



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CASSIEL DE ARAÚJO SILVA

**A RETROATIVIDADE DA NOVA ALÍNEA “D”, I, ART. 1º, DA LC Nº
64/90 EM FACE À SUA NATUREZA SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE
SOBRE O JULGAMENTO DO RE Nº 929.670/DF**

Salvador

2019

CASSIEL DE ARAÚJO SILVA

**A RETROATIVIDADE DA NOVA ALÍNEA “D”, I, ART. 1º, DA LC Nº
64/90 EM FACE À SUA NATUREZA SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE
SOBRE O JULGAMENTO DO RE Nº 929.670/DF**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito,
Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia,
apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Jaime Barreiros Neto.

Salvador

2019

CASSIEL DE ARAÚJO SILVA

A RETROATIVIDADE DA NOVA ALÍNEA “D”, I, ART. 1º, DA LC Nº 64/90 EM FACE À SUA NATUREZA SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE SOBRE O JULGAMENTO DO RE Nº 929.670/DF

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em ____/_____/2019.

BANCA EXAMINADORA

Jaime Barreiros Neto (Orientador) – Universidade Federal da Bahia
Doutorado em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins – Universidade Federal da Bahia
Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas
Universidade de Lisboa, ULisboa, Portugal.

Fábio Periandro de Almeida Hirsch – Universidade Federal da Bahia
Doutorado em Direito
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

[...] a Constituição republicana, se a quiséssemos reduzir a uma só palavra, concentrá-la em uma só instituição, diríamos — a Constituição republicana é a justiça, é a lei, é o Supremo Tribunal Federal. (Apoiados.) É essa instituição criada sobretudo para servir de dique, de barreira e de freio às maiorias parlamentares, [...]. O Supremo Tribunal é essa força, criada sobretudo para isso, tendo essencialmente por fim isso; — dizer ao Poder Executivo como ao Poder Legislativo: — até aqui permite a Constituição que vás; daqui não permite a Constituição que passes.

SENADO FEDERAL. Obras completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro, 1915. v. 42, t. 2, p. 19.

SILVA, Cassiel de Araújo. *A retroatividade da nova alínea “d”, I, art. 1º, da LC nº 64/90 em face à sua natureza sancionatória: uma análise sobre o julgamento do RE nº 929.670/DF*. 71 fls. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O trabalho visa analisar a decisão prevalecente no julgamento do RE 929.670, que assentou a tese da aplicabilidade da alínea “d”, I, art. 1º, da LC 64/90 (redação dada pela Lei da Ficha Limpa), a fatos anteriores a sua vigência, mesmo em face da constituição da coisa julgada e exaurido o prazo de inelegibilidade estabelecido anteriormente. Para tal, será feito o exame dos direitos políticos, principalmente a elegibilidade, trazendo conceitos correlatos, o panorama histórico no Brasil, a disposição no ordenamento jurídico, a compreensão doutrinária mais adequada sobre o tema e as reflexões que surgiram nos julgamentos que envolveram a matéria

Palavras-chaves: Lei da Ficha Limpa. Retroatividade. Inelegibilidade-sanção. Inelegibilidade como critério político-legislativo. Violação coisa julgada. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 929.670/DF. ADCs 29 e 30.

SILVA, Cassiel de Araújo. *The retroactivity of the new paragraph “d”, I, Article 1, of Complementary Law n. 64/90 in view of its sanctioning nature: an analysis of the judgment of extraordinary appeal n. 929.670/DF*. 71 pages. Monograph (Law Degree) – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The paper aims to assay the prevalent decision in the Extraordinary Appeal 929.670 trial, that based the thesis of the applicability of sub-paragraph “d”, I, art. 1, of Complementary Law n. 64/90 (wording given by the “Clean Record Law”) on facts prior to its validity, even in front of the constitution of res judicata and the previously established ineligibility period. For such purpose, there will be established the examination of political rights - especially the eligibility, evoking some related concepts, the historical panorama in Brazil, the disposition in the legal system, the most adequate doctrinal understanding on the subject and the reflections that emerged in the moment the mentioned appeal was judged, such as other similar appeals related to it.

