



CAROLINE AZEREDO DE LIMA SOUSA

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010, LEI DA FICHA

LIMPA: ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral e da segurança jurídica

**BRASÍLIA-DF
2011**

CAROLINE AZEREDO DE LIMA SOUSA

**INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010, LEI DA FICHA
LIMPA: ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral e da segurança jurídica**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão de curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário Brasília-UniCEUB

Orientador: Prof. Georges Seigneur

BRASÍLIA-DF

2011

RESUMO

Análise da inconstitucionalidade existente na Lei Complementar 135/2010 – que conferiu nova redação a dispositivos da Lei Complementar n. 64/90 – que decorrem de supostas ofensas à Constituição Federal, em virtude da sua aplicabilidade imediata nas eleições de 2010. Assim, conta-se com um breve histórico da lei em comento, bem como de análise comparativa de como era a Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar 64/90, antes do advento da nova lei e como ficou após sua publicação. Outrossim, no que concerne ao debate dos princípios constitucionais tidos por violados em razão da possibilidade de validade da lei nas eleições de 2010, quais sejam, da anterioridade eleitoral e da segurança jurídica, traz-se análises de relevantes julgados quanto ao tema perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, incluindo-se também alguns artigos e petições em destaque.

Palavras-chaves: Lei complementar 135/2010; Lei da Ficha Limpa; Inelegibilidade; Lei Complementar 64/90; Inconstitucionalidade; Anterioridade Eleitoral; Segurança Jurídica; artigo 16 CF/88; Repercussão Geral; Eleições 2010.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	05
1. CAPÍTULO 1 – DO HISTÓRICO DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010	
1.1. Origem.....	07
1.2. O que mudou com a Lei da Ficha Limpa.....	10
2. CAPÍTULO 2 – DA VALIDADE PARA AS ELEIÇÕES DE 2010	
2.1. Princípio da Anterioridade Eleitoral e da Segurança Jurídica.....	23
2.2. Repercussão Geral.....	50
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS.....	55

INTRODUÇÃO

A presente monografia versa sobre a inconstitucionalidade existente no tocante à introdução no ordenamento jurídico da Lei Complementar n. 135, de 04/06/2010 (DOU de 07/06/2010), popularmente conhecida como "Lei da Ficha Limpa", que conferiu nova redação a dispositivos da Lei Complementar n. 64/90.

A escolha do tema se deu pela relevância de serem abordadas as possíveis inconstitucionalidades decorrentes da validade da Lei Complementar 135/2010 nas eleições de 2010 em contraponto aos princípios da probidade administrativa e da moralidade a que vislumbra o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, que se pretende preponderar com a aplicabilidade imediata da nova lei.

A primeira abordagem se dá em estabelecer o contexto histórico em que está inserida a Lei da Ficha Limpa, em que esta decorreu de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a vida pregressa dos candidatos, tornando mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar, isto é, os critérios de inelegibilidades, com o objetivo de melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos do país.

Num segundo momento, se faz necessário delinear os princípios constitucionais que se entendem por violados com a aplicabilidade da Lei Complementar 135/2010, sendo tais princípios o da anualidade eleitoral e da segurança jurídica.

O princípio da anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Magna Carta, em que, com intuito de impedir modificações de última hora na legislação eleitoral – que poderiam provocar prejuízos a alguns partidos ou grupos políticos minoritários ou até mesmo aos fora do Poder – estabelece que qualquer modificação na legislação eleitoral somente será aplicada a eleição que venha ocorrer 01 ano após.

Uma das dúvidas a respeito da constitucionalidade da respectiva lei, no que concerne à aplicação do princípio da anterioridade eleitoral ou anualidade eleitoral, considerando que a lei entrou em vigor antes do prazo de 5 de julho e após o dia 3 de outubro passado, surgiu exatamente pelo que dispões a Magna Carta em seu artigo 16.

Diante disso, tal questionamento tem por objetivo versar se uma norma eleitoral, que impõe a sanção de inelegibilidade aos possíveis candidatos e que altera diretamente o resultado das eleições, pode ter aplicabilidade imediata.

Assim, além da ofensa ao princípio da anualidade eleitoral, aponta-se outra

suposta violação de princípio constitucional, qual seja, da segurança jurídica em oposição à preponderância do princípio da probidade administrativa e da moralidade a que vislumbra o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal.

A aplicação da lei coloca em choque princípios constitucionais antagônicos em que em algum momento uns serão preponderados em detrimento de outros, haja vista o posicionamento de alguns defensores da aplicabilidade imediata da Lei Complementar 135/2010. Estes entendem que, embora haja a disposição do artigo 16 da CF, deve-se preponderar o que dispõe a Constituição Federal no art. 14, § 9º, em que Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerando-se a vida pregressa do candidato e 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.

Assim, diante dessas discussões, o objetivo principal da presente gira em torno da possibilidade ou não de se aplicar a aludida lei às eleições de 2010, em que busca-se a resposta através da análise dos debates travados quanto ao tema durante relevantes julgados perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, bem como de alguns artigos e petições em destaque no mundo jurídico.

CAPÍTULO 1 – DO HISTÓRICO DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010

Faz-se necessário estabelecer o contexto histórico em que está inserida a Lei da Ficha Limpa, em que esta decorreu de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular e resultou na Lei Complementar 135/2010, a qual alterou a Lei Complementar 64/1990.

1.1 ORIGEM

A Lei Complementar 135/2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa, decorreu de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a vida pregressa dos candidatos, tornando mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar, isto é, os critérios de inelegibilidades, com o objetivo de melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos diante do anseio da população de moralizar a política do país.¹

O trabalho se iniciou por meio de uma espécie de operação boca-a-boca, ganhando força pelo país e alcançando cerca de duas milhões de assinaturas. No entanto, embora o projeto de lei de iniciativa popular que deu origem à Ficha Limpa tenha sido apresentado somente em setembro de 2009 ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, a campanha pela Ficha Limpa surgiu em fevereiro de 1997 sob iniciativa da Comissão Justiça e Paz, da CNBB, ganhando impulso depois de encampada pelo MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral).²

As duas milhões de assinaturas alcançadas, aproximadamente, foram recolhidas por 44 entidades que lutaram pela tramitação da proposta. Além destas, somente a instituição Avaaz – rede de ativistas para mobilização global através da Internet – coletou virtualmente mais de duas milhões de adesões online à iniciativa.³

Assim, diante dessa mobilização, sobreveio o projeto de lei de iniciativa popular PLP 518/2009 que, apensado ao PLP 168/1993, resultou, no tempo mínimo de oito meses –

¹ O que é ficha limpa. Disponível em <http://www.fichalimpa.org.br/index.php?op=o_que_e> . Acesso em 25 de março de 2011

² Organização Cultural de Defesa da Cidadania – Entidade apartidária. 08 de fevereiro de 2011. Disponível em <<http://blog-ocdc.blogspot.com/2011/02/historico-do-projeto-ficha-limpa.html>> Acesso em 25 de março de 2011.

³ O que é ficha limpa. Disponível em <http://www.fichalimpa.org.br/index.php?op=o_que_e> . Acesso em 25 de março de 2011

considerando a apresentação do projeto em 29 de setembro de 2009 e a sanção em 04 de junho de 2010 – na promulgação da lei complementar 135/2010, que criou novos prazos e causas de inelegibilidade.⁴

Em tramitação na Câmara dos Deputados, questionou-se a constitucionalidade do PLP 518/2009, haja vista o que assentou o STF no julgamento da ADPF 144 quanto à obrigatoriedade do trânsito em julgado para fins de inelegibilidade.⁵

Alterada a proposta original do projeto e incorporada ao PLP 168/1993, restou aprovada pela Câmara dos Deputados, sendo o texto final o elaborado pelo deputado José Eduardo Cardozo.⁶

Em seguida, o projeto foi remetido ao Senado Federal, onde questionamentos foram levantados, tendo sido o principal deles relativo à retroatividade de alguns dispositivos entendidos por atingirem fatos anteriores à vigência da nova lei.

Nesse sentido, malgrado o senador Francisco Dornelles tivesse apresentado emenda alterando o tempo verbal de cinco dispositivos do projeto, visando à irretroatividade da lei, o projeto ainda assim foi aprovado com essa emenda, sob o fundamento de que se tratava de emenda de redação, não sendo, portanto, necessário o retorno à Casa iniciadora.⁷

Desse modo, verifica-se, pois, que o projeto passou pela tramitação e aprovação na Câmara dos Deputados, em seguida foi aprovado no Senado por unanimidade, sendo, por fim, sancionado sem vetos pelo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, como Lei Complementar nº 135, entrando em vigor em 5 de junho de 2010.

Quanto aos efeitos no ordenamento jurídico da nova lei, com base no artigo 23 do Código Eleitoral, o Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto formulou consulta (Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000) ao TSE com intuito de definir se a lei poderia ter aplicabilidade

⁴ LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. NONATO, Israel. Os Constitucionalistas. Ficha Limpa e o devido processo eleitoral. 26 jul 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/ficha-limpa-e-o-devido-processo-eleitoral>> Acesso em 05 mai 2011.

⁵ LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. NONATO, Israel. Os Constitucionalistas. Ficha Limpa e o devido processo eleitoral. 26 jul 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/ficha-limpa-e-o-devido-processo-eleitoral>> Acesso em 05 mai 2011.

⁶ LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. NONATO, Israel. Os Constitucionalistas. Ficha Limpa e o devido processo eleitoral. 26 jul 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/ficha-limpa-e-o-devido-processo-eleitoral>> Acesso em 05 mai 2011.

⁷ LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. NONATO, Israel. Os Constitucionalistas. Ficha Limpa e o devido processo eleitoral. 26 jul 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/ficha-limpa-e-o-devido-processo-eleitoral>> Acesso em 05 mai 2011.

imediate ou não, isto é, se teria validade já para as eleições de 2010.

A dúvida, quanto a aplicação do princípio da anterioridade eleitoral ou anualidade eleitoral, levando-se em conta que a lei entrou em vigor antes do prazo de 5 de julho e após o dia 3 de outubro passado, surgiu pelo que dispõe a Magna Carta em seu artigo 16, com a seguinte redação:

A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.⁸

Tal questionamento se deu a fim de se garantir segurança jurídica quanto ao conhecimento de que se uma norma eleitoral, que impõe a sanção de inelegibilidade aos possíveis candidatos, pode ter aplicabilidade imediata.

Por 6 votos a 1, a partir do voto condutor do ministro Hamilton Carvalhido, decidiu o TSE que a nova lei deveria ser aplicada de forma imediata, sendo, portanto, válida às eleições daquele ano, qual seja 2010. O único voto contrário foi do ministro Marco Aurélio Mello.

Em seguida, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Ficha Limpa teria validade para as eleições de 2010. No julgamento do recurso apresentado pelo então deputado Jader Barbalho que tentava reverter decisão do TSE - que o tornou inelegível por ter renunciado a um mandato no Senado para evitar um processo de cassação - após um empate de cinco a cinco, a maioria dos ministros decidiu aplicar um dispositivo do regimento interno da Corte para solucionar a questão. Este prevê que, em casos de impasse, vale a decisão anterior. No caso específico, a do Tribunal Superior Eleitoral, que foi favorável à aplicação da lei.

Foram favoráveis à aplicação do dispositivo que acabou com o impasse os Ministros Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello, Ellen Gracie, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

Os ministros Marco Aurélio Mello, Dias Toffoli e Gilmar Mendes posicionaram-se contrários à aplicação imediata, alegando que a Lei estaria agindo de maneira retroativa para prejudicar possíveis candidatos.

Na altura, tal impasse se deu ante à falta de indicação de um novo ministro, em que vagava uma cadeira na composição do Plenário, resultando o julgado no empate de cinco a cinco. Nesse contexto, tendo prevalecido a decisão anterior, no caso, a do Tribunal Superior Eleitoral, favorável à aplicação da lei, restou fixado o posicionamento do Superior Tribunal Federal a respeito da “Lei da Ficha Limpa”.

