



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 9 · Número 1
Janeiro/Abril 2014



O JULGAMENTO EM CONTROLE
CONCENTRADO DA LC
135/2010 E SEUS REFLEXOS NA
JURISPRUDÊNCIA FORMADA NAS
ELEIÇÕES 2012¹

THE JUDGMENT IN CONCENTRATED
CONTROL OF COMPLEMENTARY LAW
135/2010 AND THEIR REFLEXES IN
JURISPRUDENCE FORMED IN ELECTIONS 2012

BRUNNA HELOUISE MARIN²

¹ Artigo recebido em 8 de janeiro de 2014 e aceito para publicação em 24 de janeiro de 2014.

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba. Integrante do Grupo de Estudos Hermenêutica Constitucional e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade (Unicuritiba) e do Núcleo de Investigações Constitucionais (UFPR).

Resumo

As leis infraconstitucionais devem se conformar com a Constituição Federal em decorrência da supremacia e rigidez desta. Para que seja verificada essa compatibilidade, existem vários sistemas e meios de controle de constitucionalidade. No Brasil, o controle abstrato é feito pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento das ações genéricas de (in)constitucionalidade, que têm por objeto a própria lei. A LC nº 135/2010 instituiu novas hipóteses de inelegibilidade, gerando dúvidas quanto à sua aplicação e constitucionalidade. Foram propostas a ADIn nº 4.578 e as ADCs nºs 29 e 30, acerca desse diploma legal, que foram julgadas conjuntamente pelo STF em fevereiro de 2012.

Palavras-chave: Controle concentrado de constitucionalidade. Lei da Ficha Limpa. STF. Jurisprudência.

Abstract

The infra-laws must conform to the Federal Constitution, as a result of the supremacy and rigidity of this. And, to be verified that compatibility multiple systems and means of judicial review. In Brazil, the abstract control is done by the Supreme Court, through the judgment of (un) constitutionality generic actions, that focus on the law itself. The LC 135/10 introduced new hypotheses of ineligibility, raising doubts as to its application and constitutionality. ADIN 4578 and ADCS 29 and 30 were proposed, about this statute, which were judged jointly by the Supreme Court in February 2012.

Keywords: Concentrated control of constitutionality. Law Clean Record. Supreme Federal Court. Jurisprudence.

1. Introdução

A supremacia da Constituição Federal sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro, com a sua consequente estrutura rígida, impõe a necessidade da existência de mecanismos para o controle de

constitucionalidade das leis com o escopo de expurgar aquelas que se encontram em desconformidade com ela.

Nesse viés, o Supremo Tribunal Federal (STF) detém competência para julgar ações genéricas de (in)constitucionalidade e, em 16 de fevereiro de 2012, julgou conjuntamente as Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, que tinham como objeto dispositivos da Lei Complementar nº 135 de 2010, que, antes mesmo de entrar em vigor, suscitou diversas dúvidas quanto à sua aplicabilidade e constitucionalidade, sanadas parcialmente nesse julgamento.

2. Controle de constitucionalidade: breves noções

Como lei fundamental e suprema de um Estado, a Constituição Federal encontra-se no ápice do ordenamento jurídico (MORAES, 2012, p. 6). Nesse viés, para sua modificação, mais especificamente no caso das constituições rígidas, como no Brasil, exige-se um processo legislativo mais solene e rigoroso do que aquele utilizado para alteração das outras espécies normativas. Consoante o art. 60 da Lei Maior, ela apenas pode ser alterada por meio de emenda constitucional aprovada por votação em dois turnos, com quórum qualificado de 3/5 do Senado e da Câmara dos Deputados.

Nesse diapasão, com base no princípio da supremacia da Constituição, “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal” (SILVA, 2010, p. 46), tendo em vista, sobretudo, sua superioridade hierárquica.

Assim, faz-se necessário o controle de constitucionalidade das leis infraconstitucionais para verificação de sua compatibilidade com a Lei Maior, sendo que as leis que contrastarem com esta deverão ser retiradas do mundo jurídico. De acordo com Barroso (2012, p. 24),

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo, os

das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas.

Desse modo, o controle de constitucionalidade das leis surge como algo ligado de forma intrínseca à democracia, uma vez que tem como objetivo principal preservar a ordem constitucional, que traz garantias aos cidadãos, reconhecendo direitos inalienáveis, imprescritíveis e fundamentais que devem ser respeitados pela legislação ordinária, além de limitar o poder do Estado.

As leis inconstitucionais serão consideradas como normas inválidas por violarem material ou formalmente o texto constitucional, carecendo de convalidação. As espécies normativas estão previstas no art. 59 da CF, devendo atender requisitos formais e materiais, ou seja, devem respeitar, respectivamente, um determinado processo legislativo e a competência quanto à matéria de que vai tratar, consoante dispõe a própria Constituição.

O art. 102, inciso I, alínea *a*, da CF, prevê a ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), sendo que ambas podem ser propostas pelos mesmos legitimados, conforme dispõe o art. 103 do referido diploma, e têm o trâmite regulado pela Lei nº 9.868/1999.

Os legitimados são divididos, pela doutrina e jurisprudência, em universais³ e especiais⁴, sendo que estes, necessariamente, devem comprovar seu interesse de agir por meio do nexo de pertinência temática.

A ADIn destina-se à impugnação de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital apenas quando este derivar de competência

³ Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; procurador-geral da República; partido político com representação no Congresso Nacional.

⁴ Governador de estado ou do Distrito Federal; Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Confederação Sindical ou Entidade de Classe de âmbito nacional.

estadual⁵, posterior à CF/1988, consoante entendimento da Corte constitucional.

Nesse sentido, reconhecida a inconstitucionalidade do ato normativo, a decisão terá eficácia *erga omnes*, ou seja, valerá para toda a coletividade, e *ex tunc*, retroagindo como se a lei nunca tivesse existido. Todavia, em razão da preservação da segurança jurídica, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, modular os efeitos da decisão, fixando uma data a partir da qual esta terá eficácia, consoante preceitua o art. 27 da Lei nº 9.868/1999.

Não obstante, a decisão proferida nessa ação terá efeito vinculante, sendo que, a partir de então, os demais órgãos do Poder Judiciário deverão julgar de acordo com ela. Também, acarretar-se-á o retorno da vigência da lei revogada pela lei revogadora declarada inconstitucional, ou seja, ocorrerá a respristinação da lei, excepcionalmente admitida no ordenamento jurídico brasileiro. Isso ocorre tendo em vista que, “se a lei revogadora foi decretada nula e, conseqüentemente, jamais teve a força de revogar a lei anterior, esta manteve sua vigência permanente” (MORAES, 2012, p. 762).

Noutro passo, consoante Barroso (2012, p. 259), a ADC consiste em

[...] um mecanismo pelo qual se postula ao Supremo Tribunal Federal o reconhecimento expresso da compatibilidade entre determinada norma infraconstitucional e a Constituição, em hipóteses nas quais esse ponto tenha se tornado objeto de interpretações judiciais conflitantes. Trata-se de uma ratificação da presunção.

Destarte, essa ação tem como pedido a declaração expressa da constitucionalidade de ato normativo federal com o objetivo de afastar a incerteza jurídica sobre sua aplicação. Reconhecida a constitucionalidade, a decisão terá eficácia coletiva e vinculante. Ademais, ressalta-se que a ADIn e a ADC têm natureza dúplice ambivalente, ou seja,

⁵ “STF. Súmula nº 642 – Não cabe ação direta de inconstitucionalidade de lei do Distrito Federal derivada da sua competência legislativa municipal”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 642. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 5 nov. 2012.

julgada procedente uma delas, a outra será, por conseguinte, julgada improcedente, consoante dispõe o art. 24 da Lei nº 9.968/1999.

3. Julgamento: Lei da Ficha Limpa

Como exposto, os contornos normativos e parâmetros sobre inelegibilidades encontram-se regulados pela LC nº 64/1990, que, sobretudo, por tratar de matéria afeta direitos fundamentais⁶ e por implicar restrição de alguns desses direitos, deve atender estritamente os comandos insculpidos na Lei Maior. Após a promulgação da LC nº 135 de 2010, tendo em vista as alterações promovidas por esta na legislação eleitoral, houve grande controvérsia quanto à conformidade dessas modificações com o ordenamento constitucional, sendo ajuizadas duas ações diretas de constitucionalidade (ADCs nºs 29 e 30) e uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIn nº 4.578).