Keywords: Ficha Limpa Law. Retroactivity. Ineligibility-sanction. Ineligibility as a political-legislative criterion. Violation judged thing. Federal Court of Justice. Extraordinary Appeal 929.670/DF. ADC n. 29 and n. 30.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CE	Código Eleitoral
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda constitucional
HC	Habeas Corpus
LC	Lei Complementar
LPP	Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95)
LE	Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Min.	Ministro
p. ex.	Por exemplo
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	03
3. OS DIREITOS POLÍTICOS NA HISTÓRIA DO BRASIL INDEPENDENTE.....	07
4. O SUFRÁGIO PASSIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	14
5. A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA) E O SEU CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO PELO STF.....	21
5.1. HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA.....	21
5.2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	25
5.2.1. O julgamento do Recurso Extraordinário 633.703/MG.....	25
5.2.2. O julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578.....	26
6. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 929.670/DF E A INTERPRETAÇÃO RETROATIVA DA LEI DA FICHA LIMPA.....	28
6.1. O CASO SOB EXAME.....	28
6.2. O ENTENDIMENTO DA DUALIDADE DE REGIMES.....	29
6.3. A INELEGIBILIDADE COMO SANÇÃO.....	34
6.3.1. A doutrina de Adriano Soares da Costa.....	34
6.3.2. A anticonvencionalidade das alíneas “b” até “q”, inciso I, da LC 64/90 se não entendidas como sanção.....	43
6.4. A RETROATIVIDADE DA ALÍNEA “D”	46
7. CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS	

1. INTRODUÇÃO

É notório que a corrupção é um dos problemas mais antigos e sérios do Brasil, ninguém discordaria disso. Firmada em raízes profundas, a corrupção se desenvolve, se aperfeiçoa e ganha contornos ainda mais complexos, desafiando aqueles que se aventuram em combatê-la.

Diante desse cenário vexaminoso, a população brasileira se prestou a apoiar um projeto que visava trazer mais higidez para a política nacional, trazendo regras mais duras para a etapa que, teoricamente, inicia a jornada corruptiva dos políticos: as eleições.

Então, para trazer integridade para os espaços públicos, a solução pensada foi restringir a candidatura de políticos, os quais já haviam se envolvido em ilicitudes de diferentes searas jurídicas, excluindo qualquer chance de provimento em cargo público por meio do prélio eleitoral. Partiu-se da premissa que a população não sabe votar e intentaram cortar o mal pela raiz, ou seja, excluir os políticos de onde tudo começa.

Assim surgiu o projeto de lei, alcunhado de “Ficha Limpa” por Márlon Reis, com desígnio de trazer balizas para as candidaturas e tornar o sistema político mais probo, de acordo com o que se espera dele.

Contudo, junto com o projeto que fora aprovado, emergiram muitas polêmicas e dúvidas quanto ao seu conteúdo e a sua aplicação nos casos concretos. Agrava-se ainda mais este problema pelas inconsistências teóricas-dogmáticas que estão espalhadas pela doutrina no tocante aos institutos jurídicos que circundam a questão – elegibilidade e inelegibilidade. Via de regra, na doutrina, abordam o tema em linhas gerais ou de forma isolada da teoria geral do Direito.

Nessa esteira, o objetivo geral do presente estudo consiste na análise sobre o instituto da elegibilidade/inelegibilidade, mais especificadamente, o propósito é demonstrar a incongruência da tese do STF quanto à retroatividade da Lei da Ficha Limpa – consubstanciada na concepção de que a elegibilidade/inelegibilidade é adequação ao regime jurídico, ausente qualquer natureza sancionatória – defendida nos julgamentos da ADC nº 29, nº 30 e ADI 4.578 e do RE nº 929.670/DF.

Assim sendo, torna-se imprescindível para o intuito deste ensaio trazer certas noções introdutórias e de grande relevo para a conclusão defendida. Por isto, no

capítulo segundo será abordada as noções de democracia, cidadania e direitos políticos, trazendo os conceitos e o quanto e como se relacionam, dirimindo quaisquer confusões entre os termos.

A partir disto, no capítulo terceiro, será exposto o panorama histórico dos direitos políticos no Brasil, demonstrando as transformações que eles sofreram.

Dessa forma, tratado o passado, o capítulo quatro cuidará de pontuar como o sufrágio passivo está no presente, como está disposto no ordenamento jurídico brasileiro vigente, apontando para algumas diferenças de concepção entre a doutrina Clássica e a doutrina do professor Adriano Soares da Costa.

O capítulo cinco, por sua vez, apresentará o contexto em que emergiu o projeto de lei da ficha limpa, que repercutiu no embasamento argumentativo de alguns ministros do STF em julgamentos sobre a matéria.

Por fim, no capítulo seis, será discutido o objeto primordial deste trabalho, o julgamento do RE nº 929.670, trazendo a doutrina de Adriano Soares da Costa e argumento do ministro vencido Gilmar Mendes para fundamentar o equívoco da decisão proferida pelo Pretório Excelso, bem como será retratado o entendimento singular do Min. Ricardo Lewandowski

Cumpre-se apontar as técnicas de pesquisa adotadas neste ensaio monográfico, quais sejam o método empírico e bibliográfico, consubstanciados na análise de diversos diplomas normativos, bem como na consulta à doutrina e jurisprudência, numa perspectiva que permita demonstrar que a inelegibilidade decorrente do fato jurídico ilícito hipotizado na alínea “d”, I, art. 1º, da LC nº 64/90 é uma sanção.

2. DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS

Qualquer ensaio sobre os direitos políticos deve-se ater em demonstrar a relação destes com a democracia, imperioso, então, trazer o seu conceito.

Porém, primeiramente, convém esclarecer que se trata de um regime político, este entendido por José Afonso da Silva, adotando a concepção de um grupo de professores da Universidade de Barcelona, como “um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico”¹.

Nos tempos hodiernos, os regimes políticos desembocam na dicotomia entre a autocracia e a democracia. A autocracia seria estruturada de cima pra baixo, levando em consideração os anseios dos governantes, já a democracia seria organizada de baixo para cima, apresentando-se, assim, a ideia de soberania popular, isto é, um governo centrado pela vontade do povo, onde ele é a fonte de todo poder político.

Destarte, questiona-se como assegurar essa soberania popular em um Estado de Direito? Convém que é necessário arquitetar uma estrutura normativa que garanta direitos aos cidadãos, isto é, torna-se essencial envolver o povo de garantias veiculadas na Lei Maior, que lhe garantam a efetividade do conteúdo democrático. Disto se extrai a relação de direitos fundamentais com a democracia. Os direitos fundamentais, notadamente os direitos políticos, mas não só eles, servem a validar o regime democrático. É mediante o gozo dos direitos políticos “que o indivíduo não será reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito), mas terá assegurada a sua condição de sujeito do processo de decisão sobre a sua própria vida e a da comunidade que integra”².

Nessa perspectiva, a democracia não tem um conceito estático, pois é “um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”³. O constitucionalista assevera:

[...] os que reclamam que a democracia nunca fora realizada em sua pureza em lugar algum concebem-na como um conceito estático, absoluto, como algo que há que instaurar-se de uma vez e assim perdurar para sempre. Não

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 126.

² SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional: 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 661.

³ SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 128.

percebem que ela é um processo, e um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores. Como tal, ela nunca se realiza inteiramente, pois, como qualquer vetor que aponta a valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos⁴

Enfim, a ideia de que a democracia está finda e acabada assim que instituída em uma determinada sociedade, em seu ponto de partida, – perspectiva que só leva em conta o sentido formal – é equivocada. A democracia é processo, ela se realiza, se constrói e se legitima a cada dia através do exercício dos direitos fundamentais.

Desta exposição, apresenta-se o conteúdo constitutivo fundamental da democracia, daquilo que lhe é intrínseco, porém, a democracia tem diferentes formas de expressão que culminam em diferentes conceitos. Não existe apenas uma democracia, mas sim democracias. Trata-se de um conceito jurídico-constitucional, atrelado ao sistema constitucional positivo adotado pelo país. Dessa forma, é com base naquilo que a constituição adota quanto sistema eleitoral, quanto aos graus de deferência à participação popular, quanto às outorgas de direitos fundamentais, que será firmada a definição constitucional de democracia, estipulando o seu alcance e forma de manifestação, na lição de Ingo Sarlet⁵.

Estabelecidas estas premissas, os direitos fundamentais devem constar numa estrutura normativa que os determine e lhes assegure eficácia. Dessa forma, no Brasil, a relação entre democracia e direitos fundamentais está definida pela Constituição Federal.

A nossa CRFB de 1988 consagrou o princípio democrático, trazendo o seu sentido no artigo 1^o, evidenciando seu conteúdo e seus fundamentos. Destaco o parágrafo único do artigo, *in verbis*:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

Tal acepção é o conteúdo fundamental da democracia. Entendida como um governo de todos por todos, mas que aqui o povo concede o poder político aos seus representantes. Nas palavras de Manoel Ferreira Filho, “a forma mais próxima do

⁴ *Idem*, p. 130-131.

⁵ SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. Cit. p. 660-662.

⁶ Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

governo de todos por todos é o governo de alguns, eleitos por todos”⁷. Desse modo, nossa Carta Magna aponta para uma democracia representativa.

Dessa vertente formal da democracia e de tudo o que foi exposto, verifica-se a necessidade de legitimação das condutas dos representantes, que formalmente representariam o povo e o ideal democrático, mas que no exercício do poder concedido a eles poderiam se desvencilhar disto. Trata-se do conteúdo material da democracia. O professor constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho comenta sobre isto:

A representação democrática, constitucionalmente conformada, não se reduz, porém, a uma simples «delegação da vontade do povo». A força (legitimidade e legitimação) do órgão representativo assenta também no conteúdo dos seus actos, pois só quando os cidadãos (povo), para além das suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes em virtude do conteúdo justo destes actos, é possível afirmar a existência e a realização de uma representação democrática material.⁸

A democracia, como mencionado, é um processo de legitimação contínuo e permanente. Seria descaracterizada sem o devido respeito, promoção e proteção aos direitos fundamentais.