⁸ BRASIL. Constituição Federal, de 05.10.88. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas.

Em 3 de março de 2011, o ministro Luiz Fux empossou a vaga de ministro do STF e, na sequência, a Suprema Corte voltou a analisar a validade da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010.

O caso analisado era o de Leonídio Bouças, que ao concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, foi barrado pela Justiça Eleitoral. Seu registro foi negado pelo fato dele ter uma condenação por improbidade administrativa no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que fixou suspensão de direitos políticos de seis anos e oito meses. Segundo a nova Lei, uma condenação por improbidade, por órgão colegiado, é suficiente para barrar uma candidatura.

Neste julgamento, o STF analisou duas questões cruciais para a validade da Ficha Limpa. A primeira se ela pode ou não ser aplicada nas eleições de 2010, uma vez que não foi sancionada a pelo menos um ano das eleições. A segunda se condenações anteriores à existência da lei podem determinar a inelegibilidade.

Nessa hipótese, votou o ministro Fux contra a validade da Lei para as eleições de 2010 e, tendo os demais ministros mantido seus posicionamentos, por uma maioria de 6 votos, o STF derrubou a validade da Ficha Limpa para as eleições de 2010.

Assim, a Lei da Ficha Limpa não foi extinta, mas passou a ter validade apenas a partir das eleições municipais de 2012.

1.2 O QUE MUDOU COM A LEI DA “FICHA LIMPA”

A introdução no ordenamento jurídico da Lei Complementar 135, de 04/06/2010 (DOU de 07/06/2010), popularmente conhecida como "Lei da Ficha Limpa", conferiu nova redação a dispositivos da Lei Complementar n. 64/90.

A nova lei ampliou de 3 anos para 8 anos o prazo de inelegibilidade, além de ampliar os crimes sujeitos a esta hipótese como o homicídio, os hediondos e o abuso de autoridade, passando ainda a punir aqueles que cometeram infrações ético-profissionais.

Pela lei anterior, o político cumpria os 3 anos de inelegibilidade e, antes mesmo da próxima eleição, poderia se candidatar.

Assim, a primeira alteração para as causas de inelegibilidade está apontada pelo artigo 1º, inciso I, alínea “c”.

O Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos **8 (oito) anos** subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;⁹

Outra mudança relevante contemplada pela nova lei, ainda no que se refere às inelegibilidades do artigo 1º, inciso I, neste caso, nas alíneas “d” e “e”, em que além de ampliarem o prazo de 3 para 8 anos e acrescentarem ao rol crimes de maior gravidade, deixou de exigir o trânsito em julgado em condenações, permitindo, para tanto, o mero julgamento por órgão colegiado.

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** seguintes¹⁰

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: ¹¹

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

⁹ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

¹¹ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. raticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

Por outro lado, embora a alteração da LC 64/90 através da “Lei da Ficha Limpa” tenha se fundado com o intuito de se garantir, com a inclusão ou ampliação de hipóteses de inelegibilidade, maior proteção à probidade administrativa e à moralidade no exercício do mandato, levando em consideração a vida pregressa do candidato, tais princípios já eram contemplados pelo antigo teor da referida lei, cumprindo o preceito do artigo 14, § 9º, da CF/88.¹²

Aliás, eram assim vislumbrados desde a CF/67, com a EC 01/69, de sorte que a LC 135/2010 apenas ampliou e uniformizou o tempo da sanção de inelegibilidade que era de 3 para 8 anos, além de tornar desnecessário o trânsito em julgado das decisões judiciais que a decretam.

Nesse sentido, ressalte-se citação do nobre advogado, ex-Juiz de Direito e ex-Procurador Geral do Município de Maceió, Adriano Soares da Costa: “Houve exacerbação, portanto, do caráter sancionatório da inelegibilidade; a sanção tornou-se mais dura, chegando em alguns casos à insensatez.”¹³

Outra mudança advinda da nova lei, no que concerne a execução imediata da inelegibilidade, orienta-se ao que vislumbra a redação do seu artigo 15.

Dentro desse panorama, a questão gira em torno da necessidade ou não do trânsito em julgado da decisão que decreta a inelegibilidade para que se tenha sua imediata efetividade, isto é, no que se refere a uma sanção aplicada a fatos ilícitos.

Nesse sentido, o que se tem é que a Constituição Federal apenas exige o trânsito em julgado para que resultem os efeitos da inelegibilidade em duas situações: condenação criminal (art.15, III) e improbidade administrativa (art.15, IV). Assim, este requisito, para os demais casos,

¹² Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e 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.

¹³ COSTA, Adriano Soares da. Teoria da inelegibilidade, ficha limpa e registro de candidatura: novas (velhas) considerações teóricas. Direito Eleitoral, Maceió. ago 2010. Disponível em: <<http://adriano-soares-da-costa.blogspot.com/2010/08/teoria-da-inelegibilidade-ficha-limpa-e.html>>. Acesso em: 18 mai. 2011.

não se exige, tais como os ilícitos tipicamente eleitorais: captação de sufrágio, captação ilícita de recursos, abuso de poder político, abuso de poder econômico, entre outros.

A exigência de trânsito em julgado para todas as hipóteses de inelegibilidade advinha do artigo 15 da LC 64/90, no entanto, como explícito anteriormente, este teve sua redação alterada pela LC 135/2010. Com efeito, passou-se então a valer a mera decisão do órgão colegiado para que se tenha a execução imediata da inelegibilidade, excluindo-se, desse modo, aquelas hipóteses previstas na Constituição Federal, isto é, a condenação criminal e a improbidade administrativa.

Assim, tinha-se como teor da redação do artigo 15 pela lei anterior que “Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.”¹⁴

Com o advento da nova lei, esse passou a ser: “Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.”¹⁵

Outra inovação está em impedir aqueles que, diante de uma possível inelegibilidade, renunciem ao cargo para poder concorrer livremente nas próximas eleições, punindo quando renunciarem ao cargo para induzir o arquivamento do processo de inelegibilidade ou cassação. Nesse sentido, estatui a lei em seu artigo 1º, inciso I, alínea “k”:

O Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura¹⁶

¹⁴ BRASIL. Lei Complementar 64. 1990. Texto consolidado SEM as alterações promovidas pela Lei Complementar 135, de 04.06.2010. Estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 18 de maio de 1990.

¹⁵ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

¹⁶ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece,

No entanto, para que esta alínea possa ser aplicada, é necessário que reste configurada a prática de fraude por parte do candidato, tendo em vista a ressalva imposta pelo §5º do mesmo artigo da lei.

A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea *k*, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.¹⁷

As sanções por improbidade tornaram-se também mais severas. Nesse sentido, dispõe a nova lei:

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

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.¹⁸

A lei evita ainda que prefeitos e governadores no segundo mandato simulem um divórcio para possibilitar a candidatura de seus cônjuges nas próximas eleições.

de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

¹⁷ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

¹⁸ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

Os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude¹⁹

Por fim, com a inclusão do inciso XVI no artigo 22 da referida lei, para punir um político, não necessita mais que seu ato comprometa o resultado, isto é, passou a não se exigir a potencialidade. Assim, com a nova lei, para ser punido, por exemplo, é indiferente se o candidato comprou o voto de um ou de um milhão de eleitores.

Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.²⁰

Observa-se, portanto, através do quadro comparativo abaixo, como era a redação da lei complementar 64 que estabelece as causas de inelegibilidade e como ficou após a alteração conferida pela lei complementar 135:

REDAÇÃO ANTERIOR	REDAÇÃO ATUAL
Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990 – Lei de Inelegibilidade	Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, alterada pela Lei Complementar no 135, de 4 de junho de 2010
Art.1º	Art.1º
I-.....	I-
c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município,	c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município,

¹⁹ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

²⁰ BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

<p>para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;</p> <p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, 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 3 (três) anos seguintes;</p> <p>e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;</p>	<p>para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos <u>8 (oito)</u> anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;</p> <p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, <u>em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado</u>, 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 <u>8 (oito) anos seguintes</u>;</p> <p>e) <u>os que forem condenados, em decisão</u> transitada em julgado <u>ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos</u> após o cumprimento da pena, pelos crimes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha
--	--

<p>f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos;</p> <p>g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;</p> <p>h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;</p> <p>.....</p> <p>j) INEXISTENTE</p>	<p>ou bando;</p> <p>f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de <u>8 (oito) anos</u>;</p> <p>g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável <u>que configure ato doloso de improbidade administrativa</u>, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido <u>suspensa ou anulada</u> pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos <u>8 (oito) anos</u> seguintes, contados a partir da data da decisão, <u>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</u>;</p> <p>h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, <u>que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes</u>;</p> <p>.....</p> <p>j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;</p> <p>k) o Presidente da República, o Governador de</p>
--	--

k) INEXISTENTE

Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) INEXISTENTE

l) 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;

m) INEXISTENTE

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;

n) INEXISTENTE

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) INEXISTENTE

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

<p>p) INEXISTENTE</p>	<p>Judiciário;</p> <p>p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;</p>
<p>q) INEXISTENTE</p>	<p>q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;</p> <p>.....</p>
<p>§ 4º INEXISTENTE</p>	<p>§ 4º A inelegibilidade prevista na alínea <i>e</i> do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.</p>
<p>§ 5º INEXISTENTE</p>	<p>§ 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea <i>k</i>, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.</p>
<p>Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.</p>	<p>Art. 15. Transitada em julgado <u>ou publicada</u> a decisão <u>proferida por órgão colegiado</u> que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.</p>
<p>Parágrafo único. INEXISTENTE</p>	<p>Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.</p>

<p>Art.22.</p> <p>XIV - julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;</p>	<p>Art.22.</p> <p>XIV – julgada procedente a representação, <u>ainda que após a proclamação dos eleitos</u>, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos <u>8 (oito) anos</u> subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro <u>ou diploma</u> do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico <u>ou</u> pelo desvio ou abuso do poder de autoridade <u>ou dos meios de comunicação</u>, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e <u>de ação penal</u>, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;</p> <p>XV – <u>(Revogado)</u>;</p>
<p>XV - se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal, e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.</p>	<p>XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam</p> <p>.....</p>
<p>XVI- INEXISTENTE</p> <p>.....</p>	<p>Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições.</p>
<p>Art. 26-A. INEXISTENTE</p> <p>.....</p> <p>Art. 26-B. INEXISTENTE</p>	<p>Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou</p>

§ 1º INEXISTENTE	do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.
§ 2º INEXISTENTE	§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.
§ 3º INEXISTENTE	§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.
Art. 26-C. INEXISTENTE	§ 3º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização.
§ 1º INEXISTENTE	Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas <i>d, e, h, j, l e n</i> do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.
	§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus .
	§ 2º Mantida a condenação de que derivou a

§ 2º INEXISTENTE

inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no **caput**, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º INEXISTENTE

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.

CAPÍTULO 2 – DA VALIDADE PARA AS ELEIÇÕES DE 2010

É relevante delinear os princípios constitucionais que se entendem por envolvidos com a aplicabilidade da Lei Complementar 135/2010 às eleições de 2010, devendo aqui ser abordado o princípio da anualidade eleitoral, bem como, ainda que de modo mais superficial, o princípio da segurança jurídica.

2.1 PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE ELEITORAL E DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Magna Carta, em que, com intuito de impedir modificações de última hora na legislação eleitoral – que poderiam provocar prejuízos a alguns partidos ou grupos políticos minoritários ou até mesmo aos fora do Poder – estabelece que qualquer modificação na legislação eleitoral somente será aplicada a eleição que venha ocorrer um ano após.

Essa cláusula impeditiva visa coibir os chamados casuísmos, que eram comuns aos governos militares do regime durante o período de 1964 a 1985, haja vista que tal causa impeditiva não estava presente ainda nas Constituições anteriores.

