção de inocência para fins de estabelecimento das inelegibilidades²⁹.

Ressalta ainda o Ministro que o Supremo Tribunal Federal não pode renunciar à sua condição de instância contra majoritária de proteção dos direitos fundamentais e do regime democrático. No entanto, a própria legitimidade democrática da Constituição e da

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 144. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 07 de Maio de 2014.

²⁸BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.23.

²⁹BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.23.

jurisdição constitucional depende, em alguma medida, de sua responsividade à opinião popular. No entanto, a própria legitimidade democrática da Constituição e da jurisdição constitucional depende, em alguma medida, de seu alinhamento à opinião popular. POST e SIEGEL, debruçados sobre a experiência dos EUA – mas tecendo considerações aplicáveis à realidade brasileira –, sugerem a adesão a um constitucionalismo democrático, em que a Corte Constitucional esteja atenta à divergência e à contestação que exsurtem do contexto social quanto às suas decisões, de modo que cabe ao Supremo Tribunal Federal considerar a existência de um descompasso entre a sua jurisprudência e a hoje fortíssima opinião popular a respeito do tema “ficha limpa”, sobretudo porque o debate se instaurou em interpretações plenamente razoáveis da Constituição e da Lei Complementar nº 135/10³⁰.

Ademais, prossegue o Ministro, a presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida, como uma regra, ou seja, como uma norma de previsão de conduta, em especial a de proibir a imposição de penalidade ou de efeitos da condenação criminal até que transitada em julgado a decisão penal condenatória. Desse modo, a ampliação do seu alcance, operada pela jurisprudência desta Corte no julgamento da ADPF 144, significou verdadeira interpretação extensiva da regra, segundo a qual nenhuma espécie de restrição poderia ser imposta a indivíduos condenados por decisões ainda recorríveis em matéria penal ou mesmo administrativa. O que ora se sustenta é o movimento contrário, comparável a uma redução teleológica, mas, que, na verdade, só reaproxima o enunciado normativo da sua própria literalidade, da qual se distanciou em demasia³¹.

Por esse motivo, entende o Ministro Relator que conceber o art. 5º, LVII, como impeditivo à imposição de inelegibilidade a indivíduos condenados criminalmente por decisões não transitadas em julgado esvaziaria sobremaneira o art. 14, §9º, da Constituição Federal, frustrando o propósito do constituinte reformador de exigir idoneidade moral para o

³⁰BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.27.

³¹BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.28.

exercício de mandato eletivo, decerto compatível com o princípio republicano insculpido no art. 1º, caput, da Constituição Federal³².

Por fim conclui o tribunal pela constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade introduzidas nas alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, por força da Lei Complementar nº 135/10, inclusive no que diz respeito à sua aplicabilidade nas situações em que as causas de inelegibilidade por ela introduzidas tenham ocorrido antes da edição do diploma legal apreciado, haja vista a legitimidade do legislador complementar, calcado no art. 14, § 9º da Constituição, para estabelecer outros casos de inelegibilidade destinados especificamente a proteger valores constitucionais como a moralidade, a probidade e a normalidade e legitimidade das eleições, criando, assim, outras modalidades de inelegibilidade além daquelas já previstas diretamente na Constituição³³.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 144. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 07 de Maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC - 104286, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portaljurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28104286.PROC.%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/nh_gop4l. Acesso em: 07 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 630147, Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

³²BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.28.

³³BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 07 de maio de 2014. p.43.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 633703/Mg, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3345/DF, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI Nº 3685/DF. Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>. Acesso em: 07 de maio de 2014

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000, Rel. Min Arnaldo Versiani. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/ro-161660-recurso-joaquim-roriz-decisao.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2014.

CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7. ed. Portugal: Almedina, 2003

COSTA, Adriano Soares da. *A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado (a nova "inelegibilidade processual")*. disponível em: <http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com/>, acesso em 07/05/2014;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2006;

INFORMATIVO Nº 625, TÍTULO Lei da “Ficha Limpa” e art. 16 da CF (Transcrições), PROCESSO HC - 104286, 6/05/2011. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ficha+limpa+inelegibilidade&base=baseInformativo> acesso: 07/05/2010;

INFORMATIVO Nº 620 TÍTULO Lei da “Ficha Limpa” e art. 16 da CF, 25/03/2011, <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo620.htm>, último acesso em: 07/05/2014;

INFORMATIVO Nº 606 TÍTULO Lei da “Ficha Limpa”: inelegibilidade e renúncia – PROCESSO RE - 631102, 25/10/2010.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo606.htm> acesso: 07/05/10;

INFORMATIVO Nº 601 e 602 TÍTULO Lei da “Ficha Limpa”: Inelegibilidade e Renúncia PROCESSO: RE:630147, 24/09/2010.

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ficha+limpa+inelegibilidade&pagina=2&base=baseInformativo>, acesso: 07/05/2010;

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009;

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993;