A ADC nº 29, proposta pelo Diretório Nacional do Partido Popular Socialista (PPS), requeria a declaração de constitucionalidade da aplicação da LC nº 135/2010 a fatos ou atos ocorridos anteriormente ao seu advento. Inicialmente, apresentou a controvérsia judicial existente sobre a possibilidade, ou não, da retroatividade da Lei da Ficha Limpa, colacionando três julgados, quais sejam: Registro de Candidatura nº 154.035/2010 do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe (TRE/SE), que entendeu que “constitui ofensa aos princípios da irretroatividade da lei mais gravosa e da segurança jurídica a aplicação do art. 1º, inciso I, alínea *k* da Lei Complementar nº 64/1990 a situações anteriores à LC nº 135/2010”⁷; Consulta nº 1.147/2010 do Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu pela aplicabilidade da LC nº 135/2010 às eleições de 2010; Registro de Candidatura nº 521.976/2010 do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG), que confirmou a “aplicação dessa LC

⁶ “O Título II da Constituição Federal de 1988 – que reza: ‘Dos direitos e garantias fundamentais’, a saber: (1) direitos e deveres individuais (art.5º); (2) direitos sociais (art. 6º a 11); (3) direitos da nacionalidade (arts. 12 e 13); (4) direitos políticos (arts. 14 a 17). É de se concluir, pois, que os direitos políticos situam-se entre os direitos fundamentais”. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 8.

⁷ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Registro de Candidatura nº 154035 de 2010, Desembargador Relator Álvaro Joaquim Fraga, Aracaju, SE, 4 de agosto de 2010.

às eleições de 2010 e às condenações anteriores⁸; em atendimento ao art.14, inciso II, da Lei nº 9.868/1999.

Nesse viés, acerca da controvérsia judicial, alegou o PPS que a questão principal da ação declaratória de constitucionalidade versava sobre eventuais questionamentos dos candidatos nas eleições de 2012 quanto à Lei da Ficha Limpa, sobretudo após a decisão exarada no Recurso Extraordinário nº 633.703 do STF, que decidiu pela inaplicabilidade dessa lei ao pleito de 2010.

No mérito, o aludido partido fundamentou-se, principalmente, na defesa da constitucionalidade da lei, sob o argumento de que, em razão do § 9º do art.14 da CF, há possibilidade do exame da vida pregressa do candidato, possibilitando-se a retroatividade. Ademais, salientou que, tendo em vista que a inelegibilidade não é pena, não se aplica ao referido dispositivo legal o princípio da irretroatividade das leis penais no tempo, juntando dois julgados nesse sentido⁹. Também, afirmou que não há ofensa à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, previstos na Lei Maior, uma vez que se verificam as condições de elegibilidade no momento de registro de candidatura.

Todavia, note-se que, posteriormente, o PPS peticionou requerendo o aditamento da peça inicial para

[...] incluir os fundamentos retroexpendidos na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29, a fim de que a ação seja julgada procedente e, em consequência, seja declarada *também* a constitucionalidade das alíneas *c, d, e, h, j, l, n e p* do inc. I do art. 1º da LC nº 64/1990, com a redação que lhes foi conferida pela LC nº 135/2010¹⁰. (Grifo no original.)

⁸ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Registro de Candidatura nº 521976 de 2010, Desembargadora Relatora Luciana Diniz Nepomuceno, Belo Horizonte, MG, 4 de agosto de 2010.

⁹ Cf. Recurso Especial Eleitoral nº 9.797/1992 do Tribunal Superior Eleitoral e Mandado de Segurança nº 22.087/1996 do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 29, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Quanto aos argumentos trazidos no aditamento à inicial pelo PPS, sustentou-se que não havia sido destacada a constitucionalidade das aludidas alíneas visto que não existia jurisprudência que demonstrasse relevante controvérsia judicial nesse sentido, requisito legal para propositura de ação declaratória de constitucionalidade. No entanto, alegou que há divergência doutrinária quanto aos efeitos da decisão colegiada e sua possível ofensa ao princípio constitucional da não culpabilidade, em que pese não suprir a necessidade do referido requisito de admissibilidade.

Porém, com base no princípio da *causa petendi aberta*¹¹, trouxe ao julgamento, também, a questão da colegialidade e da eficácia da inelegibilidade e do seu possível embate com o princípio da presunção de inocência, previsto no art. 5º, inciso LVII, da CF, como bem ponderou o relator das ações no despacho que recebeu a petição inicial da ADC nº 29:

[...] a cognição nas ações do controle abstrato de constitucionalidade, conforme reconhece esta Corte, é informada pela “teoria da causa de pedir aberta” (v.g., ADI 28, rel. Octavio Gallotti, e ADI 3576, rel. Min. Ellen Gracie), mostrando-se lícito o conhecimento de outros fundamentos constitucionais ainda que não suscitados na petição inicial¹².

Alegou o PPS, nesse sentido, que essa hipótese está em consonância com a Lei Maior, uma vez que esta permitiu a análise da vida pregressa do candidato, não se confundindo com a suspensão de direitos políticos.

Nesse mesmo diapasão, na ADC nº 30, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), postulou-se o reconhecimento da constitucionalidade de todos os dispositivos da Lei da Ficha Limpa. Igualmente ao PPS, a OAB fez referência aos mesmos julgados para evidenciar a existência de controvérsia judicial sobre a

¹¹ Ao julgar as ações genéricas de (in)constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal está limitado em relação ao pedido – quanto aos dispositivos impugnados –, exceto na inconstitucionalidade por arrastamento, mas não a causa de pedir, podendo declarar a lei (in)constitucional por fundamentos diversos daqueles apresentados pelo autor da ação.

¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 29, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

aplicabilidade dessa lei, o que poderia trazer insegurança jurídica e política.

Ao defender a constitucionalidade da lei, inicialmente quanto às alíneas *c* a *q* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010, sustentou que não há ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como a sua aplicação retroativa não viola o art. 5º, inciso XXXVI, da CF, porquanto o art. 14, § 9º, do mesmo diploma legal prevê expressamente a proteção da moralidade e probidade administrativa, podendo ser considerada a vida pregressa do candidato, caso contrário, negar-se-ia a eficácia do referido comando constitucional.

Ademais, arguiu a OAB que a inelegibilidade legal não se confunde com as causas de perda ou suspensão de direitos políticos, tampouco com uma pena, assim, a Lei da Ficha Limpa atenderia aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, concretizando três subprincípios, quais sejam: princípio da adequação ou conformidade, uma vez que conduz ao fim almejado pelo legislador reformador constituinte; princípio da necessidade ou exigibilidade, pois protege a moralidade e probidade administrativa; e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que são equilibradas as vantagens do meio em relação ao fim almejado.

Não obstante, no que concerne às alíneas *d, e, h, j, l, n, p* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010, alegou que a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994, que alterou a redação do art. 14, § 9º, da CF, foi motivada por escândalos de corrupção, sendo necessário o resguardo da moralidade e probidade administrativa. Nesse viés, a eficácia da sanção de inelegibilidade com o pronunciamento de órgão judicial colegiado não ofenderia o princípio da presunção de inocência, sobretudo, porque as sanções previstas pela LC nº 135/2010 são de natureza eleitoral. Também, visto que essa própria lei admitiu a obtenção de efeito suspensivo, consoante preceitua o art. 26-C acrescentado à Lei das Inelegibilidades.

Por outro lado, a ADIn nº 4.578, proposta pela Confederação Nacional dos Profissionais Liberais (CNPL), contestava o art. 1º, inciso I,

alínea *m*, da LC nº 64/1990¹³, acrescentado pela LC nº 135/2010. Antes de adentrar no mérito da ação, tendo em vista que é legitimada especial para propositura de ADIn, demonstrou seu interesse de agir por meio do nexo de pertinência temática, aduzindo que os profissionais liberais, representados pela CNPL, ficaram sujeitos a um agravamento de eventual penalidade disciplinar, decorrente do exercício da profissão, em razão do dispositivo legal impugnado.

A CNPL sustentou que o referido dispositivo estaria eivado de vício de inconstitucionalidade ao conferir às decisões administrativas, tomadas pelos conselhos de classe, com base em seus regimentos internos, reflexos de cunho eleitoral. E, também, que haveria inconstitucionalidade material, quando se confere a decisões administrativas colegiadas desses órgãos profissionais o mesmo *status* de uma decisão judicial colegiada, causando uma ofensa ao princípio da razoabilidade. Os conselhos profissionais são órgãos que exercem apenas fiscalização de atividade profissional, sendo que a aplicação de eventuais sanções não deve desbordar do universo corporativo.

Desta feita, após o devido recebimento das iniciais, sendo que as respectivas ADCs foram distribuídas por prevenção ao Ministro Luiz Fux, que já havia sido escolhido como relator na distribuição da ADIn nº 4.578, determinou-se a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 às ações que preveem o rito sumário ante a relevância da matéria em discussão, sendo que, de acordo com o aludido ministro,

[...] a matéria arguida na presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ostenta inegável relevância social, porquanto em jogo a validade de lei complementar fruto de manifestação direta do povo brasileiro com a finalidade de moralizar o cenário político. Mais do que isso, impõe-se, em prestígio à segurança jurídica que deve presidir as eleições, e em harmonia com a essência que subjaz à regra do art. 16 da Constituição Federal, que o tema

¹³ "m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário (Acrescentado pela Lei Complementar no 135, de 4.6.2010)". BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 8 dez. 2012.

seja resolvido em definitivo antes do início do processo eleitoral de 2012, diante dos efeitos *erga omnes* e vinculantes da decisão a ser proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Todas essas razões militam, portanto, em prol da aplicação ao caso do procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999¹⁴.