A vigência e aplicação da legislação eleitoral, como regra geral, seguia o disciplinamento dado a todas as leis, nos termos da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei n.º. 4.657/42), tendo sido a sistemática alterada pela Constituição Federal de 1988, cuja redação original do artigo 16, dispunha que: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”. Entretanto, como forma de oferecer maior segurança e evitar os chamados casuísmos, a EC n.º. 4/93 deu nova redação a este dispositivo, determinando que: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1(um) ano da data de sua vigência” .²¹

Portanto, o artigo 16 da CF/88 estatui que a lei nova, independente de estar em vigência, somente se aplica à eleição a ser realizada um ano após sua publicação, isto é, constitucionalmente, não se pode alterar as regras do jogo em menos de um ano antes dele começar, a fim de que se evite o efeito surpresa nos destinatários.

²¹ ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Boletim Jurídico. O princípio da anualidade da lei eleitoral. Uberaba-MG. Fev 2008. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1899>>. Acesso em: 06 junho 2011.

Dentro desse prisma, de imprescindibilidade da estabilidade das regras do pleito, que, na verdade, se insere num contexto maior de proteção à segurança jurídica, é que o tema deve ser tratado.

Saliente-se, pois, que a segurança jurídica, como garantia fundamental do cidadão, está na base do Estado Democrático de Direito, entendida esta como sendo a circunstância na qual “o indivíduo tem do Direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas (...) se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico”²².

Assim, a garantia expressa no artigo 16 da Constituição visa impedir alterações nas regras do processo eleitoral depois de ter sido ele iniciado em sua acepção mais ampla, em regra, um ano antes do pleito²³.

No mesmo sentido, em ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo STF, qual seja ADI nº 3.685-8/DF²⁴, ressaltou a eminente ministra Ellen Gracie que "é a própria Constituição que estipula um limite temporal para a plena aplicabilidade das novas regras que venham a alterar o processo eleitoral".

Ademais, acrescentou ainda fundamentos em consonância com a ideia expendida de que leis que modificam o processo eleitoral somente podem ter aplicação às eleições que vierem a ocorrer no mínimo um ano após sua publicação, a fim de que seja evitada que as regras do jogo se modifiquem quando já no seu curso, conforme trecho do seu voto:

Por critério do legislador originário, somente após um ano contado da sua vigência, terá a norma aptidão para reger algum aspecto do processo eleitoral sem qualquer vinculação a circunstância de fato anterior à sua edição. A eleição alcançada nesse interregno fica, por isso, blindada contra as inovações pretendidas pelo legislador, subsistindo, assim, a confiança de que as regras do jogo em andamento ficarão mantidas.²⁵

Evidencia-se, portanto, que o instituto da anterioridade eleitoral se coaduna com a

²² Agassiz Almeida Filho citando J.J. Gomes Canotilho *in* Promoção funcional de membro do Ministério Público: objetividade e fundamentação da votação no processo de composição da lista tríplice. Revista Forense, Rio de Janeiro: Forense, n. 401, 2009, p. 361/362.

²³ SILVA, José Afonso da. COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 234.

²⁴ SILVA, José Afonso da. COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 234.

²⁵ BRASIL. STF – ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006.

problemática da eficácia da lei, de sorte que, o que se tem é que, malgrado as leis que alteram o processo eleitoral possam ser legisladas a qualquer tempo, vindo a existir no ordenamento jurídico, nem sempre possuirão eficácia imediata, ou seja, a aplicação da nova lei somente se dará às eleições que respeitarem o prazo de um ano antes do pleito, quando, após este período, passam a surtir efeito no mundo jurídico.

Não distante da nossa realidade, vemos a importância do art.16 da Constituição; o princípio que rege seu cerne é o mesmo princípio que regula a “cabeça” do art.5.º: o conteúdo jurídico da isonomia, o princípio da segurança jurídica. Ambos servem para evitar o abuso do poder econômico e do poder político em face do principal ator das eleições: o eleitor.

Joel José Cândido já ensinava alhures: “a lei eleitoral é uma das poucas – senão a única - que tem data certa para ser editada, jamais tomando de assalto, de sobressalto ou de surpresa os destinatários”.²⁶

Quanto ao princípio em questão, faz-se pertinente a análise da decisão do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), em que por 6 votos a 1, assentou que a Lei Complementar 135/2010 teria aplicação imediata, isto é, validade já nas eleições de outubro 2010. O único voto contrário foi do ministro Marco Aurélio Mello.

O relator do caso, o ministro Hamilton Carvalhido, avaliou que a lei complementar não altera o processo eleitoral, podendo ser aplicada, portanto, de imediato. Isso porque, invocando jurisprudência fixada na época da edição da Lei Complementar nº 64/90, considerou-se, em síntese, que as normas sobre inelegibilidade seriam de direito eleitoral substantivo ou material, e não relativas ao processo eleitoral.

Tal decisão decorreu de consulta formulada pelo Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto com base no artigo 23 do Código Eleitoral, sendo o teor da consulta: “Uma lei eleitoral que disponha sobre inelegibilidades e que tenha a sua entrada em vigor antes do prazo de 5 de julho, poderá ser efetivamente aplicada para as eleições gerais de 2010?”²⁷

A indagação tinha por objetivo questionar a introdução no ordenamento jurídico da Lei Complementar n. 135, de 04/06/2010 (DOU de 07/06/2010) que conferiu nova redação a dispositivos da Lei Complementar n. 64/90.

²⁶ COELHO, Alexandre Damásio. Web Artigos. O princípio da anualidade eleitoral. Brasil. Jul 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/7720/1/O-Principio-Da-Anualidade-Eleitoral/pagina1.html>>. Acesso em: 06 junho 2011.

²⁷ BRASIL. TSE. Resolução Nº Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consulente Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

A dúvida, quanto a aplicação do princípio da anterioridade eleitoral ou anualidade eleitoral, levando-se em conta que a lei entrou em vigor antes do prazo de 5 de julho e após o dia 3 de outubro passado, surgiu justamente pelo que dispõe, como já visto, a Magna Carta em seu artigo 16:

A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Assim, o questionamento se deu a fim de se garantir segurança jurídica quanto ao conhecimento de que se uma norma eleitoral, que impõe a sanção de inelegibilidade aos possíveis candidatos, pode ter aplicabilidade imediata.

Conforme parecer da Assessoria Especial da Presidência (ASESP) apresentado no relatório do julgado, a Lei Complementar a que se refere a consulta, introduziu, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, hipóteses de inelegibilidade a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Em seu voto condutor, o ministro relator Hamilton Carvalhido observou que primeiramente seria necessário analisar a definição de processo eleitoral, ou seja, quando se dá o seu início e o seu final para então se chegar a uma conclusão.

Em sua opinião, “o processo eleitoral não abarca todo o direito eleitoral, mas apenas o conjunto de atos necessários ao funcionamento das eleições por meio do sufrágio eleitoral”.²⁸

Na mesma oportunidade, o primeiro entendimento, quanto ao início do processo eleitoral, afirmou que este se inicia com a escolha de seus partidos políticos de seus pré-candidatos.

Assim, considerando que a lei foi publicada antes das convenções partidárias, não afetaria o andamento da eleição vindoura, garantida a segurança jurídica entre os partidos, candidatos e eleitores, não se tratando, portanto, de alteração no processo eleitoral.

Para tanto, valeu-se o Ministro Carvalhido de voto proferido pelo Ministro Moreira Alves, na ADI nº 354, em que se debatia alteração havida no computo do voto em cédula na eleição proporcional, fazendo prevalecer, em caso de discrepância, o voto no candidato em detrimento do voto no partido:

O que é certo é que processo eleitoral é expressão que não abarca, por mais amplo que seja o sentido que se lhe dê, todo o direito eleitoral, mas apenas o conjunto de atos que estão diretamente ligados às eleições.

²⁸ BRASIL. TSE. Resolução Nº Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consultante Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

(...)

A meu ver, e desde que processo eleitoral não se confunde com direito eleitoral, parte que é dele, deve-se entender aquela expressão não como abrangente de todas as normas que possam refletir-se direta ou indiretamente na série de atos necessários ao funcionamento das eleições por meio do sufrágio universal – o que constitui o conteúdo do direito eleitoral -, mas, sim, das normas instrumentais diretamente ligadas à eleições

(...)

Note-se, porém, que são apenas as normas instrumentais relativas às eleições, e não as normas materiais que a elas de alguma forma se prendam.

Se a Constituição pretendesse chegar a tanto não teria usado da expressão mais restrita que é ‘processo eleitoral’”²⁹

Ressalte-se, pois, que conceito de processo eleitoral distingue-se entre a materialidade do direito propriamente dito e sua instrumentalidade, isto é, na distinção entre normas de direito eleitoral e normas de direito processual eleitoral.

Assim sendo, sob o prisma do voto condutor, o processo eleitoral estaria diretamente ligado às normas instrumentais do direito eleitoral e não ao direito eleitoral em si, vez que a expressão utilizada pela Constituição, “processo eleitoral”, seria limitante, não devendo portanto, ser aplicado o princípio da anualidade eleitoral ao caso em análise.

Isso porque, segundo o Ministro relator, “as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional.”³⁰

Outrossim, deve-se levar em conta ainda que, de acordo com o que entendeu o ministro Hamilton Carvalhido no aludido julgado do TSE, os casos a que se refere a Lei Complementar, quanto à inelegibilidade, têm por objetivo assegurar valores democráticos, sem os quais tornaria-se inviável o próprio modo de vida democrático.

Para mais, ainda naquela mesma oportunidade, destacou o Ministro Cesar Asfor Rocha, ser poder-dever da Justiça Eleitoral zelar pela probidade administrativa e pela moralidade para o exercício do mandato, considerando-se a vida progressa do candidato, por meio de preceitos constitucionais que as protejam, estabelecendo, assim, limites éticos de elegibilidade.

Assim, o Ministro Carvalhido votou no sentido de que a Lei da Ficha Limpa não

²⁹ BRASIL. TSE. Resolução Nº Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consulente Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

³⁰ BRASIL. TSE. Resolução Nº Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consulente Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

altera o processo eleitoral, haja vista sua entrada em vigor antes do seu início e, portanto, não se enquadraria no que prevê o artigo 16 da Constituição. Ademais, admitiu ainda a referida lei como norma eleitoral material, não havendo, portanto, se falar na incidência do princípio da anualidade, devendo, assim, ter aplicação imediata.

Seu voto foi acompanhado pelos ministros Arnaldo Vesiani, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Aldir Passarinho Junior, Marcelo Ribeiro e também pelo presidente da Corte, ministro Ricardo Lewandowski, divergindo apenas o ministro Marco Aurélio, que votou pelo não conhecimento da consulta.

Por outro lado, existe extensa divergência quanto ao tema, haja vista posicionamento, em sentido diametralmente oposto, que considera que o processo eleitoral constitui uma série de atos necessários a realização do pleito, em que a lei complementar, ao estabelecer novas causas de inelegibilidade e aumentar o período de duração de outras, estaria interferindo no processo eleitoral e devendo, portanto, estar sujeita ao princípio da anualidade eleitoral, divergindo, desse modo, do posicionamento adotado pelo TSE no julgado que havia conferido aplicabilidade da lei às eleições de 2010.

Nesse sentido, ressalte-se a entrevista (11/07/10) concedida ao site conjur (www.conjur.com.br) pelo Ministro do Supremo e Presidente da Comissão de juristas responsável por reorganizar o Código Eleitoral de 1965, Dias Toffoli, oportunidade em que esgrimiou que há de se reconhecer que as candidaturas também não surgem de “geração espontânea” ocorrida na convenção, mas são arquitetadas muito antes, sendo apenas consagradas na convenção, assinalando que:

“Você não tira da cartola um candidato no dia 30 de junho e aprova numa convenção”, (...)

“não adianta tapar o sol com a peneira, dizendo que a campanha começa só em julho, como se os candidatos não fossem se articular, se testar perante a opinião pública.”

No mesmo sentir, posicionou-se quanto ao tema o ministro Gilmar Mendes quando da ocasião do julgamento do recurso extraordinário 633.703/MG, considerando que a lei, tendo sido publicada no dia 4 de junho de 2010, isto é, poucos dias antes realização das convenções partidárias (10 a 30 de junho, art. 8º da Lei 9.504/97) “seria insensato considerar que – no período entre o dia 4 de junho e o dia 5 de julho (data da formalização dos pedidos de registro de candidatura) – se pudesse recomeçar e redefinir o processo político de escolha de candidaturas de

acordo com as novas regras.”³¹

Sob essa outra vertente, considerando que a escolha de candidatos seria ato essencial à disputa eleitoral e que, portanto, tudo quando interfira em relação a esse aspecto constitui norma que altera o processo eleitoral.

O tema, assim, foi tratado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal quando veio a lume a Lei Complementar nº 64/90, publicada em 21 de maio de 1990, sendo suscitada a questão de sua aplicabilidade à eleição daquele ano, a se realizar em período inferior a um ano de sua edição.

A controvérsia veio a ser dirimida pela Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 129.392, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, cujo acórdão se encontra assim ementado:

EMENTA - I. Processo eleitoral: *vacatio legis* (CF, art. 16): inteligência.

1. Rejeição pela maioria - vencidos o relator e outros Ministros - da arguição de inconstitucionalidade do art. 27 da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades) em face do art. 16 da CF: prevalência da tese, já vitoriosa no TSE, de que, cuidando-se de diploma exigido pelo art. 14, § 9º, da Carta Magna, para complementar o regime constitucional de inelegibilidades, a sua vigência imediata não se pode opor o art. 16 da mesma Constituição.

(...)

(RE 129392, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/06/1992, DJ 16-04-1993 PP-06438 EMENT VOL-01699-05 PP-00867)

A decisão foi tomada por maioria mínima de votos, seis votos a cinco, ficando vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Aldir Passarinho, o que já demonstra que o tema nada tem de pacífico, em que pese destaque da corrente majoritária que o artigo 16 da Carta haveria de ser naquela oportunidade afastado diante a necessidade de haver completude do novo sistema constitucional de inelegibilidades, considerado, assim, o disposto no artigo 14, § 9º, da Constituição.

Saliente-se, pois, que, naquela ocasião, não foi dito que as causas de inelegibilidade não compõem o processo eleitoral e, por isso, estariam excluídas do princípio da anualidade consagrado no referido artigo 16 da CF. O que foi considerado relevante é que, tendo advindo nova Carta constitucional, o sistema de inelegibilidades nela criado estava ainda incompleto e, para tanto, seria necessário acolher a lei complementar ali prevista (art. 14, § 9º,

³¹ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário Nº 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

CF/88), para estabelecer “outros casos de inelegibilidade com a finalidade 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.”

Rememorem-se, assim, os votos proferidos naquele julgamento, especialmente os dos Ministros Octavio Gallotti e Sydney Sanches:

Como Juiz do Tribunal Superior Eleitoral, jamais considerei que o § 9º do art. 14, da Constituição, fosse simples norma de distribuição de competência. Sempre entendi que esse dispositivo tem um sentido futuro e imperativo e que a Lei Complementar nº 64 nada mais fez do que atender a esse mandamento constitucional, sem que devesse ser considerada como uma alteração indevida do processo eleitoral, mas, ao contrário como o preenchimento de um vazio, sem cujo suprimimento não se poderia desenvolver, normalmente, aquele processo.³²

(Voto do Ministro Octávio Gallotti)

Não me parece que, com a invocação do art. 16, se possa afastar a implantação do sistema de proteção à lisura das eleições que a Lei Complementar nº 64 visou alcançar. Lembro-me que essa questão foi muito debatida no Tribunal Superior Eleitoral. E nos vimos diante desta dificuldade: ou cumpríamos o art. 16 "ipsis litteris", e deixávamos um campo imenso para as lacunas relativas às inelegibilidades, que a Constituição não tolera, e não tolera expressamente; ou cumpríamos o objetivo maior da Constituição, que quer a lisura da eleição, inclusive com a norma do art. 16. E chegamos a conclusão de que o art. 16 o que quer evitar é que haja abuso legislativo em detrimento dessa lisura. Ao passo que o § 9º do art. 14 quer que toda eleição, inclusive a última que se realizou, seja presidida por uma lei capaz de levar a resultados dos mais condignos com o espírito que ela quis preservar.³³

(Voto do eminente Ministro Sydney Sanches)

Como se verifica, para a escassa maioria que se formou foi decisiva a circunstância de que se tratava de lei reclamada pela Constituição para implantar o sistema de inelegibilidades preconizado pela nova ordem, justificando-se, desse modo, a exceção quanto à incidência do artigo 16 da mesma Carta.

Assim, assentado que não foi afastada a incidência do artigo 16 da CF quanto às causas de inelegibilidade – apenas admitiu-se tratamento excepcional à Lei Complementar nº 64/90 em razão do específico momento de consolidação da nova ordem constitucional – pode-se levar a concluir que a referida jurisprudência não admite a assertiva de que causa de inelegibilidade não

³² BRASIL. STF. RE 129392. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 17/06/1992, DJ 16-04-1993 PP-06438 EMENT VOL-01699-05 PP-00867

³³ BRASIL. STF. RE 129392. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 17/06/1992, DJ 16-04-1993 PP-06438 EMENT VOL-01699-05 PP-00867

interfere com o processo eleitoral.

Vale observar ainda as considerações do Excelso Pretório no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 3.685³⁴, por quanto se assentou que norma que discipline a celebração de coligações não pode ser tida como de direito instrumental, sendo claro o seu conteúdo material por se tratarem de regras de formação de alianças entre as agremiações para disciplinar como elas se apresentarão diante do eleitorado para disputar o voto.

Nada obstante fosse o conteúdo de direito material, a aludida Emenda Constitucional teve sua eficácia sustada pela aplicação do princípio da anualidade constitucional. A despeito da natureza de direito material da norma em comento, assim, o STF, por unanimidade, considerou que a Emenda Constitucional não poderia ter eficácia imediata, proclamando o caráter de cláusula pétrea do referido artigo 16 e a necessidade de se preservar o devido processo legal eleitoral e a segurança jurídica.

O precedente ora posto em destaque retrata a orientação mais recente da Suprema Corte em relação ao tema, sendo que a circunstância de se tratar de norma de conteúdo material não impediu que fosse reconhecida a alteração do processo eleitoral e a incidência do artigo 16 da Constituição.

Há de se destacar, em consonância com o voto condutor proferido pela Ministra Ellen Gracie, a posição adotada naquele julgamento pela Procuradoria Geral da República:

A Procuradoria-Geral da República, em parecer (fls. 74/87) da lavra de seu Procurador-Geral, Doutor Antonio Fernando de Souza, alegou que a inobservância do que disposto no art. 16 abalaria a seriedade do processo eleitoral, pois comprometeria todas as decisões políticas subseqüentes, que estariam sob constantes questionamentos acerca de sua legitimidade intrínseca. Assevera que o art. 60, § 4º, II, ao incluir, no núcleo intangível da Constituição Federal, o voto direto, secreto, universal e periódico, esta protegendo, na verdade, o próprio princípio democrático, de caráter evidentemente imutável.

Aduz, outrossim, que o art. 16 da Constituição explicita prevenção ao casuísmo, que deve se dar de uma maneira mais ampla, *‘precavendo-se o processo eleitoral de qualquer espécie de alteração extemporânea, em detrimento da segurança jurídica exigida pela necessária legitimação do pleito’* (fl. 83). Conclui, assim, representar dispositivo constitucional em análise mecanismo de limitação ao poder estatal, *‘a ser exercido, portanto, em parâmetros anteriormente estabelecidos, atendendo-se um lapso temporal específico, dentro do qual estará suspensa a eficácia de norma do processo eleitoral’* (fl. 86). Opinando, dessa forma, pela procedência do pedido formulado, sintetizou o Chefe do Ministério Público Federal sua posição em ementa que possui o seguinte teor (fl. 74):

Ação direta de inconstitucionalidade. Rito do art. 12 da Lei 9.868/ 99.

³⁴ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE. Julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

Emenda Constitucional nº. 52, de 8 de março de 2006, em que se assegura aos partidos políticos a plena autonomia para adotar o regime de suas coligações eleitorais. Previsão de imediata aplicação. Confronto com o espírito da Constituição. Procedimento como item integrante da evolução do sistema político. Legitimação das decisões políticas por intermédio do procedimento. Alterações dos códigos legais devem se pautar por regras previamente delineadas. Artigo 16 da Lei Fundamental como expressão máxima desse discurso. Abalo do regime democrático em face do enfraquecimento jurídico das instituições. Conflito que se resolve em favor do preceito marcado pelo artigo 16. Disposição que inova o processo eleitoral, rearrumando as formatações pelas quais se expressarão as tendências e os agentes participantes do pleito, que se avizinha. Segurança jurídica a ser prestigiada. Plausibilidade do pedido demonstrada. Patente risco de inflamação e dúvida social. Parecer pela procedência do pedido. (Parecer do Procurador – Geral da República no relatório da – ADI nº 3685³⁵).

Na mesma linha desse entendimento, os ministros do Supremo Tribunal Federal reconheceram a inafastabilidade do princípio da anualidade da lei que altere o processo eleitoral, cláusula pétrea de nossa Constituição, ainda que se tratando de norma a respeito de formação de coligação, isto é, de conteúdo de direito material.

Acentuou, naquela oportunidade, a ministra Ellen Gracie, relatora:

De qualquer modo, o que realmente interessa examinar no julgamento da presente ação direta é a constitucionalidade da aplicação da nova regra eleitoral sobre coligações partidárias às eleições gerais que serão realizadas em menos de sete meses. O principal parâmetro de confronto no presente caso e, sem dúvida alguma, o art. 16 da Constituição Federal, que dispõe:

'Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando da eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.'

Trata-se de proclamação expressa do princípio constitucional da anterioridade eleitoral. (...).

6. Este Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, realizou aprofundado exame a respeito da importância e da altivez do art. 16 da Constituição Federal e do princípio nele encerrado, ainda que o ponto central dos debates travados tenha sido a melhor interpretação a ser dada a locução "processo eleitoral", mais restrita que o termo "direito eleitoral" contido no art. 22, I, da mesma Carta.

Na ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93, impugnou-se norma (art. 2º da Lei 8.037/90) cuja vigência imediata alterava, já para as eleições que ocorreriam no ano de 1990, o critério a ser adotado no computo de votos, no que diz respeito a

³⁵ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

prevalência do candidato ou do partido, quando houvesse dúvida sobre a real intenção do eleitor. Embora tenha prevalecido a tese de que não se tratava de norma relativa ao processo eleitoral, mas sim de direito material, destinada a interpretação da vontade já livremente manifestada pelo eleitor, relevantes manifestações sobre o princípio constitucional da anterioridade eleitoral vieram a tona, tanto nos votos que formaram a maioria, como nos vencidos.

Destaco em primeiro lugar a manifestação da douda Procuradoria-Geral da República, da lavra do então Vice-Procurador Geral, Dr. Afonso Henriques Prates Correia, para o qual buscou o constituinte "impedir que situações concretas conduzissem a alterações da legislação eleitoral, pretendendo com isto subtrair normas genéricas e abstratas de influências ditadas por interesses ocasionais, que poderiam macular a legitimidade democrática, com modificações ditadas pelo interesse de suprimir riscos, para a maioria, quanto ao resultado do processo eleitoral". Concluiu o ilustre parecerista que "ficou tristemente celebre a expressão 'casuismo', como representativa da mudança das regras do jogo eleitoral, quando se desenhasse a conveniência dos que estivessem no Poder".

O eminente relator, Ministro Octavio Gallotti, fez referência, em seu voto, a julgado do Tribunal Superior Eleitoral em que essa mesma Corte recusara vigência imediata a norma que prorrogava o prazo de vencimento do registro de candidatos com representação parlamentar (Lei 8.054/90). Tendo participado também desse julgamento, transcreveu, então, S. Exa., suas considerações sobre o caso, as quais reproduzo:

No caso, em exame, Senhor Presidente, penso que, pelo contrario, estamos diante de um padrão clássico de aplicação do art. 16 da Constituição Federal.