Destarte, o pedido de liminar formulado pelo PPS, no que concerne à suspensão dos processos em trâmite que negassem aplicação da LC nº 135/2010 a fatos pretéritos, não foi analisado, concedendo o ministro o prazo de dez dias para o presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados e o presidente do Senado Federal prestarem informações, em consonância com o art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.868/1999¹⁵ e, posteriormente, o prazo sucessivo de cinco dias para a Advocacia-Geral da União (AGU) e para a Procuradoria Geral da República (PGR) se manifestarem, para posterior pronunciamento final pelo STF.

A presidenta da República, Dilma Rousseff, apresentou parecer formulado pela AGU no sentido de que a CNPL era parte ilegítima para propor a ADIn e que a LC nº 135/2010 não padecia de quaisquer vícios de inconstitucionalidade formais ou materiais, requerendo a improcedência total da ADIn nº 4.578 e procedência das ADCs nºs 29 e 30, tendo em vista, sobretudo, que a Constituição Federal prevê a possibilidade de análise da vida pregressa do candidato.

O presidente da Câmara dos Deputados, Marcos Maia, prestou informações apenas esclarecendo que a referida lei “foi processada pelo Congresso Nacional dentro dos mais estritos trâmites legais e regimentais à espécie”¹⁶. O presidente do Senado, José Sarney, em seu parecer, alegou que a CNPL carecia de legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade ante a ausência de nexo de pertinência temática e, no mérito, alegou que não se confunde inelegibilidade com sanção

¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 29, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

¹⁵ “Art. 6º O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”. BRASIL, Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 8 dez. 2012.

¹⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

e que a Lei da Ficha Limpa é totalmente constitucional, pugnando pela declaração de sua constitucionalidade.

A AGU, de acordo com o art. 103, § 3º, da CF¹⁷, na obrigação de defender a constitucionalidade da lei, manifestou-se, por conseguinte, pela improcedência da ADIn nº 4.578, aduzindo que não houvera impugnação especificada da LC nº 135/2010 e que não havia pertinência temática entre as atividades institucionais da CNPL e o objeto da ação. No mérito, alegou que, em consonância com a Constituição, que “elege a probidade e a moralidade como condições da elegibilidade de um cidadão [...]”¹⁸, não há inconstitucionalidade no referido diploma legal, requerendo a declaração de sua compatibilidade com a Lei Maior.

Noutro passo, a PGR, conforme dispõe o art. 103, § 1º, da CF¹⁹, manifestou-se aduzindo que a Lei da Ficha Limpa não ofende os princípios da presunção de inocência, da irretroatividade das leis, da segurança jurídica e da proporcionalidade, porquanto a inelegibilidade não tem natureza penal e, também, porque não existe direito adquirido à elegibilidade, defendendo a constitucionalidade integral da aludida lei.

Após o regular processamento das ações, que tramitaram simultaneamente, antes de adentrar no mérito do julgamento, o STF fez o exame de admissibilidade dessas. No caso das ações genéricas de (in) constitucionalidade, é necessário que a Lei nº 9.868/1999 seja observada, devendo ser atendidos, sobretudo, como visto, determinada legitimidade e os seus requisitos específicos da petição inicial, de acordo

¹⁷ “Art. 103. § 3º – Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o advogado-geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado”. BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 maio 2013.

¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

¹⁹ “Art. 103. § 1º – O procurador-geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.” BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 maio 2013.

com o art. 3º da aludida lei²⁰; sendo que “o juízo de admissibilidade é sempre preliminar ao juízo de mérito: a solução do primeiro determinará se o mérito será ou não examinado”²¹, consoante lecionam Fredie Dieder e José Cunha.

No que concerne à legitimidade, a Corte constitucional reconheceu a legitimidade especial da CNPL, de acordo com o art. 103, inciso IX, da CF, estando presente o nexo de pertinência temática entre a finalidade institucional da confederação e o dispositivo impugnado na ADIn nº 4.578, decidindo pelo seu conhecimento. Também, reconheceu a legitimidade das entidades que propuseram as ações declaratórias de constitucionalidade, com base no art. 103, incisos VII e IX, da Lei Maior.

Quanto aos pedidos, foi conhecido integralmente apenas o pedido da ADC nº 29 e da ADIn nº 4.578, e parcialmente o pedido da ADC nº 30, uma vez que esta pleiteava genericamente a declaração de constitucionalidade de toda a LC nº 135/2010, não sendo expostos os fundamentos jurídicos de todos os seus dispositivos, desatendendo-se ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei nº 9.868/1999, que prevê que a petição inicial deve indicar “os dispositivos da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido”²².

Reconhecida a divergência jurisprudencial entre os tribunais regionais eleitorais (TREs) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto à Lei da Ficha Limpa, a Corte constitucional entendeu que restou demonstrada a existência de controvérsia judicial, em atendimento ao art. 14, inciso III, da Lei nº 9.868/1999 e somente quanto às alíneas *c, d, e, f, g, h, j, k, l, m, n, o, p* e *q* do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, alteradas ou acrescentadas pela

²⁰ “Art. 3º A petição indicará:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II – o pedido, com suas especificações.” BRASIL, Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 8 dez. 2012.

²¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito processual civil*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2009. p. 43.

²² BRASIL, Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 8 dez. 2012.

Lei da Ficha Limpa, sendo que apenas esses dispositivos foram objeto do controle concentrado de constitucionalidade desta lei.

Ademais, além da análise da conformidade dessas novas hipóteses de inelegibilidade com a Constituição, o Supremo também julgou se elas poderiam alcançar fatos pretéritos, ocorridos antes da entrada da aludida lei em vigor, e se já poderiam ter eficácia apenas com o pronunciamento de órgão judicial colegiado.

O Ministro Luiz Fux, como relator, foi o primeiro a proferir seu voto. Inicialmente, destacou que havia três questões a serem resolvidas no julgamento das ações genéricas de (in)constitucionalidade, quais sejam:

(1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal e (2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *m*, da Lei Complementar nº 64/1990, inserido pela Lei Complementar nº 135/2010. Sucede que o exame dessas questões demanda, previamente, (3) a própria fiscalização abstrata de constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/2010, [...]²³.

Quanto à retroatividade da LC nº 135/2010, alegou que não havia ofensa ao princípio da irretroatividade das leis, sendo que há dois tipos de retroatividade – retroatividade autêntica, que gera efeitos sobre situações passadas, com eficácia *ex tunc*; e retroatividade inautêntica, também denominada de retrospectividade, que “atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes”²⁴ –, sendo que a referida lei enquadra-se no caso de retrospectividade, admitido no ordenamento jurídico brasileiro, em consonância com a jurisprudência da Corte Suprema, uma vez que apenas foram alteradas as consequências jurídicas de fatos já ocorridos.

²³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

²⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Desse modo, votou o Ministro Luiz Fux pela

[...] improcedência do pedido na ADIn nº 4.578 e da procedência parcial do pedido na ADC nº 29 e na ADC nº 30, de modo a:

a) declarar a constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas *c, d, f, g, h, j, k, m, n, o, p* e *q* do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010; e

b) declarar parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, o art. 1º, inciso I, alíneas *e* e *l*, da Lei Complementar nº 64/1990, com redação conferida pela Lei Complementar nº 135/2010, para, em interpretação conforme a Constituição, admitir a dedução, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado²⁵.

O Ministro Joaquim Barbosa foi o segundo a proferir seu voto, defendendo a constitucionalidade integral da Lei da Ficha Limpa, bem como a sua aplicação a fatos pretéritos. Inicialmente, fez uma digressão histórica, ressaltando o § 9º do art. 14 da CF, que tem como objetivo máximo erigir “à condição de critérios absolutos para o exercício dos cargos públicos: a probidade, a moralidade e a legitimidade das eleições”²⁶. Nesse viés, afirmou que as inelegibilidades não se enquadram no conceito de pena, assim, não se submetem ao princípio da presunção de inocência e ao princípio da irretroatividade das leis.

O Ministro Dias Toffoli entendeu que o caso trazido nas ações apresentava grande implicação social na tentativa de afastar agentes da vida política desvinculados da moralidade, porém, caberia à Suprema Corte

[...] o desagradável papel de restringir a vontade popular em nome da proteção do equilíbrio de forças democráticas, contra o esmagamento de minorias ou de pautas axiológicas

²⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

²⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

que transcendem o critério quantitativo do número de votos em uma eleição ou um plebiscito²⁷.