Uma lei que modifica a relação entre os partidos, candidatos e eleitores, modifica a equação, a correlação das forças políticas e mesmo, Senhor Presidente, estando inserida no sistema partidário, (...), parece inegável que altera o processo eleitoral, naquilo que ele tem de mais sensível e peculiar, que é a competição. Julgo que não se pode negar que uma lei que permite a presença no processo eleitoral de determinados partidos políticos, que de outra forma a ele não estariam presentes seja uma regra que altera as forças da competição, mesmo plantada dentro da legislação que regula o sistema partidário.

Apontou, assim, o nobre relator, Ministro Octavio Gallotti, como fatores de incidência da proibição constitucional contida no art. 16, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como a quebra da isonomia.³⁶

Afere-se, pois, do trecho posto em destaque, que toda a lei que interferir na correlação de forças políticas, no equilíbrio das posições dos partidos e dos candidatos deve ser havida como lei que altera o processo eleitoral, inclusive para fins de incidência do artigo 16 da Constituição. Assim, observa-se que a discussão deixa de ser se a lei tem caráter instrumental ou material, mas sim na avaliação da sua repercussão nos "*elementos de disputa e competição*",

³⁶ ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

conforme destacado acima pelo trecho do voto do Ministro Gallotti, em considerações às quais a também ministra Ellen Gracie prestou adesão.³⁷

Esse raciocínio, na mesma ocasião, obteve apoio dos ministros componentes da colenda Suprema Corte, de sorte que o ministro Ricardo Lewandowski, não só confirmou o entendimento de que se cuidava de lei alteradora do processo eleitoral, como ainda acrescentou que este não se inicia com as convenções partidárias, mas sim muito antes:

Para terminar, Senhor Presidente, afasto, com a devida vênia, o argumento de que a disciplina da "verticalização" refoge ao conceito de processo eleitoral, submetido ao princípio da anualidade, por força do artigo 16 da Carta Magna, sob o argumento de que aquele tem início com as convenções partidárias para a escolha dos candidatos, porquanto as coligações das agremiações políticas, que as antecedem no tempo, matizam, modulam, condicionam, todo o conjunto de procedimentos que se desenvolve na sequência.³⁸

Do mesmo modo, também Ministro Joaquim Barbosa foi enfático ao repelir qualquer forma de alteração das regras da disputa eleitoral a menos de um ano de sua realização:

Na linha do que sustentou o ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 354, também eu entendo que, para as finalidades do art. 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter compreensão e 'extensão tão ampla quanto seus termos comportam' (voto na ADI 354, RTJ 177/1074). Toda norma com aptidão, ainda que em bases minimalistas, de interferir no exercício da soberania popular, expressa pelo sufrágio universal e voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo tidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do art. 16, isto é, altera o processo eleitoral.

(...).

Não é preciso grande esforço interpretativo para se concluir que mudança de tal magnitude, introduzida a poucos meses do início formal da disputa eleitoral, caso tenha admitida sua aplicação às eleições do corrente ano, não apenas interferiria de maneira significativa no quadro de expectativas que o eleitor (titular dos direitos políticos) e as agremiações partidárias vinham concebendo em vista do pleito que se avizinha, mas também - e disso não há dúvida - teria formidável impacto no respectivo resultado.³⁹

³⁷ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TSE. Recurso Ordinário no RCAND Nº 1102-15.2010.6.14.0000 - PA. Candidata Nadir da Silva Neves. Recurso de 08 de agosto de 2010.

³⁸ ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

³⁹ ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

Já o ministro Carlos Ayres Britto, reafirmou o verdadeiro propósito do princípio da anualidade: evitar a insegurança jurídica dos partidos e candidatos, do Poder Judiciário e, acima de tudo, dos próprios eleitores:

13. Se nos transportarmos para os domínios de atuação dos partidos políticos, a que juízo técnico chegaremos? Ao juízo de que o princípio da anterioridade ânua habilita as agremiações partidárias a costurar alianças de bem maior densidade doutrinária. A tecer coligações que façam o programático preponderar sobre o meramente pragmático. A autenticidade ideológica a suplantar a tentação do *eleitorelismo*, pois muito mais importante do que exigir fidelidade partidária aos respectivos filiados é cada partido ser fiel a si mesmo. E não se pode esquecer que partido político é a personalização jurídica de uma corrente de opinião pública. É a encarnação jurldico-institucional de uma Doutrina eminentemente política, traduzida num particularizado modo de conceber e praticar o governo da pólis. É, enfim, o partido político, um centro subjetivado de correntes sociais que professam a mesma filosofia política, nos quadrantes desse "Fundamento" da República a que se apôs o nome de "pluralismo político" (inciso V do art. 10 da CF)). Mas filosofia que diga respeito a toda a coletividade nacional, e não apenas a essa ou aquela circunscrição estadual ou municipal; resultando dessa necessária amplitude nacional de cada doutrina política o próprio caráter nacional dos partidos (inciso I do art. 17). E o fato é que a opção constitucional pela estabilidade ânua do processo eleitoral é bem mais serviente desse conjunto de valores em que =s grêmios partidários gravitam. É algo bem mais previsível – e portanto mais seguro e autêntico - para quem pretendo se filiar ou prosseguir partidariamente filiado. O mesmo acontecendo, claro, com todos aqueles que pretendam se candidatar ou se recandidatar a cargo eletivo.

14. Quanto ao eleitor, eleitor-soberano, acresça-se (inciso I e parágrafo único do art. 1º, combinadamente com a cabeça do art. 14 da Constituição), aí é de se presumir que ele precisa mesmo se movimentar no espaço de uma legislação processual mais duradoura, para poder votar com maior conhecimento de causa. Maior conhecimento de causa dessa legislação mesma e, por consequência, das possíveis combinações partidárias como estratégia de luta eleitoral. Ninguém mais do que o eleitor comum assimila com dificuldade uma estonteante mudança nos quadros da legislação eleitoral e das coligações partidárias. Ninguém mais do que ele precisa da garantia de um devido processo legal eleitoral, pela fundamental consideração de que a investidura nos cargos de governo não se dá sem a pia batismal do voto popular. Um voto que será tanto mais constitucionalmente desejável quanto atencioso para com o vínculo orgânico entre o candidato e o seu partido.⁴⁰

Vê-se, pois, que, para o ministro Ayres Britto, alterações que impliquem mudança no quadro partidário incidem no conceito de processo eleitoral posto no artigo 16 da Constituição.

Assim, pelo mesmo raciocínio, as regras de inelegibilidade, que têm o condão de afastar candidatos do cenário da disputa eleitoral, também interfeririam com o processo eleitoral e, por isso, estariam sujeitas ao princípio da anualidade.⁴¹

⁴⁰ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

⁴¹ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TRE/PA. Recurso Ordinário no RCAND N° 1102-15.2010.6.14.0000 - PA.

O ministro Cezar Peluso, por sua vez, igualmente aderiu ao pensamento majoritário, assinalando:

Pois bem. O art. 16 da Constituição da República predestina-se a regular o termo inicial da eficácia das normas modificativas do processo eleitoral, de modo que, como tal, integra o conjunto de normas regentes da sequência de atos em que se desdobram e decompõem as eleições, concebidas estas, em toda a sua consumação, como *ato total* ou *fattispecie* normativa a que tendem os atos prévios necessários a sua produção, e cuja observância constitui o único meio de garantir que os pleitos se realizem em plena conformidade com o teor da vontade popular fixado nas leis e segundo ditames de ética e justiça. Como instituto da Teoria Geral do Direito, processo não é senão o conjunto estruturado dos atos que, com caráter unitário, a lei reputa indispensáveis a produção de certo efeito ou efeitos jurídicos que, segundo sua natureza, não podem advir da prática de um ato único ou instantâneo. Dito de modo mais técnico, mas não menos expressivo, o comando do art. 16 integra o devido *processo legal eleitoral*.⁴²

Assim, norma que interfira com a disciplina de atos que, em conjunto, configuram o processo eleitoral não podem incidir antes de um ano de sua entrada em vigor. Dessa forma, de acordo com esse julgado e sob uma perspectiva comparativa, pode-se dizer que a disciplina da inelegibilidade interfere com o registro das candidaturas, ato que compõe o processo eleitoral (assim como a disciplina das coligações interfere com o registro destas).⁴³

Também o eminente ministro Gilmar Mendes anotou:

Em última análise, a faculdade confiada ao legislador de regular o complexo institucional do processo eleitoral, obriga-o a considerar que, a instituição de modificações no sistema eleitoral em momento posterior ao fixado no art. 16 da CF pode acarretar sérias consequências no próprio resultado do pleito.

A modificação das "regras do jogo", em momento posterior, aliada a idéia de que essa alteração deve ser aplicada as eleições de 2006, ainda que adequada e necessária para os fins de conveniência política da maioria parlamentar, não pode ser tida como proporcional em sentido estrito.

Com efeito, a inclusão de elementos ou procedimentos "estranhos" ou diferentes dos inicialmente previstos, além de afetarem a segurança jurídica das regras do devido processo legal eleitoral, influenciam a própria possibilidade de que as minorias partidárias exerçam suas estratégias de articulação política em conformidade com os

Candidata Nadir da Silva Neves. Recurso de 08 de agosto de 2010.

⁴² BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

⁴³ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TRE/PA. Recurso Ordinário no RCAND Nº 1102-15.2010.6.14.0000 - PA. Candidata Nadir da Silva Neves. Recurso de 08 de agosto de 2010.

parâmetros inicialmente instituídos.⁴⁴

Ressalte-se que naquela oportunidade, o ministro Marco Aurélio, malgrado não tenha acompanhado a maioria por entender que a Emenda Constitucional não trouxe qualquer alteração da disciplina das coligações, igualmente concluiu que se tivesse havido novidade quanto ao tema a nova lei, ainda que emenda constitucional, não poderia incidir, salientando:

Reconheço que emenda constitucional não pode alterar, em si, o processo eleitoral, e o tema "coligações" envolve, repercute sobremaneira no processo eleitoral, porque pode, até, definir a escolha deste ou daquele representante. A questão se resolveria, caso a Emenda Constitucional nº 52 houvesse alterado alguma coisa em termos de normatividade - não o fez -, sob o ângulo da eficácia do artigo 16.⁴⁵

Coerente com a posição externada no STF, o ministro Marco Aurélio proferiu voto vencido na citada Consulta nº 1.120 do TSE, rechaçando o entendimento de aplicação imediata da Lei Complementar nº 135/2010.

Por fim, o ministro Celso de Mello igualmente adotou o entendimento de seus pares, ao dizer:

Cabe rememorar, neste ponto, que o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função do tríplice objetivo que persegue, 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.⁴⁶

Verifica-se, pois, que no entender do ministro Celso de Mello a escolha de candidatos é ato que integra o processo eleitoral. Em decorrência, a sua disciplina, mediante a criação de causas de inelegibilidade e aumento do prazo de sua duração, afetaria o processo

⁴⁴ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

⁴⁵ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

⁴⁶ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

eleitoral.

Com efeito, para complementar aquilo que está em contraposição ao que assentou o TSE naquela Consulta⁴⁷ formulada a respeito da eficácia da Lei 135/2010 no ordenamento jurídico, se faz pertinente a análise de teses adotadas em defesas elaboradas pelo nobre advogado e ex-ministro do TSE, José Eduardo Alckmin, em casos concretos postos a exame perante os Tribunais, de sorte que exprimem de forma peculiar a visão adotada por muitos de que a Lei 135/2010 deveria estar sujeita ao princípio da anualidade e o por que.

Desse modo, ressalte-se o que deduziu o advogado em duas contestações à impugnação ao pedido de registro de candidatura, sendo uma delas em defesa de Jader Fontenelle Barbalho e a outra de Jackson Kepler Lago.

Segundo ele, a lei complementar que estabelece novas causas de inelegibilidade, além de aumentar o período de duração de outras, interfere fortemente com o processo eleitoral, de modo que este engloba o encadeamento de atos necessários à realização do pleito, podendo ser assim enumerados:

- a) constituição do corpo eleitoral pelo alistamento eleitoral;
- b) criação, organização e extinção dos partidos políticos e coligações;
- c) designação e registro das candidaturas;
- d) votação, totalização e proclamação dos eleitos.

Entende-se, desse modo, serem esses atos merecedores de especial proteção da Constituição, a fim de que mudanças feitas em cima da hora não favoreçam as aspirações do segmento majoritário no Congresso Nacional, fazendo que a mudança de regras tenha o condão de facilitar a sua vitória no pleito.⁴⁸

Como comparação, aponta-se o entendimento do STF no que tange à criação e organização dos partidos políticos, referente às coligações, em que no julgamento da ADI nº 3.685, aplicou o artigo 16 da CF.

⁴⁷ BRASIL. TSE. Resolução Nº Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consulente Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

⁴⁸ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TRE/MA. AIRC Nº 312894/2010 – MA. Candidato Jackson Kepler Lago. Relator Juiz Sérgio Muniz. Defesa de 21 de julho de 2010.

Em relação às regras que digam com condições de elegibilidade ou causas de inelegibilidade ocorre a mesma circunstância, ou seja, a criação de normas que afastem certas lideranças políticas do pleito que se avizinha cria grave perturbação no processo eleitoral, revelando-se medida casuística por excelência.⁴⁹

Em relação aquele voto condutor da Consulta 1120 do TSE, do ministro Hamilton Carvalhido, que, ao considerar as normas sobre inelegibilidade de direito material e não processual eleitoral, em que decidiu pela aplicabilidade imediata da nova lei, teve por base uma ADI que não estava a debater acerca de causas de inelegibilidade, mas sim de alteração havida no computo do voto em cédula na eleição proporcional, descaracterizando, portanto, supostamente, a similitude fática para fins de fundamentação.⁵⁰

Como precedente do STF em consonância com o seu entendimento, apresentou ainda a defesa, naquela oportunidade, a já citada anteriormente ADI 3685, em que ressei, como visto, do voto da ministra relatora Ellen Gracie “o entendimento de que é inadmissível a imediata eficácia de lei que interfira fortemente no processo eleitoral, inclusive na escolha de candidatos.”⁵¹

Assim, de acordo com a ministra, o relevante seria verificar se a alteração causa interferência na correlação de forças políticas, no equilíbrio das posições de partido e candidatos para que se aplique imediatamente ou não uma lei eleitoral.

Ainda relativo ao mesmo precedente, do voto do Ministro Ricardo Lewandowski extrai-se que o processo eleitoral não começa com as convenções, tal como pretendeu demonstrar em seu voto na consulta 1120, o Ministro Hamilton Carvalhido.

Já o Ministro Jobim, na mesma oportunidade, assinalou que o precípua propósito do artigo 16 da Constituição foi banir a prática de criar causas de inelegibilidades com a finalidade de afastar do pleito determinados candidatos tidos como indesejáveis pela maioria politicamente dominante.

Outro precedente apontado é a ADI 3741⁵², em que na linha do voto do ministro Ricardo Lewandowski, tem-se que o artigo 16 da CF não trata de normas meramente instrumentais,

⁴⁹ ALCKMIN, José Eduardo. Contestação à impugnação ao Registro de Candidatura Nº 64580 - PA. Candidato Jader Fontenelle Barbalho. Requerente PMDB. Relator Juiz José Rubens de Leão. Defesa de 21 de julho de 2010. Autos localizados no TSE em 19 de agosto de 2010.

⁵⁰ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TRE/MA. AIRC Nº 312894/2010 – MA. Candidato Jackson Kepler Lago. Relator Juiz Sérgio Muniz. Defesa de 21 de julho de 2010.

⁵¹ BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

⁵² BRASIL. STF. ADI 3741. Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2006, DJ 23-02-2007

mas sim, tem por finalidade evitar mudanças abruptas em vésperas de eleições.

No mesmo sentido, esgrimiu ainda o nobre advogado que a aplicação da lei complementar confere vantagem à determinados candidatos, interferindo no processo eleitoral ao desequilibrá-lo e devendo, portanto, ser contemplada pelo princípio da anualidade.

É, com todas as vênias, indisputável que a lei não se apresenta linear, já que, sendo editada para incidir *post factum*, era sabido de antemão em que casos haveria de ser aplicada, facilitando a pretensão eleitoral dos concorrentes daqueles que são potenciais alvos da nova lei.⁵³

Assim, em face do objetivo desse princípio, entende-se que a “lei eleitoral” em comento não é qualquer regra eleitoral, mas apenas aquelas que possam influenciar nos parâmetros de equidade entre os partidos políticos ou entre candidatos, excluindo-se desse conceito, leis meramente instrumentais.⁵⁴

A distinção acerca da aplicação do princípio da anualidade se deu em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – Adi n.º 354, do STF; nela, a questão inicial era o alcance do termo “processo eleitoral”, contido no art.16, de forma a verificar quais regras deveriam respeitar o prazo de um ano e um dia, e quais poderiam ter sua eficácia imediata: a maioria dos Ministros defendeu que o termo processo eleitoral devia ser entendido de forma restrita, limitando o princípio da anualidade às medidas adjetivas e processuais, e que a expressão direito eleitoral constante no art.22 deveria ser entendido de forma ampla, como as regras materiais e substantivas.⁵⁵

Não se admite, portanto, reger eleição a menos de um ano de sua vigência, lei que altere os critérios para desincompatibilização, bem como que modifique os critérios para estabelecimento, ou não, de coligações. Entretanto, se a mudança for meramente instrumental, como por exemplo, modificação de formulários a ser preenchidos por candidatos, data e forma de diplomação dos eleitos, contabilidade dos votos, etc., não serão alcançadas pelo princípio da anualidade da lei eleitoral.⁵⁶

⁵³ ALCKMIN, José Eduardo. Contestação à impugnação ao Registro de Candidatura N° 64580 - PA. Candidato Jader Fontenelle Barbalho. Requerente PMDB. Relator Juiz José Rubens de Leão. Defesa de 21 de julho de 2010. Autos localizados no TSE em 19 de agosto de 2010.

⁵⁴ ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Boletim Jurídico. O princípio da anualidade da lei eleitoral. Uberaba-MG. Fev 2008. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1899>>. Acesso em: 06 junho 2011.

⁵⁵ COELHO, Alexandre Damásio. Web Artigos. O princípio da anualidade eleitoral. Brasil. Jul 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/7720/1/O-Principio-Da-Anualidade-Eleitoral/pagina1.html>>. Acesso em: 06 junho 2011.

⁵⁶ ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Boletim Jurídico. O princípio da anualidade da lei eleitoral. Uberaba-MG. Fev

Nesse contexto, sobreveio decisão do Supremo Tribunal Federal que, após analisar por três vezes os critérios da nova lei, concluiu que a Lei Complementar 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, não deve ser aplicada às eleições realizadas em 2010, por ofensa ao artigo 16 da Constituição Federal.

A discussão no Excelso Pretório iniciou-se em setembro de 2010, quando do julgamento do recurso de Joaquim Roriz, candidato àquela época ao governo do Distrito Federal, restando a decisão em empate – possível devido à aposentadoria do ministro Eros Grau, que deixou a corte com dez ministros – acabou o recorrente por desistir da candidatura, tendo o recurso sido julgado prejudicado.

No mês seguinte, a Corte voltou ao tema durante o julgamento do recurso de Jader Barbalho, candidato ao Senado pelo Pará, em que tendo novamente a decisão sobre a validade da lei para as eleições de outubro de 2010 acabada em empate, por sugestão do ministro Celso de Mello, recorreu-se ao Regimento Interno, resolvendo, assim, manter a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que considerou a validade imediata da lei.

Ressalte-se, pois, que o julgado supramencionado refere-se exatamente ao recurso extraordinário⁵⁷ interposto contra decisão do Tribunal Superior Eleitoral que indeferira o registro do candidato ao cargo de Senador pelo Estado do Pará no pleito de 2010 com base no art. 1º, inciso I, alínea “k”, da LC nº 64/90, tendo sido assim ementada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ART. 14, § 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE, PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E VIDA PRÉGRESSA. INELEGIBILIDADE. REGISTRO DE CANDIDATURA. LEI COMPLEMENTAR 135/2010. FICHA LIMPA. ALÍNEA K DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. RENÚNCIA AO MANDATO. EMPATE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. RECURSO DESPROVIDO.

O recurso extraordinário trata da aplicação, às eleições de 2010, da Lei Complementar 135/2010, que alterou a Lei Complementar 64/1990 e nela incluiu novas causas de inelegibilidade. Alega-se ofensa ao princípio da anterioridade ou da anualidade eleitoral, disposto no art. 16 da Constituição Federal.

O recurso extraordinário objetiva, ainda, a declaração de inconstitucionalidade da alínea k do § 1º do art. 1º da LC 64/1990, incluída pela LC 135/2010, para que seja deferido o registro de candidatura do recorrente. Alega-se ofensa ao princípio da irretroatividade das leis, da segurança jurídica e da presunção de inocência, bem como contrariedade ao art. 14, § 9º da Constituição, em razão do alegado desrespeito aos pressupostos que autorizariam a criação de novas hipóteses de inelegibilidade.

2008. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1899>>. Acesso em: 06 junho 2011.

⁵⁷ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

Verificado o empate no julgamento do recurso, a Corte decidiu aplicar, por analogia, o art. 205, parágrafo único, inciso II, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para manter a decisão impugnada, proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Recurso desprovido. Decisão por maioria.⁵⁸

Naquela ocasião, encontrando-se a Corte Excelsa desfalcada de um de seus pares, e verificado empate na votação relativamente à alegação de violação ao artigo 16 da Constituição Federal, entendeu a maioria em manter a decisão recorrida, que indeferira o registro de candidatura, ao aplicar, por analogia, a solução preconizada no artigo 205, parágrafo único, inciso II, de seu Regimento Interno:

Parágrafo único. O julgamento de mandado de segurança contra ato do Presidente do *Supremo Tribunal Federal* ou do *Conselho Nacional da Magistratura* será presidido pelo Vice-Presidente ou, no caso de ausência ou impedimento, pelo Ministro mais antigo dentre os presentes à sessão. Se lhe couber votar, nos termos do art. 146, I a III, e seu voto produzir empate, observar-se-á o seguinte:

II – havendo votado todos os Ministros, salvo os impedidos ou licenciados por período remanescente superior a três meses, prevalecerá o ato impugnado.

Posteriormente ao aludido julgamento de Jader Fontenelle Barbalho, quando, diante da posse no Ministro Luiz Fux, a Suprema Corte veio a ter sua composição plena restabelecida, deu-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703, relator o Ministro Gilmar Mendes, em que ficou assentado, com repercussão geral, que a Lei Complementar nº 135/2010, por força do artigo 16 da Constituição, não se aplica às eleições de 2010, como se colhe da respectiva ementa:

LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. NÃO APLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA).

I. O princípio da anterioridade eleitoral como garantia do *devido processo legal eleitoral*. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de *devido processo legal eleitoral*. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. A LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral,

⁵⁸ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário Nº 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

qualificada na jurisprudência 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. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.

II. O princípio da anterioridade eleitoral como garantia constitucional da *igualdade de chances*. Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.

III. O princípio da anterioridade eleitoral como *garantia constitucional das minorias* e o papel da Jurisdição Constitucional na democracia. 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 aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa. A Jurisdição Constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.

IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. Recurso extraordinário conhecido para: a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), DE MODO A PERMITIR AOS TRIBUNAIS E TURMAS RECURSAIS DO PAÍS A ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DE RETRATAÇÃO OU DECLARAÇÃO DE INADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS REPETITIVOS, SEMPRE QUE AS DECISÕES RECORRIDAS CONTRARIAREM OU SE PAUTAREM PELA ORIENTAÇÃO ORA FIRMADA. b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar n° 135/2010 às eleições gerais de 2010.⁵⁹

Na ocasião, o relator, ministro Gilmar Mendes, posicionou-se pela não aplicação

⁵⁹ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

da lei às eleições de 2010, por entender que o artigo 16 da Constituição Federal que dispõe sobre anterioridade da lei eleitoral seria cláusula pétrea, não podendo, portanto, ser alterada, ainda que por lei complementar ou emenda constitucional, haja vista que “o art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos.”⁶⁰

Ademais, utilizou-se ainda de uma analogia com o princípio da anterioridade tributária, em que o contribuinte não pode ser cobrado no futuro por um imposto que não existia no passado. Assim, segundo o relator, da mesma forma, o candidato não pode ser penalizado por regras que não existiam quando decidiu se candidatar.⁶¹

Em seu voto condutor, considerou não se tratar de se saber se a aludida lei interfere ou não no processo eleitoral, mas sim se em decorrência dela teria alguma restrição de direitos e garantias fundamentais, bem como disparidade de igualdade de chances no pleito, conforme se extrai do trecho:

Em verdade, a questão não está tanto em saber se a LC 135/2010 interfere no processo eleitoral – o que resulta óbvio por meio das análises anteriores, baseadas em dois parâmetros jurisprudenciais –, mas se ela de alguma forma restringe direitos e garantias fundamentais do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos 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 eleitoral (parâmetros 2.2 e 3).⁶²

Com efeito, no mesmo sentido do seu posicionamento adotado nos julgados anteriores, classificou a lei como casuística e argumentando que “não se pode distinguir casuísmos bons e casuísmos ruins”:

Essa perspectiva de análise, que leva em conta a restrição de direitos e garantias fundamentais, é mais objetiva do que aquela que segue uma identificação subjetiva do *casuísmo* da alteração eleitoral. A experiência – inclusive da jurisprudência do STF – demonstra que a identificação do casuísmo acaba por levar à distinção

⁶⁰ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁶¹ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁶² BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

subjetiva entre *casuïsmos bons ou não condenáveis* (alterações ditas louváveis que visam à moralidade do pleito eleitoral) e *casuïsmos ruins ou condenáveis*, com o intuito de submeter apenas estes últimos à vedação de vigência imediata imposta pelo art. 16 da Constituição (vide julgamento da ADI 354, especificamente o voto do Ministro Sydney Sanches).⁶³

Assim, completou ainda seu entendimento citando Machado de Assis: "A melhor forma de apreciar o chicote é ter o cabo nas mãos. Mas o chicote muda de mãos", de tal sorte que, segundo o ministro relator, o "processo eleitoral não começa com as convenções. E até as pedras sabem disso", haja vista que a fase pré-eleitoral começa em outubro do ano anterior, com a obrigação da filiação partidária.⁶⁴

Na mesma oportunidade, o ministro Luiz Fux acompanhou o voto do ministro relator pela não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições de 2010, fundamentado, para tanto, também no princípio da anterioridade da legislação eleitoral, destacando ainda que "por melhor que seja o direito, ele não pode se sobrepor à Constituição".⁶⁵

O ministro Fux iniciou seu voto afirmando que a Lei da Ficha Limpa "é um dos mais belos espetáculos democráticos" que já assistiu, acrescentando ainda que "Dos políticos espera-se moralidade no pensar e no atuar. Isso gerou um grito popular pela Lei da Ficha Limpa".⁶⁶

Em seguida, destacou acerca da relevância de se estabelecer a moralidade advinda da lei, "mas estamos diante de uma questão técnica e jurídica, que é saber se a criação de critérios de inelegibilidade em ano de eleições viola o artigo 16 da Constituição Federal".⁶⁷ Ademais, concluiu por não haver dúvidas de que a nova lei altera o processo eleitoral, apesar de a própria Constituição proibir.⁶⁸

⁶³ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁶⁴ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁶⁵ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>>. Acesso em: 02 outubro 2011.

⁶⁶ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁶⁷ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁶⁸ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em

Ainda em seu voto, o ministro Luiz Fux afirmou que o princípio da anterioridade eleitoral representa a garantia do devido processo legal e a igualdade de chances e, citando o voto do ministro Gilmar Mendes, frisou ser a carência de um ano para a aplicação de lei que altera o processo eleitoral uma garantia constitucional das minorias, em que estas não podem ser surpreendidas com mudanças feitas pela maioria, haja vista que "tem como escopo evitar surpresas no ano da eleição"⁶⁹:

O processo eleitoral a que se refere a Constituição é a dinâmica das eleições, desde a escolha dos candidatos: "Processo eleitoral é tudo quanto se passa em ano de eleição". Fux ainda disse que a iniciativa popular é sempre salutar, mas tem de ter consonância com a Constituição. "Surpresa e segurança jurídica não combinam", afirmou. E, neste caso, de acordo com o ministro, deve prevalecer sempre a segurança jurídica para que as pessoas possam "fixar suas metas e objetivos e de formular um plano individual de vida".⁷⁰

Assim, segundo o ministro Fux, os candidatos foram surpreendidos por regras que não poderiam ter sido aplicadas naquele ano, uma vez que estaria resultando em desigualdade nas regras do jogo, ressaltando que "a Lei da Ficha Limpa é a lei do futuro" e, por fim, concluindo ser "aspiração legítima da nação brasileira, mas não pode ser um desejo saciado no presente", tendo em vista que estaria em contrariedade com a Constituição Federal.⁷¹

O ministro Dias Toffoli manteve seu mesmo posicionamento dos demais casos postos anteriormente, acompanhando, assim, o voto do relator pela não aplicação da Lei da Ficha Limpa nas Eleições 2010, por considerar que o processo eleitoral teve início um ano antes do pleito.

Igualmente, o ministro Marco Aurélio também reiterou seus argumentos antes expendidos no sentido de que a lei não poderia ter validade nas eleições de 2010, de sorte que o Supremo não teria culpa de o Congresso só ter editado a lei no ano das eleições, "olvidando" o

<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁶⁹ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁷⁰ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁷¹ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

disposto no artigo 16 da Constituição Federal.⁷²

Na sequência, manifestando-se pela inaplicabilidade da norma nas eleições de 2010, o ministro Celso de Mello, prolatou seu voto assentando que qualquer lei que introduza inovações na área eleitoral, tal como na Lei Complementar 135/2010, interfere de modo direto no processo eleitoral – haja vista acabar por viabilizar a inclusão ou exclusão de candidatos na disputa pelo cargo político – o que implica na incidência do artigo 16 da Magna Carta sobre a norma em comento.

Também acompanhando o voto do relator, o ministro Cezar Peluso, então presidente do Supremo Tribunal Federal, reafirmou os mesmos argumentos despendido nos julgados anteriores sobre o tema, ressaltando, contudo, o anseio comum da sociedade pela probidade e pela moralização, “do qual o STF não pode deixar de participar”.

Segundo o presidente, malgrado “somente má-fé ou propósitos menos nobres podem imputar aos ministros ou à decisão do Supremo a ideia de que não estejam a favor da moralização dos costumes políticos”⁷³, esse progresso ético da vida pública tem de ser feito, num Estado Democrático de Direito, com observância estrita da Constituição, pois “um tribunal constitucional que, para atender anseios legítimos do povo, o faça ao arrepio da Constituição é um tribunal em que o povo não pode ter confiança”^{74 75}.

Por fim, o ministro aplicou ao caso o artigo 16, bem como o princípio da irretroatividade “de uma norma que implica uma sanção grave, que é a exclusão da vida pública”⁷⁶, pois, segundo ele, tal medida, não foi adotada sequer nas ditaduras.

Inaugurando a divergência, a ministra Cármen Lúcia votou, em sentido diametralmente oposto, isto é, pela imediata aplicação da Lei Complementar nº135/10, sob o argumento de que a aludida lei não teria criado desigualdade entre os candidatos, uma vez que todos

⁷² Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 02 outubro 2011.

⁷³ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁷⁴ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁷⁵ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 02 outubro 2011.

⁷⁶ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

teriam ido para as convenções partidárias, em junho do ano anterior, já conhecendo as regras estabelecidas na LC 135/2010.

No que se refere ao seu voto prolatado na Medida Cautelar na ADI 4307, aduziu tratar-se de caso diferente ao da Lei da Ficha Limpa em discussão, em que naquele caso, de aplicação da Emenda Constitucional nº 58/2009 retroativamente às eleições de 2008, teria votado contra por ter sido a aludida lei editada antes das convenções e do registro de candidatos.⁷⁷

Do mesmo modo, posicionou-se o ministro Ricardo Lewandowski, ressaltando, pois, ter a referida norma o objetivo de proteger a probidade administrativa e visar a legitimidade das eleições, criando, assim, novas causas de inelegibilidade mediante critérios objetivos e devendo, portanto, a lei em comento ter aplicabilidade já às eleições de 2010.

Salientou, ainda, ter sido a lei editada antes do registro dos candidatos, ou seja, durante “momento crucial em que tudo ainda pode ser mudado”⁷⁸, levando a concluir que não houve alteração ao processo eleitoral, inexistindo, pois, o rompimento da igualdade entre os candidatos e considerando, assim, que tal lei mantivera todos os candidatos e partidos nas mesmas condições.⁷⁹

Na mesma ocasião, a ministra Ellen Gracie manteve seu entendimento no sentido de que a referida lei não ofende ao princípio da anterioridade eleitoral, haja vista que, em se tratando de inelegibilidade, e não sendo esta nem ato nem fato do processo eleitoral, ainda que em seu sentido mais amplo, o sistema das inelegibilidades estaria isento da proibição imposta pelo artigo 16 da Constituição.⁸⁰

O ministro Joaquim Barbosa, posicionando-se também pela aplicabilidade imediata da nova lei, frisou em seu voto a constatação de que, desde a II Guerra Mundial, muitas Cortes Supremas fizeram opções por mudanças e que, no cotejo entre o parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal, que inclui aspectos na vida pregressa dos candidatos, tais como as hipóteses da inelegibilidade, e o artigo 16 da CF, que estabelece o princípio da anterioridade, para ele, deve-se

⁷⁷ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 02 outubro 2011.

⁷⁸ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário Nº 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁷⁹ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 02 outubro 2011.

⁸⁰ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 02 outubro 2011.

preponderar a primeira opção, qual seja, o fundamento do artigo 14, 9º, CF/88.⁸¹

No mesmo sentido, o ministro Ayres Britto ponderou ser a Lei Complementar nº 135/2010 constitucional, em que decorre da previsão do parágrafo 9º do artigo 14 da CF e que faz, portanto, parte dos direitos e garantias individuais do cidadão ter representantes ilibados, de sorte que “quem não tiver vida pregressa limpa, não pode ter a ousadia de pedir registro de sua candidatura”.⁸²

Assim, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal assentou que a Lei Complementar 135/2010, chamada Lei da Ficha Limpa, não deve ser aplicada às eleições realizadas em 2010, por violação ao artigo 16 da Constituição Federal, isto é, ao princípio da anterioridade da lei eleitoral.

2.2 REPERCUSSÃO GERAL

No início do julgamento, os ministros reconheceram a repercussão geral do recurso, em que caso decidissem pela inaplicabilidade da Lei Complementar 135/2010 às eleições de 2010, a decisão passaria a ter validade a todos os demais recursos sobrestados, isto é, de todos os candidatos que tiveram seu registro de candidatura indeferido com base na aludida Lei.

Assim, o STF, após fixar entendimento no sentido de que a Lei 135/2010 não teria validade para as eleições de 2010, reconheceu a repercussão geral da questão, autorizando que os ministros apliquem, monocraticamente, o entendimento adotado naquele julgado, qual seja, o Recurso Extraordinário Nº 633.703/MG, aos demais casos semelhantes, com base no artigo 543 do Código de Processo Civil,⁸³ conforme verifica-se da conclusão do voto do ministro relator no julgado:

⁸¹ HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁸² HAIDAR, Rodrigo. Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

⁸³ Notícias STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010. Brasil. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>>. Acesso em: 02 outubro 2011.