Assim, afirmou que, na análise da LC nº 135/2010, embora sua significativa legitimidade popular, o STF deveria atuar de forma a verificar sua compatibilização com as prescrições que lhe são superiores. Para o ministro, a Constituição Federal delegou ao legislador complementar a proteção do processo eleitoral contra abusos, sob a égide da moralidade e probidade administrativa. Todavia, tendo em vista, sobretudo, que a elegibilidade é direito subjetivo do cidadão constitucionalmente assegurado, assim, a “prevalência usual e saudável do interesse coletivo sobre o individual não pode resultar na nulificação do segundo”²⁸.

Destarte, entendeu que a Lei da Ficha Limpa desatendeu ao princípio constitucional da presunção da inocência, ao criar óbice à candidatura sem o trânsito em julgado da decisão, uma vez que esse princípio tem valor universal, devendo ser irradiado para os outros campos, como bem colocado no julgamento da ADPF nº 144. Também, em decorrência de que esse princípio é corolário do devido processo legal formal, devendo ser aplicado às causas de inelegibilidade infraconstitucionais. Desse modo, votou pela procedência parcial da ADIn nº 4.578, procedência da ADC nº 29 e pelo conhecimento parcial da ADC nº 30, julgando-a parcialmente procedente.

A Ministra Rosa Weber acompanhou o Ministro Joaquim Barbosa, reconhecendo a constitucionalidade total da LC nº 135/2010. Primeiramente, arguiu que o discutido nas ADCs nºs 29 e 30 e na ADIn nº 4.578 tem enfoque diferente do abordado na ADPF nº 144, sendo que agora se busca a possibilidade de consideração da vida pregressa do candidato em prol dos princípios da probidade e moralidade administrativa, previstos expressamente no art. 14, § 9º, da Lei Maior, o que, por si só, revelaria a constitucionalidade da referida lei. E, tendo em vista, sobretudo, a expressa menção à possibilidade da consideração da vida pregressa do candidato e ao fato de que a intenção da inelegibilidade

²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

²⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

não é punição, entendeu a ministra que não há violação ao princípio da presunção de inocência. Desse modo, votou pela declaração de constitucionalidade da LC nº 135/2010.

O Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou a importância do comando inculcado no art. 14, § 9º, da CF, que visa proteger a moralidade e a probidade administrativa. Também, enfatizou a diferença entre o julgamento da LC nº 135/2010 ao objeto da ADPF nº 144, sendo que, nesta ação, estava-se diante de uma norma em branco, enquanto ausente legislação complementar atinente que possibilitasse a imputação de inelegibilidade antes do trânsito em julgado de decisão judicial. Destarte, o ministro julgou procedentes as ADCs nºs 29 e 30 e improcedente a ADIn nº 4.578.

O Ministro Ayres Brito fez ponderações acerca do princípio da moralidade, previsto no art. 14, § 9º, e art. 37, § 4º, ambos da Constituição Federal, que permitiram a consideração da própria vida pregressa do candidato, argumentando que

[...] a Lei da Ficha Limpa tem essa ambição de mudar uma cultura perniciosa, deletéria, de maltrato, de malversação da coisa pública para implantar no país o que se poderia chamar de qualidade de vida política, pela melhor seleção, pela melhor escolha dos candidatos. Candidatos respeitáveis. Esse é um dos conteúdos do que estou chamando de princípio do devido processo legal eleitoral substantivo. O outro conteúdo é o direito que tem o eleitor de escolher pessoas sem esse passado caracterizado por um estilo de vida de namoro aberto com a delitividade, com a delituosidade²⁹.

Também ressaltou o fato de que o princípio da não culpabilidade aplica-se somente ao âmbito penal, acompanhando integralmente o voto do Ministro Joaquim Barbosa pela declaração de constitucionalidade integral da LC nº 135/2010.

²⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

O Ministro Gilmar Mendes afirmou que a Lei da Ficha Limpa violou o princípio da irretroatividade da lei, colacionando trechos do voto do Ministro Moreira Alves proferido na ADIn nº 493, em que se diferenciou a retroatividade em três tipos, quais sejam: máxima, que alcança fatos jurídicos já consumados, inclusive a coisa julgada; média, que atinge fatos já ocorridos, mas que ainda não são juridicamente; e mínima, que modifica apenas os efeitos de fatos praticados anteriormente à vigência da lei nova. Feitas essas explanações, de acordo com o ministro, a LC nº 135/2010, vista inicialmente como possível caso de retroatividade mínima, pode se enquadrar no caso de retroatividade máxima, citando como exemplo a hipótese incluída pela referida lei na alínea / do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990³⁰,

Isso porque ela incide sobre a garantia, já assegurada aos cidadãos antes de seu advento, de que a sanção de suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa somente pode ser aplicada após o trânsito em julgado da ação. Dessa forma, ela repercute diretamente sobre os recursos processuais já interpostos e seus respectivos efeitos. Ela tem o condão, inclusive, de afastar o obrigatório efeito suspensivo do recurso em ação de improbidade administrativa³¹.

Concluiu o ministro pela procedência da ADIn nº 4.578 e improcedência imparcial das ADCs nºs 29 e 30.

O Ministro Marco Aurélio salientou a importância do comando insculpido no art. 14, § 9º, da CF, entendendo pela constitucionalidade das novas hipóteses de inelegibilidade trazidas pela LC nº 135/2010, sendo que “vida pregressa recomendável é a que não coloque em dúvidas a

³⁰ “I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;”. BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

³¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

adequação do candidato para ocupar o cargo³². Destarte, tendo em vista a decisão do STF que afastou a aplicação da LC nº 135/2010 ao pleito de 2010, alegou o ministro que era irrazoável a retroação da lei, votando pela procedência da ADC nº 30 e pela improcedência da ADIn nº 4.578 e da ADC nº 29, “prevalecendo a lei no que o verbo está no futuro do subjuntivo”³³.

O Ministro Cezar Peluso, inicialmente, alegou que a LC nº 135/2010 não poderia ser aplicada a atos jurídicos já praticados, visto que

[...] quando o agente é tratado como incapaz em relação ao ato praticado anteriormente, e em que a sua vontade não é considerada, a lei deixa, entre outras coisas, de ter caráter prospectivo e, sobretudo, deixa de ter caráter geral. Passa a ter caráter particular e pessoal. Ela, portanto, se transforma, de lei, em ato estatal de efeito pessoal, de privação de bem jurídico a pessoas determinadas. Basta saber quais as pessoas que já praticaram esses atos, e aí temos definido o universo das pessoas atingidas. Portanto, não é lei de caráter geral, dirigida a quem, no futuro, venha a praticar ato que seja subsumível na hipótese legal. Não. Ela vai apanhar atos anteriores de pessoas certas³⁴.

Em relação aos outros aspectos do julgamento, Peluso acompanhou o voto dos Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, sobretudo, em relação à desproporcionalidade da alínea *m* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, julgando procedente a ação direta de inconstitucionalidade e improcedentes as ações declaratórias de constitucionalidade.

O Ministro Celso de Mello fez um apanhado histórico da legislação e de ações diretas de inconstitucionalidade julgadas durante a ditadura militar. Entendeu que decisões recorríveis não podem gerar inelegibilidade ante o fato de que o princípio de presunção de inocência é garantia fundamental. Também, afirmou que não é constitucional a aplicação da LC nº 135/2010 a fatos ocorridos antes de sua vigência. No que concerne

³² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

³³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

à alínea *k* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, ponderou que é necessária a instauração formal de processo de cassação para que, somente a partir daí, haja incidência da inelegibilidade.

Após serem proferidos todos os votos e encerrados os debates, por maioria de votos, foi reconhecida a constitucionalidade da LC nº 135/2010, restando declaradas expressamente constitucionais as hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas *c, d, f, g, h, j, m, n, o, p* e *q* do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, consoante se depreende da parte dispositiva da decisão, bem como foi afastada a inconstitucionalidade entre a cumulação da inelegibilidade e da suspensão dos direitos políticos.

Neste passo, ressalta-se que o STF omitiu-se quanto à declaração expressa de constitucionalidade das alíneas *e* e *k*, que também eram objeto do julgamento³⁵, restando uma lacuna em relação à sua (in)constitucionalidade. Nesse sentido, cumpre salientar a teoria da transcendência dos motivos determinantes, sendo que, de acordo com Lenza (2011, p. 282),

Fala-se, então, em *transcendência dos motivos determinantes*, ou *efeitos irradiantes* ou *transbordantes dos motivos determinantes*. Há de se observar, contudo, a distinção entre *ratio decidendi* e *obiter dictum*. *Obiter dictum* ("coisa dita de passagem") são comentários laterais, que não influem na decisão, sendo perfeitamente dispensáveis. Portanto, aceita a "*teoria do transbordamento*", não sealaria em irradiação de *obiter dictum*, com efeito vinculante, para fora do processo. Por outro lado, a *ratio decidendi* é a fundamentação essencial que ensejou aquele determinado resultado da ação. Nessa hipótese, aceita a "*teoria dos efeitos irradiantes*", a "*razão da decisão*" passaria a vincular outros julgamentos. Como exemplo, no julgamento da ADIn nº 3.345/DF, que declarou constitucional a Resolução do TSE que reduziu o número de vereadores de todo o país, o STF entendeu que a Suprema Corte conferiu "[...] efeito

³⁵ Nesse viés, Gilmar Mendes esclarece que "Parece assente entre nós orientação segundo a qual a eficácia *erga omnes* da decisão do STF refere-se à parte dispositiva da decisão. Se o STF chegar à conclusão de que a lei questionada é constitucional, haverá de afirmar expressamente sua constitucionalidade proposta. Da mesma forma, se afirmar a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, deverá o Tribunal declarar a constitucionalidade da lei que se queria fosse julgada inconstitucional". MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 494.

transcendente aos próprios motivos determinantes que deram suporte ao julgamento plenário do RE nº 197.917". (Grifos no original.)

Desse modo, note-se que, de acordo com a teoria supracitada, as razões que levaram à declaração de constitucionalidade das alíneas *e* e *k*, embora não constem no dispositivo da decisão, vinculariam os outros órgãos do Poder Judiciário, todavia, o STF não vem admitindo tal teoria, consoante o Ministro Ayres Brito:

A menos que se pudesse atribuir efeitos irradiantes ou transcendentais aos motivos determinantes dos julgados plenários tomados naquelas ações abstratas. Mas o fato é que, no julgamento da Rcl nº 4.219, esta nossa Corte retomou a discussão quanto à aplicabilidade dessa mesma teoria da "transcendência dos motivos determinantes", oportunidade em que deixei registrado que tal aplicabilidade implica prestígio máximo ao órgão de cúpula do Poder Judiciário e desprestígio igualmente superlativo aos órgãos da judicatura de base, o que se contrapõe à essência mesma do regime democrático, que segue lógica inversa: a lógica da desconcentração do poder decisório. Sabido que democracia é movimento ascendente do poder estatal, na medida em que opera de baixo para cima, e nunca de cima para baixo. No mesmo sentido, cinco ministros da Casa esposaram entendimento rechaçante da adoção do transbordamento operacional da reclamação, ora pretendido. Sem falar que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal já rejeitou, em diversas oportunidades, a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das suas decisões (cf. Rcl nº 2.475-AgR, da relatoria do Ministro Carlos Velloso; Rcl nº 2.990-AgR, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence; Rcl nº 4.448-AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski; Rcl nº 3.014, de minha própria relatoria)³⁶.

Assim, no caso do julgamento da Lei da Ficha Limpa, caso o STF mantenha seu entendimento, eventuais reclamações constitucionais propostas, quanto à constitucionalidade das referidas alíneas, restará uma lacuna, eis que desconsiderada a teoria da transcendência dos motivos determinantes da decisão em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Ademais, veja-se a seguinte tabela de julgamento, de acordo com o voto de cada ministro:

³⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 10604, Ministro Relator Ayres Brito, Brasília, DF, 8 de setembro de 2010.

Ministro(a)	Luiz Fux	Joaquim Barbosa	Dias Toffoli	Rosa Weber	Carmen Lúcia	Ricardo Lewandowski	Ayres Brito	Gilmar Mendes	Cezar Peluso	Celso de Mello	Marco Aurélio	TOTAL DE VOTOS	RESULTADO JULGAMENTO
Alinea c	C	C	C	C	C	C	C	X	X	X	C	8 x 1	CONSTITUCIONAL
Alinea d	C	C	PI	C	C	C	C	X	X	X	C	7 x 1	CONSTITUCIONAL
Alinea e	PI	C	PI	C	C	C	C	PI	X	X	C	6 x 3	X
Alinea f	C	C	C	C	C	C	C	X	X	X	C	8 x 0	CONSTITUCIONAL
Alinea g	C	C	PI	C	C	C	C	PI	X	PI	C	7 x 3	CONSTITUCIONAL
Alinea h	C	C	PI	C	C	C	C	X	X	X	C	7 x 1	CONSTITUCIONAL
Alinea j	C	C	X	C	C	C	C	X	X	PI	C	7 x 1	CONSTITUCIONAL
Alinea k	C	C	C	C	C	C	C	X	X	PI	C	8 x 1	X
Alinea l	PI	C	PI	C	C	C	C	PI	PI	PI	C	6 x 5	CONSTITUCIONAL
Alinea m	C	C	PI	C	C	C	C	I	I	I	C	7 x 3	CONSTITUCIONAL
Alinea n	C	C	I	C	C	C	C	I	X	X	C	7 x 2	CONSTITUCIONAL
Alinea o	C	C	PI	C	C	C	C	PI	PI	X	C	7 x 3	CONSTITUCIONAL
Alinea p	C	C	X	C	C	C	C	X	X	X	C	7 x 0	CONSTITUCIONAL

Ministro(a)	Luiz Fux	Joaquim Barbosa	Dias Toffoli	Rosa Weber	Carmen Lúcia	Ricardo Lewandowski	Ayres Brito	Gilmar Mendes	Cezar Peluso	Celso de Mello	Marco Aurélio	TOTAL DE VOTOS	RESULTADO JURGAMENTO
Alinea q	C	C	PI	C	C	C	C	X	X	X	C	7 x 1	CONSTITUCIONAL
Retroatividade	C	C	C	C	C	C	C	I	I	I	I	7 x 4	CONSTITUCIONAL
Dispensa trânt-sito em julgado	C	C	I	C	C	C	C	I	I	I	C	7 x 4	CONSTITUCIONAL

Legenda:
*C: constitucional
*I: inconstitucional
*PI: parcialmente inconstitucional
*X: não se pronunciou

O julgamento de mérito das respectivas ações restou assim ementado:

AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO³⁷.

Nesse viés, denota-se que a respectiva lei suscitou diversas dúvidas, até mesmo no voto dos ministros, principalmente no que concerne à sua aplicação retroativa a fatos e atos ocorridos antes de sua vigência, e, também, ao reconhecimento da sanção da inelegibilidade sem a existência de decreto condenatório definitivo, apenas com a decisão proferida por órgão colegiado. Todavia, entendeu a Corte constitucional que essas hipóteses estão em conformidade com a Lei Maior.

Julgou-se improcedente a ADIn nº 4.578 e procedentes as ADCs nºs 29 e 30, tendo transitado em julgado as decisões em 6 de agosto de 2012, tornando-se coisa julgada, com eficácia preclusiva, vinculante e *erga omnes*.

³⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. (Destaque no original.)

Não obstante, convém ressaltar que, antes mesmo do controle concentrado da Lei da Ficha Limpa, foi suscitada sua inconstitucionalidade formal, uma vez que, após aprovação do seu projeto de lei pela Câmara dos Deputados, no Senado, o Senador Francisco Dornelles apresentou uma emenda ao projeto, alterando algumas expressões, todavia, o projeto alterado não foi remetido novamente à Câmara dos Deputados. Nessa linha, note-se que prevê o parágrafo único do art. 65 da CF que:

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 iniciadora³⁸.

Assim, havendo emenda no projeto de lei pela Casa revisora, ele deve voltar à Casa iniciadora, o que não ocorreu durante a tramitação do projeto de lei da LC nº 135/2010. Essa questão foi analisada superficialmente no Recurso Extraordinário nº 630.147 do STF por meio de uma questão de ordem suscitada pelo Ministro Cezar Peluso:

Todos sabemos que essa lei resultou de um projeto que se iniciou e foi aprovado na Câmara de Deputados. Aprovado, foi remetido ao Senado, e o Senado aprovou emenda apresentada pelo Senador Francisco Dornelles, na qual se alteravam os tempos verbais de várias alíneas do inciso I do art. 1º da Lei nº 64, com alteração que, no fim, resultou na Lei Complementar nº 135. [...]

O que se alterou? Alteraram-se os tempos verbais dos tipos, e alteraram-se, não para efeito de sanar algum vício de linguagem, alguma imprecisão terminológica, não. Passou-se do pretérito perfeito composto, com o verbo auxiliar da voz passiva – “tenha sido condenado, tenha sido demitido” – para o futuro composto da voz passiva – “que forem condenados, que forem, etc.”³⁹.

³⁸ BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 maio 2012.

³⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 630.147, Ministro Relator Ayres Brito, Brasília, DF, 29 de setembro de 2010.

Todavia, em meio aos debates, assentou-se que a respectiva emenda ao projeto de lei não alterou substancialmente seu conteúdo, não havendo necessidade de retorno à Casa inicial. Entretanto, a maioria dos ministros entendeu que não era possível a análise da constitucionalidade formal da LC nº 135/2010, ainda que em controle difuso, ante o fato de a matéria não ter sido ventilada nas instâncias ordinárias, restando a seguinte ementa quanto a esta questão de ordem:

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO. CONHECIMENTO E JULGAMENTO DE FUNDO. Na dicção da ilustrada maioria, descabe, mesmo que na apreciação de fundo do recurso, adentrar a análise da harmonia, ou não, da lei – da qual se argui certo vício – com a Constituição Federal⁴⁰.