Com essas considerações, conheço do recurso extraordinário para:

a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), de modo a permitir aos Tribunais e Turmas Recursais do país a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada.⁸⁴

Cabe aqui ressaltar, o que se deu, antes de tal reconhecimento da aludida repercussão geral, no Recurso Extraordinário N° 631.102/PA (Recorrente Jader Fontenelle Barbalho), em que malgrado o processamento do recurso extraordinário tenha ocorrido com o reconhecimento da repercussão geral, encerra uma peculiaridade, como antes demonstrado. Isto porque, a decisão foi tomada sem que a Corte estivesse com sua composição completa, verificando-se empate de 5 votos a 5.

Naquela ocasião, embora o recorrente tivesse requerido o sobrestamento do julgamento para que se aguardasse a nomeação do décimo-primeiro ministro e fosse estabelecida uma orientação uniforme, a Corte entendeu que deveria prosseguir no julgamento e, por critério de desempate, houve por bem manter a decisão recorrida, qual seja, a prolatada pelo TSE.

Destarte, é inegável que o julgamento do recurso extraordinário interposto por aquele candidato não seguiu, de maneira estrita, a disciplina da repercussão geral, pois, para tanto, necessário seria o sobrestamento da apreciação do processo para se aguardar que, uma vez completo o Tribunal, o décimo-primeiro integrante desempatasse a votação e pronunciasse o entendimento da Corte sobre o tema.⁸⁵

Optou-se pela via da proclamação de um resultado que estava, portanto, marcado pela provisoriedade, pois o pronunciamento definitivo da Corte ainda estava por ocorrer, conforme já se demonstrou acima.

Assim, diante do impasse, em que se trava a discussão acerca da repercussão geral no caso que se findou antes mesmo de seu reconhecimento, a questão que então se coloca é a seguinte: “Compadece-se com a sistemática da repercussão geral a escoteira decisão, proferida nestes autos, que contraria a orientação emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal?”⁸⁶

⁸⁴ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

⁸⁵ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. STF. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário N° 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

⁸⁶ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. STF. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário N° 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

Com efeito, força-se em reconhecer que, nesse prisma (da sistemática da repercussão geral), a decisão proferida no referido caso se revelaria aberrante, pois representaria o único caso em que a Lei Complementar nº 135/10 seria aplicada ao pleito de 2010, por não se reconhecer o princípio da anterioridade da lei eleitoral previsto no artigo 16 da Constituição.⁸⁷

Assim, malgrado o Supremo Tribunal Federal não tenha ainda se posicionado quanto ao específico tema, o que se verifica é que tal realidade se revelaria incompatível com o sistema que pretende dar uniformidade de tratamento a todas as causas de igual natureza. Seria permitir que prospere decisão discrepante da linha assentada pelo próprio Plenário em pronunciamento revestido de repercussão geral.

⁸⁷ ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. STF. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário Nº 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

CONCLUSÃO

A Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, originou-se de projeto de lei de iniciativa popular sobre a vida pregressa dos candidatos a cargos eletivos com o objetivo de tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades, melhorando, assim, o perfil dos candidatos a cargos políticos no país.

O Projeto, após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, bem como no Senado Federal, foi sancionado pelo Presidente da República, dando origem, assim, à Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a qual alterou a Lei Complementar 64/90 – Lei das Inelegibilidades.

A polêmica gerada pela lei iniciou-se com as discussões travadas acerca da sua validade para as eleições de 2010, tendo em vista o que dispõe o artigo 16 da Constituição Federal – princípio da anterioridade eleitoral – em que obsta alterações no processo eleitoral a menos de um ano das eleições.

Assim, quanto aos efeitos no ordenamento jurídico da nova lei, o Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto formulou consulta (Consulta Nº 1120-26.2010.6.00.0000) ao Tribunal Superior Eleitoral, o qual posicionou-se pela aplicação da lei naquele mesmo ano (2010), sob o argumento, dentre outros, que a lei não alteraria o processo eleitoral, mas apenas as regras para inscrição dos candidatos, não incidindo, pois, o princípio da anualidade eleitoral.

A menos de um mês das eleições, iniciou-se no STF o julgamento do recurso extraordinário 630147 de Joaquim Roriz, ex-senador que renunciou ao seu mandato em 2007 para escapar de um processo por quebra de decoro parlamentar, o que levou ao seu registro ser impugnado na sua tentativa de candidatar-se ao governo do Distrito Federal.⁸⁸

O resultado do aludido julgamento implicaria na resolução de diversos outros casos nas eleições de 2010, no entanto, seu resultado restou empatado em cinco votos a cinco, sendo que os ministros Carlos Ayres Britto, Carmem Lúcia, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Ellen Gracie Northfleet votaram a favor da aplicação imediata da lei, ao passo que os ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello, Cezar Peluso votaram contra.

Diante desse impasse, estando próximo das eleições, o candidato renunciou à sua

⁸⁸ Wikipédia, a enciclopédia livre. FichaLimpa. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficha_Limpa>. Acesso em 05/11/2011.

candidatura ao governo do Distrito Federal, levando o Pleno a extinguir seu recurso sem análise do objeto.

Assim, o STF voltou a discutir o tema quando do julgamento do candidato ao Senado Federal pelo Pará, Jader Fontenelle Barbalho, que terminou novamente em empate.

Como critério de desempate, atendendo a sugestão do ministro Celso de Mello, decidiu-se aplicar, por analogia, o artigo 205 do regimento interno do STF, o qual dispõe que "havendo votado todos os ministros, salvo os impedidos ou licenciados por período remanescente superior a três meses, prevalecerá o ato impugnado", resolvendo, assim, manter a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que considerou a validade imediata da lei.

Posteriormente ao aludido julgamento de Jader Fontenelle Barbalho, quando, diante da posse no Ministro Luiz Fux, a Suprema Corte veio a ter sua composição plena restabelecida, deu-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703, relator o Ministro Gilmar Mendes, em que ficou assentado, com repercussão geral, que a Lei Complementar nº 135/2010, por força do artigo 16 da Constituição, não se aplica às eleições de 2010

Assim, a aplicabilidade da lei às eleições 2010 foi derrubada pelo STF por 6 votos a 5, haja vista o voto do ministro Luiz Fux ter sido pela invalidade da lei e seus demais pares terem mantido seus posicionamentos dos julgados anteriores.

Ressalte-se, pois, que o Excelso Pretório assentou tal decisão a luz do que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 16, de sorte que este obsta que qualquer lei que altere o processo eleitoral, sendo exatamente esse o caso, não pode ter aplicabilidade para as eleições até um ano da data de sua vigência.

Com isso, a Lei Complementar 135/2010 será aplicada apenas às eleições municipais de 2012, sendo que até lá, acreditam os especialistas que ainda haverá novas ações contestando a referida norma, tal como a própria ação declaratória de constitucionalidade impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que objetiva repelir quaisquer dúvidas acerca da constitucionalidade da lei.⁸⁹

A decisão invalidando a Ficha Limpa às eleições de 2010 beneficiou diretamente diversos candidatos, cuja elegibilidade havia sido obstruída por força da nova lei, como Uebe Rezeck, candidato a deputado estadual em São Paulo; Paulo Roberto Galvão da Rocha, candidato a senador pelo Pará; Paulo Henrique Abreu de Oliveira, candidato a deputado distrital, dentro outros.

Malgrado existisse fundamento constitucional para a não aplicação da lei, houve

⁸⁹ Wikipédia, a enciclopédia livre. FichaLimpa. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficha_Limpa>. Acesso em 05/11/2011.

protestos tanto pela sociedade, como por alguns políticos, salientando ter sido a lei em comento resultado da mobilização popular e das entidades da sociedade civil para a construção da democracia no Brasil.⁹⁰

Conclui-se, portanto, que aplicação da lei nas eleições de 2010 incorre em flagrante ofensa ao princípio da anualidade eleitoral em decorrência do que estatui a Magna Carta em seu artigo 16, pois deve prevalecer o entendimento de que é inadmissível a imediata eficácia de lei que interfira fortemente no processo eleitoral, inclusive na escolha de candidatos.

Ademais, viola ainda o princípio da segurança jurídica a incidência retroativa da lei, em total descompasso com o princípio do respeito, pela lei nova, do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, em que a incidência da lei nova não deve se fundar, ao menos em linha de princípio, em fatos que tenham ocorrido antes de sua vigência.

REFERÊNCIAS

⁹⁰ Wikipédia, a enciclopédia livre. FichaLimpa. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficha_Limpa>. Acesso em 05/11/2011.

Agassiz Almeida Filho citando J.J. Gomes Canotilho *in* **Promoção funcional de membro do Ministério Público: objetividade e fundamentação da votação no processo de composição da lista tríplice**. Revista Forense, Rio de Janeiro: Forense, n. 401, 2009, p. 361/362.

ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TRE/MA. AIRC Nº 312894/2010 – MA. Candidato Jackson Kepler Lago. Relator Juiz Sérgio Muniz. Defesa de 21 de julho de 2010.

ALCKMIN, José Eduardo. BRASIL. TSE. Recurso Ordinário no RCAND Nº 1102-15.2010.6.14.0000 - PA. Candidata Nadir da Silva Neves. Recurso de 08 de agosto de 2010.

ALCKMIN, José Eduardo. Contestação à impugnação ao Registro de Candidatura Nº 64580 - PA. Candidato Jader Fontenelle Barbalho. Requerente PMDB. Relator Juiz José Rubens de Leão. Defesa de 21 de julho de 2010. Autos localizado no TSE em 19 de agosto de 2010.

ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Boletim Jurídico. **O princípio da anualidade da lei eleitoral**. Uberaba-MG. Fev 2008. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1899>>. Acesso em: 06 junho 2011.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05.10.88. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas

BRASIL. Lei Complementar 64. 1990. Texto consolidado SEM as alterações promovidas pela Lei Complementar 135, de 04.06.2010. Estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 18 de maio de 1990.

BRASIL. Lei Complementar 135. 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 04 de junho de 2010.

BRASIL. STF. ADI 3685, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957

BRASIL. STF. ADI 3741. Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2006, DJ 23-02-2007

BRASIL. STF. RE 129392. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 17/06/1992, DJ 16-04-1993 PP-06438 EMENT VOL-01699-05 PP-00867

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 631.102/PA. Recorrente Jader Fontenelle Barbalho. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator JOAQUIM BARBOSA.

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário N° 633.703/MG. Recorrente Leonídio Correa Bouças. Recorrido Ministério Público Eleitoral. Relator GILMAR MENDES.

BRASIL. TSE. Resolução N° Consulta N° 1120-26.2010.6.00.0000 – CLASSE 10. Consulente Senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO

COELHO, Alexandre Damásio. Web Artigos. **O princípio da anualidade eleitoral.** Brasil. Jul 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/7720/1/O-Principio-Da-Anualidade-Eleitoral/pagina1.html>>. Acesso em: 06 junho 2011.

COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da inelegibilidade, ficha limpa e registro de candidatura: novas (velhas) considerações teóricas.** Direito Eleitoral, Maceió. ago 2010. Disponível em: <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com/2010/08/teoria-da-inelegibilidade-ficha-limpa-e.html>>. Acesso em: 18 mai. 2011.

Haidar, Rodrigo. **Fux vota contra aplicação da lei da ficha limpa em 2010.** Brasil. Mar 2011. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/ministro-luiz-fux-vota-aplicacao-lei-ficha-limpa-2010>>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. NONATO, Israel. Os Constitucionalistas. **Ficha Limpa e o devido processo eleitoral.** 26 jul 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/ficha>>

limpa-e-o-devido-processo-eleitoral> Acesso em 05 mai 2011.

Notícias STF. **Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010.** Brasil. Mar 2011.
Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>.
Acesso em: 02 outubro 2011.

O que é ficha limpa. Disponível em <http://www.fichalimpa.org.br/index.php?op=o_que_e> . Acesso em 25 de março de 2011

Organização Cultural de Defesa da Cidadania – Entidade apartidária. 08 de fevereiro de 2011.
Disponível em <<http://blog-ocdc.blogspot.com/2011/02/historico-do-projeto-ficha-limpa.html>>
Acesso em 25 de março de 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 234.