Nesse sentido, o STF já havia se posicionado no julgamento da ADIn nº 2.182, que versava sobre a Lei nº 8.429/1992, entendendo que, se não há alteração substancial no projeto de lei, não há inconstitucionalidade formal, ainda que não seja enviado à Casa inicial. De acordo com Luiz Gustavo de Andrade,

A lei, assim, somente não seria considerada inconstitucional caso os tribunais viessem a entender que a emenda fora de mera redação. É bom lembrar que há recente precedente do STF, ao rejeitar o pedido de declaração de inconstitucionalidade formal da Lei nº 8.429/1992, que define os atos de improbidade administrativa, porque o substitutivo aprovado pelo Senado não alterou substancialmente o projeto remetido pela Câmara dos Deputados⁴¹.

Portanto, restou uma lacuna no julgamento da própria Lei da Ficha Limpa pelo STF, eis que, como exposto, em momento algum, foi suscitada a sua inconstitucionalidade formal, como ocorreu no referido recurso extraordinário.

⁴⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 630.147, Ministro Relator Ayres Brito, Brasília, DF, 29 de setembro de 2010.

⁴¹ ANDRADE, Luiz Gustavo de. *A Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e as alterações introduzidas na Lei das Inelegibilidades*. Disponível em: <<http://m.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/455058/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

a. Julgados regionais em casos concretos: Eleições 2012

Nas eleições de 2012, surgiram muitos questionamentos quanto à aplicabilidade da LC nº 135/2010, mesmo após o pronunciamento do STF sobre sua constitucionalidade, tendo em vista a peculiaridade de cada caso concreto e, ainda, o próprio entendimento de cada magistrado e dos TREs. Assim, importante fazer análise de julgados advindos do último pleito municipal, a fim de perquirir o entendimento jurisprudencial formado sobre os aspectos controvertidos da Lei da Ficha Limpa.

Inicialmente, ressalta-se que os TREs, na maior parte de seus julgados, reconheceram o caráter vinculante do julgamento da ADIn nº 4.578 e das ADCs nºs 29 e 30, em consonância com o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/1999, no sentido de que os órgãos judiciais não poderão mais fazer controle incidental acerca da constitucionalidade ou não do respectivo diploma legal, devendo seguir a premissa estabelecida pelo STF sobre sua validade⁴².

Nesse sentido, destaca-se decisão proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR), que entendeu que

A Lei Complementar nº 135/2010 é integralmente constitucional, conforme julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Constitucionalidade nº 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, tendo tal decisão efeito vinculante sobre todos os órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 28, parágrafo único da Lei nº 9.868/1999⁴³.

No referido acórdão, discutia-se a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea *d* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, alterado pela LC nº 135/2010⁴⁴, a um candidato a prefeito, no município de

⁴² BARROSO, 2012, p. 232.

⁴³ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 58-81.2012.6.16.0081, Desembargadora Relatora Andrea Sabbada de Melo, Curitiba, PR, 25 de agosto de 2012.

⁴⁴ "d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes". BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

Marialva/PR, que havia sido condenado nas eleições de 2008 por abuso de poder político e econômico. Em sua defesa, o candidato alegou que não seria possível a aplicação da aludida lei a fatos pretéritos e que ela seria inconstitucional.

No entanto, entendeu o TRE/PR que o julgamento proferido pelo STF na ADIn nº 4.578 e nas ADCs nºs 29 e 30 era dotado de caráter vinculante, reconhecendo a constitucionalidade da lei. Reforçando tal entendimento, outro julgado do mesmo Tribunal:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. APLICABILIDADE INTEGRAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010, INCLUSIVE AOS CASOS EM QUE O ACÓRDÃO QUE RECONHEÇA O ABUSO DO PODER ECONÔMICO TENHA TRANSITADO EM JULGADO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI. CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO STF EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. EFEITO VINCULANTE. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA D, DA LC Nº 64/1990. PRAZO DE INELEGIBILIDADE DE 8 (OITO) ANOS. RECURSO DESPROVIDO⁴⁵.

Nesse mesmo diapasão, já se posicionou o TSE. De acordo com a Ministra Nancy Andrighi, “a decisão proferida pelo STF em ações dessa natureza possui efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, incluindo-se esta Justiça especializada [...]”⁴⁶.

Os tribunais eleitorais também reconheceram a aplicação da LC nº 135/2010 a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência, sendo que, de acordo com o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP),

2. O Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que são constitucionais as hipóteses de inelegibilidade introduzidas pela LC nº 135/2010, alcançando atos ou fatos ocorridos antes de sua edição. 3. Descabida da invocação do art. 9º da Convenção de Direitos Humanos, pois esta norma

⁴⁵ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 43.502, Desembargador Relator Marcos Roberto Araújo dos Santos, Curitiba, PR, 19 de agosto de 2012. (Destaque no original.)

⁴⁶ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 15.510, Ministra Relatora Fátima Nancy Andrighi, Brasília, DF, 5 de fevereiro de 2013.

refere-se ao direito de punir do Estado e não aos direitos políticos. Ademais, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea o, da Lei Complementar nº 64/1990 (incluído pela Lei Complementar nº 135/2010), não constitui pena, mas uma consequência ética inafastável da condenação recebida, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal e decisões reiteradas do Tribunal Superior Eleitoral⁴⁷.

Nesse recurso eleitoral, impugnava-se decisão que indeferiu o registro de candidatura de candidato, do município de Cananeia/SP, às eleições majoritárias, em decorrência de condenação pela alínea o do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, incluída pela LC nº 135/2010⁴⁸, sob o argumento de que o referido candidato havia adquirido direito à reeleição e que essa lei não poderia alcançar fatos pretéritos em prol do princípio da segurança jurídica, em consonância com a Convenção de Direitos Humanos e, também, pelo fato de que havia sido ajuizada ação anulatória da decisão que o demitiu do serviço público.

Esclarecendo-se os fatos que culminaram na sentença objurgada pelo recurso, de acordo com o relatório do acórdão, em 2006, foi instaurado processo administrativo contra o referido candidato para “apurar fato consistente na prescrição de receita médica à paciente no anverso de material de campanha política do recorrente que, na época dos fatos, era funcionário público municipal e exercia função de médico”⁴⁹, sendo posteriormente demitido do serviço público, entendendo o juízo de primeiro grau pelo seu enquadramento na aludida hipótese de inelegibilidade.

No mérito, o TRE/SP afastou as alegações do candidato, entendendo que o decidido pelo STF tinha efeito *erga omnes*, sendo aplicável

⁴⁷ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 43.016, Desembargadora Relatora Diva Prestes Marcondes Maleberí, São Paulo, SP, 14 de agosto de 2012.

⁴⁸ “o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário”. BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

⁴⁹ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 43.016, Desembargadora Relatora Diva Prestes Marcondes Maleberí, São Paulo, SP, 14 de agosto de 2012.

a Lei da Ficha Limpa às eleições de 2012, inclusive para fatos pretéritos, sendo descabida a invocação da Convenção de Direitos Humanos, que se aplica “ao direito de punir do Estado”, não à inelegibilidade, que não é considerada como pena. E, quanto ao argumento de que havia ação anulatória, o Tribunal ressaltou que o pedido de antecipação de tutela havia sido indeferido, não obstante a incidência da inelegibilidade.

Nesse mesmo sentido, decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ):

As inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 64/1990 e pela Lei Complementar nº 135/2010 incidem, de forma imediata, ainda que os fatos sejam anteriores à sua entrada em vigor, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578 e nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30⁵⁰.

Não obstante, em relação à retroatividade da LC nº 135/2010, quanto ao novo prazo de inelegibilidade de oito anos, entendeu o Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES) que:

1. Restou evidenciada existência de condenação do recorrente à pena de 3 (três) anos de inelegibilidade, com trânsito em julgado, referente às eleições de 2008, o início da contagem do prazo de inelegibilidade iniciou-se em 5.10.2008. 2. Assim, o prazo de três anos de inelegibilidade, antes da alteração da lei, não estava encerrado quando entrou em vigor a nova redação da LC nº 64/1990, dada pela LC nº 135/2010, não havendo que se falar, nesse caso, em ofensa ao princípio da segurança jurídica ou da irretroatividade das leis, razão pela qual se aplica, no presente caso, o prazo de inelegibilidade de oito anos⁵¹.

No aludido caso concreto, o candidato recorrente teve seu registro de candidatura negado, porquanto, em 2008, havia sido condenado à

⁵⁰ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral nº 16.267, Desembargador Relator Luiz Roberto Ayoub, Rio de Janeiro, RJ, 4 de setembro de 2012.

⁵¹ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral nº 7.198, Desembargador Relator Júlio César Costa de Oliveira, Vitória, ES, 30 de agosto de 2012.

inelegibilidade pelo prazo de três anos em ação de investigação judicial eleitoral, entendendo a sentença monocrática, em decorrência da retroação da LC nº 135/2010, que se aplicava o prazo de oito anos, estando o requerido inelegível até o ano de 2016, igualmente a jurisprudência do TRE/ES, no sentido de que esse aumento de prazo não viola o princípio da segurança jurídica ou da irretroatividade das leis. Tal entendimento também é exarado pelo TSE:

Segundo a jurisprudência do STF, não há direito adquirido ao regime de inelegibilidades. Ainda que o prazo original de inelegibilidade tenha transcorrido e se consumado sob a égide da LC nº 64/1990, deve-se considerar, no momento do pedido de registro de candidatura referente às Eleições 2012, aquele previsto na LC nº 135/2010 (ADC nº 29/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, *DJE* de 28.6.2012)⁵².

Entretanto, há tribunais eleitorais que têm entendimento em sentido diverso, considerando a irretroatividade da Lei da Ficha Limpa aos casos em que o candidato já tenha cumprido a inelegibilidade pelos prazos previstos anteriormente na LC nº 64/1990, de acordo com o seguinte julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS):

Necessário diferenciar a inelegibilidade que foi declarada em ação de investigação judicial de outras formas de declaração da mesma, pois a nova lei alterou o prazo de inelegibilidade de três para oito anos, não sendo razoável, por exceção, que incidam as alterações da Lei Complementar nº 135/2010 nos casos em que já existam decisões com trânsito em julgado. A aplicação da nova lei ao impugnado importaria afronta à coisa julgada na medida em que já ocorreu o esgotamento de todos os efeitos do provimento jurisdicional condenatório sob a égide da lei antiga⁵³.

O referido acórdão versava sobre decisão que havia deferido pedido de registro de candidatura de candidato ao cargo de prefeito do

⁵² BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 8.179, Ministra Relatora Fátima Nancy Andrichi, Brasília, DF, 29 de novembro de 2012.

⁵³ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral nº 2.361, Desembargadora Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, Porto Alegre, RS, 24 de agosto de 2012.

município de Taquari/RS, sob o argumento de que era inaplicável a Lei da Ficha Limpa ao caso concreto, não reconhecendo a inelegibilidade do candidato. Inicialmente, destacou a desembargadora relatora que já estava superado o debate quanto à aplicabilidade da referida lei às eleições de 2012, em consonância com o exarado pelo STF.

Em relação ao mérito do recurso, entendeu-se que a decisão que acolheu a AIJE proposta contra o candidato recorrido o condenou à inelegibilidade pelo prazo de três anos e, em que pese reconhecer-se que inelegibilidade não é pena,

[...] quando se tratar de inelegibilidade decorrente de provimento jurisdicional condenatório, em processo de apuração de abuso de poder econômico determinando a incidência de efeitos específicos – cassação de registro e de inelegibilidade –, esta terá natureza jurídica de pena⁵⁴.

Desse modo, no caso concreto, como a inelegibilidade decorreu de um “provimento jurisdicional condenatório definitivo”, seus efeitos já haviam sido perfectibilizados sob a égide da lei anterior, não sendo possível a retroatividade da LC nº 135/2010 para alcançar esses fatos, em observância à segurança jurídica e à autoridade da coisa julgada, colacionando o seguinte julgado do TSE no mesmo sentido:

Prazo da inelegibilidade. Inaplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos anteriores à sua vigência. Recurso especial parcialmente provido para reduzir a inelegibilidade de oito para três anos, nos termos da norma do inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, anterior à vigência da Lei Complementar nº 135/2010⁵⁵.

Porém, ressalta-se que esse posicionamento não é uníssono no TRE/RS, existindo decisões em sentido diverso que reconhecem a retroatividade da LC nº 135/2010, inclusive, quanto à possibilidade de

⁵⁴ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral nº 2.361, Desembargadora Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, Porto Alegre, RS, 24 de agosto de 2012.

⁵⁵ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 485.174, Ministra Relatora Cármen Lúcia, Brasília, DF, 8 de maio de 2012.

aumento dos prazos de inelegibilidade para oito anos, ainda que a decisão já tenha transitado em julgado⁵⁶.

Ainda, nesse mesmo viés, quanto à irretroatividade da LC nº 135/2010, é o entendimento pacífico do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE):

Ficou assente nesta Corte que a nova redação dada pela Lei de Ficha Limpa à LC nº 64/1990 não se aplica a fatos já consumados, ou seja, àqueles em que o indivíduo já cumpriu integralmente a pena. 2. Deve-se dar interpretação restritiva a dispositivos que limitem o gozo ou exercício de direitos do cidadão⁵⁷.

Nesse julgado, discutia-se se era possível a aplicação do novo prazo de inelegibilidade de oito anos, previsto na alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990⁵⁸, a fato pretérito. O relator destacou que era entendimento assente do TRE/PE que as alterações feitas pela Lei da Ficha Limpa não se aplicavam a fatos já consumados, sobretudo, quando já cumprida a sanção de inelegibilidade, interpretando-se restritivamente esses dispositivos e expondo que

No caso dos autos, a decisão do TCE, que rejeitou as contas do recorrente, foi prolatada em 13.7.2004 (fls. 23), tendo transitado em julgado em 28.9.2004 (fls. 20). Como a antiga redação do art. 1º, *g*, da LC nº 64/1990 possuía um prazo de

⁵⁶ Nesse sentido, a seguinte decisão do TRE/RS: "A Lei Complementar nº 135/2010 alterou o prazo de inelegibilidade de 3 para 8 anos. Condenação transitada em julgado, resta evidenciada a inelegibilidade". BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral nº 11.994, Desembargador Relator Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Porto Alegre, RS, 16 de agosto de 2012.

⁵⁷ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 51.878, Desembargador Relator José Fernandes de Lemos, Recife, PE, 29 de agosto de 2012.

⁵⁸ "g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;". BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

inelegibilidade de 5 (cinco) anos, dita restrição ao *ius honorum* se exauriu em 28.9.2009⁵⁹.

Nesse diapasão, as seguintes decisões do TRE/PE, TRE/ES e TRE/MA, que entenderam pela impossibilidade de retroação da Lei da Ficha Limpa para aumentar o prazo de inelegibilidade para oito anos, ainda que em contraste com a decisão proferida pelo STF nas ADCs n^{os} 29 e 30 e na ADIn n^o 4.578:

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. IRRETROATIVIDADE DA LC Nº 135/2010 QUE NÃO ALCANÇA OS QUE JÁ CUMPRIRAM INTEGRALMENTE A SANÇÃO. GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA, DO ATO JURÍDICO PERFEITO E DO DIREITO ADQUIRIDO. 1. O princípio da segurança jurídica impõe que a inelegibilidade acrescida pela LC nº 135/2010 não alcance fatos pretéritos, quando a sanção já tenha sido integralmente cumprida⁶⁰.

[...] Portanto, quando as contas do recorrente foram julgadas irregulares pelo TCU, o prazo de inelegibilidade previsto pela LC nº 64/1990 era de 5 (cinco) anos, sendo que esse período transcorreu completamente na data de 21.4.2010. Assim, entendendo que o mesmo não pode ser atingido pelas alterações trazidas pela LC nº 135/2010, que aumentou o prazo de inelegibilidade de cinco para oito anos, sob pena de violação aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito. 3. Diante do quadro, inadmissível a retroatividade máxima da lei para modificar a situação daqueles que, sob a égide da lei anterior, já não poderiam ser considerados inelegíveis⁶¹.

INCIDÊNCIA DO PRAZO DE INELEGIBILIDADE DE OITO ANOS INTRODUZIDO PELA LC Nº 135/2010. IMPOSSIBILIDADE. SOBERANIA DA COISA JULGADA. CUMPRIMENTO INTEGRAL DO PRAZO DE INELEGIBILIDADE DE CINCO ANOS FIXADO NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G DA LC Nº 64/1990. SEGURANÇA JURÍDICA. PRECEDENTES DO TSE. CONHECIMENTO E

⁵⁹ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 51.878, Desembargador Relator José Fernandes de Lemos, Recife, PE, 29 de agosto de 2012.

⁶⁰ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 1.803, Desembargador Relator Luiz Alberto Gurgel de Faria, Recife, PE, 22 de agosto de 2012.

⁶¹ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral nº 28.616, Desembargador Relator Júlio César Costa de Oliveira, Vitória, ES, 16 de agosto de 2012.

PROVIMENTO. Inobstante a Lei Complementar nº 135/2010 seja plenamente aplicável às eleições de 2012, impossível o reconhecimento do prazo maior de 8 (oito) anos, uma vez que protegido pela soberania da coisa julgada⁶².

Ressalta-se, nessa linha, que o Ministro Marco Aurélio, no TSE, deferiu medida liminar em ação cautelar que visava atribuir efeito suspensivo a recurso especial eleitoral que reconheceu a retroatividade da LC nº 135/2010, impondo a inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, de candidatos que haviam sido condenados, em AIJE por abuso de poder político em 2008, à inelegibilidade pelo prazo de três anos, expondo que:

Observem a organicidade e a dinâmica do Direito. Os autores não obtiveram, até aqui, pronunciamento favorável. Assim, a concessão de simples efeito suspensivo ao recurso especial não acarretaria utilidade. Sob o ângulo da eficácia suspensiva ativa, este Tribunal já se manifestou no sentido da inaplicabilidade da nova redação conferida ao inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 pela de número 135/2010 a fatos anteriores à alteração legislativa. Confirmam o Recurso Especial Eleitoral nº 485174, relatora Ministra Cármen Lúcia, sessão de julgamento de 8 de maio de 2012. A hipótese, tendo em vista o contido na redação anterior do aludido preceito, é de inelegibilidade por três anos. O período já transcorreu⁶³.

Desse modo, a coligação requerida na ação cautelar propôs reclamação constitucional⁶⁴ perante o STF (nº 14.055), alegando que a referida decisão liminar afrontava o decidido por este Tribunal no julgamento de constitucionalidade da LC nº 135/2010. O Ministro Ayres Brito, na época presidente do STF, deferiu a liminar para suspender a decisão do Ministro Marco Aurélio no sentido de que:

⁶² BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Recurso Eleitoral nº 1.480, Desembargador Relator Nelson Loureiro dos Santos, São Luís, MA, 26 de agosto de 2012.

⁶³ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 46.583, Ministro Relator Marco Aurélio de Mello, Brasília, DF, 19 de junho de 2012.

⁶⁴ "Art. 156. Caberá reclamação do procurador-geral da República, ou do interessado na causa, para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões." BRASIL, Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Maio_2013_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

No caso, tenho por presentes os requisitos necessários à concessão da liminar. É que o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão na sessão plenária de 16 de fevereiro de 2012 (ADCs nºs 29 e 30 e ADIn nº 4.578, da relatoria do Ministro Luiz Fux). E o fez para assentar que a LC nº 135/2010 se aplica a fatos anteriores, não havendo afronta à garantia de irretroatividade das leis (inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal)⁶⁵.

Noutro passo, em relação à eficácia da inelegibilidade em decorrência de decisões proferidas por órgão colegiado, os tribunais eleitorais entenderam que essa hipótese não violava o princípio da presunção de inocência, em consonância com o exarado pelo STF. Nesse sentido, a seguinte decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC):

3. A sentença condenatória proferida por órgão colegiado, nas hipóteses previstas na Lei Complementar nº 64/1990, é suficiente para tornar o candidato inelegível, a teor da interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido da constitucionalidade das hipóteses instituídas pela Lei Complementar nº 135/2010 (ADC nº 29, de 16.2.2012, Min. Luiz Fux)⁶⁶.

No aludido caso, candidato a cargo de prefeito, no município de Benedito Novo/SC, insurgia-se contra decisão que havia indeferido seu registro de candidatura em decorrência de condenação por órgão colegiado pelo crime praticado contra o meio ambiente, com base na inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea e, item 3, da LC nº 64/1990⁶⁷. Todavia, o TRE/SC manteve a decisão, afastando a alegação de que haveria violação aos princípios da não culpabilidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, ressaltando o entendimento assente do STF nesse sentido.

⁶⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 14.055, Ministro Relator Celso de Mello, Brasília, DF, 3 de junho de 2012.

⁶⁶ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso em Registro de Candidato nº 15.949, Desembargador Relator Eládio Torret Rocha, Florianópolis, SC, 20 de agosto de 2012.

⁶⁷e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: [...] 3. contra o meio ambiente e a saúde pública;". BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

Esse também é o posicionamento adotado pelo TSE, sendo que, de acordo com o Ministro Henrique Neves, com a edição da Lei da Ficha Limpa, “não se exige mais a presença da preclusão máxima para a configuração da hipótese de inelegibilidade, bastando para tanto que a decisão tenha sido proferida por órgão colegiado”⁶⁸.

Portanto, a partir da análise desses julgados, resta claro que, mesmo com a existência de decisão do STF dotada de efeitos vinculantes, ainda não é uníssono o entendimento dos TREs, bem como dos próprios juízes eleitorais e, até mesmo, do TSE, acerca da aplicabilidade da LC nº 135/2010, sobretudo, quanto à sua retroatividade.

4. Considerações finais

Após o exame das ADCs nºs 29 e 30 e da ADIn nº 4.578, infere-se que o posicionamento adotado pela maioria dos ministros levou em consideração, mais do que a própria Constituição Federal, o clamor popular pela probidade e moralidade administrativa. Nesse viés, interpretaram-se extensivamente as alterações trazidas pela LC nº 135/2010 a partir da ótica da proteção da coletividade, ainda que contrariando a jurisprudência formada pela própria Corte Suprema, inclusive, os fundamentos jurídicos expendidos no Recurso Extraordinário nº 633.703, julgado em 23 de março de 2011, quanto à necessidade de observação e respeito à Lei Maior, sobretudo, quanto à segurança jurídica, veja-se trecho do voto do Ministro Luiz Fux:

A confiança é tão relevante que, além de contribuir para a duração de um sistema político, na sua ausência, qualquer sociedade entra em colapso. Ela é um dos mais elementares preceitos que todo o ordenamento jurídico deve observar. Nesse diapasão, cumpre a todo e qualquer Estado reduzir as incertezas do futuro, pois, segundo pontifica Richard S. Kay, “um dos mais graves danos que o Estado pode infligir aos seus cidadãos é submetê-los a vidas de perpétua incerteza”⁶⁹.

⁶⁸ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 14.823, Ministro Relator Henrique Neves da Silva, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2013.

⁶⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633.703, Ministro Relator Gilmar Mendes, Brasília, DF, 23 de março de 2011.

Assim, ainda que o STF tenha reconhecido que a LC nº 135/2010 não se aplicava ao pleito de 2010, menos de um ano depois, em 16 de fevereiro de 2012, reconheceu o caráter retroativo da mesma lei em detrimento de princípios e garantias assegurados constitucionalmente. Em que pese o nobre propósito da Lei da Ficha Limpa, em moralizar a administração pública quanto aos cargos eletivos, de acordo com o exposto no aludido recurso extraordinário do Ministro Luiz Fux, que deveria ter sido minimamente observado no julgamento de constitucionalidade dessa lei, “por melhor que seja o direito, ele não pode se sobrepor à Constituição”⁷⁰.

Referências

ANDRADE, Luiz Gustavo de. *A Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e as alterações introduzidas na Lei das Inelegibilidades*. Disponível em: <<http://m.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/455058/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 maio 2012.

BRASIL, Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 8 dez. 2012.

⁷⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633.703, Ministro Relator Gilmar Mendes, Brasília, DF, 23 de março de 2011.

BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 630.147, Ministro Relator Ayres Brito, Brasília, DF, 29 de setembro de 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Informativo nº 17, Ano XV, 17-23 de jun. de 2013, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-17-ano-xv>>. Acesso em: 30 ago. 2013

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 46583, Ministro Relator Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, Brasília, DF, 19 de junho de 2012.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 15510, Ministra Relatora Fátima Nancy Andrichi, Brasília, DF, 5 de fevereiro de 2013.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe. Registro de Candidatura nº 154035 de 2010, Desembargador Relator Álvaro Joaquim Fraga, Aracaju, SE, 4 de agosto de 2010.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Registro de Candidatura nº 521976 de 2010, Desembargadora Relatora Luciana Diniz Nepomuceno, Belo Horizonte, MG, 4 de agosto de 2010.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 43016, Desembargadora Relatora Diva Prestes Marcondes Maleberi, São Paulo, SP, 14 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral nº 11994, Desembargador Relator Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Porto Alegre, RS, 16 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral nº 28616, Desembargador Relator Júlio César Costa de Oliveira, Vitória, ES, 16 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 43502, Desembargador Relator Marcos Roberto Araújo dos Santos, Curitiba, PR, 19 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso em Registro de Candidato nº 15949, Desembargador Relator Eládio Torret Rocha, Florianópolis, SC, 20 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 1803, Desembargador Relator Luiz Alberto Gurgel de Faria, Recife, PE, 22 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral nº 2361, Desembargadora Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, Porto Alegre, RS, 24 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 58-81.2012.6.16.0081, Desembargadora Relatora Andrea Sabbada de Melo, Curitiba, PR, 25 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Recurso Eleitoral nº 1480, Desembargador Relator Nelson Loureiro dos Santos, São Luís, MA, 26 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 51878, Desembargador Relator José Fernandes de Lemos, Recife, PE, 29 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral nº 7198, Desembargador Relator Júlio César Costa de Oliveira, Vitória, ES, 30 de agosto de 2012.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral nº 16267, Desembargador Relator Luiz Roberto Ayoub, Rio de Janeiro, RJ, 4 de setembro de 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2009.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.