Feitas essas observações, sucede que a concretização do princípio democrático passa pelo exercício dos direitos fundamentais, principalmente, os direitos políticos. Gilmar Mendes endossa que “os direitos políticos formam a base do regime democrático”⁹. Realmente, não há como discordar.

O ministro do STF refere-se aos direitos políticos englobando:

[...] o direito de participação no processo político como um todo, ao direito de sufrágio universal e voto periódico, livre, direto, secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos.¹⁰

Ou seja, os direitos políticos podem ser compreendidos como as “prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e comando do governo”¹¹. Dessa forma, já que o poder é inerente ao povo, os direitos políticos são as formas de manifestação do poder pelo povo. Cuida-se agora identificar quem é o povo.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 33ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 103.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1996, p. 420.

⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de direito constitucional: 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 715.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1, p. 288-289.

Em verdade, os direitos políticos não são conferidos indistintamente a todas as pessoas que ocupam determinada área territorial sob a soberania do país. O povo titular desses direitos não se confunde com os habitantes em geral nem com os nacionais. Existe uma ideia de escolha sobre quem é o povo. Jose Jairo comenta:

Note-se que esse termo – povo – não deixa de ser vago, prestando-se a manipulações ideológicas. No chamado “século de Péricles” (século V a. C.), em que Atenas conheceu o esplendor de sua democracia, o povo não chegava a 10% da população, sendo constituído apenas pela classe dos atenienses livres; não o integravam comerciantes, artesãos, mulheres, escravos e estrangeiros. Essa concepção restritiva era generalizada nos Estados antigos, inclusive em Roma, onde a plebe não detinha direitos civis nem políticos.¹²

Percebe-se, então, que a noção de povo parte de um critério de escolha, sobre quem o Estado vai determinar ser titular dos direitos políticos. Com efeito, quando há a determinação, os escolhidos são os cidadãos. Portanto, cidadão é o indivíduo detentor de direitos políticos, que poderá participar dos processos decisórios do Estado, a cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado”¹³. No direito brasileiro, os direitos de cidadania são obtidos por meio do alistamento como eleitor perante a Justiça Eleitoral, neste instante o indivíduo torna-se cidadão.

A cidadania se confunde, então, com os direitos políticos, seria os direitos que permitem a participação do cidadão na vida política do Estado, notadamente o direito de votar (*ius suffragii*) e ser votado (*ius honorum*).

Enfim, no Brasil, os direitos políticos são instrumentos de realização da democracia, que se materializa em diversas formas de participação pelos cidadãos, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, a ação popular, o sufrágio passivo (será abordado no capítulo 4), o direito de organizar e participar de partidos, dentre outros, que culminam no truísmo de que a democracia é exercida através dos direitos políticos (e por outros direitos fundamentais também), eles estruturam o princípio democrático.

¹² GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 34-35.

¹³ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 350.

3. OS DIREITOS POLÍTICOS NA HISTÓRIA DO BRASIL INDEPENDENTE

Antes de qualquer avanço sobre os direitos políticos, imperativo é a sua investigação histórica, uma caminhada sobre as mudanças que estes direitos passaram ao longo da história do Brasil, observando suas transformações. Adverte Ingo Sarlet:

[...] é preciso lembrar que, assim como se deu com outros direitos fundamentais, os direitos políticos experimentaram importante processo de mutação, em termos quantitativos e qualitativos, como se pode verificar, em caráter ilustrativo, a partir do exemplo da gradativa extensão do sufrágio, portanto, com a ampliação de sua titularidade a um círculo maior de pessoas, bem como com a ampliação das suas garantias, o aperfeiçoamento das condições de elegibilidade, o papel dos partidos políticos e a própria liberdade de associação partidária, entre outros que poderiam ser colacionados.¹⁴

Conforme esta constatação do constitucionalista, a proposta neste capítulo será apontar algumas das transformações que esses direitos fundamentais sofreram ao longo da história do Brasil.

Sendo notória a riqueza e profundidade da história eleitoral brasileira, imperioso é o seu recorte para a análise neste presente ensaio monográfico. Portanto, para fins didáticos, cabe comentar sobre o processo eleitoral brasileiro com base em cinco grandes períodos da história do Brasil a partir da independência do país. O estudo envolverá os períodos do Brasil-Império (1824-89), da Primeira República (1889-1930), dos anos 1930 à República de 1946 (1930-64), o Regime Militar (1964-85) e o atual período democrático (1985-2019).

O marco inicial é o Brasil Império onde fora outorgada a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, considerada a constituição de Dom Pedro I e que retratava os anseios das forças políticas portuguesas e de elites latifundiárias escravocratas¹⁵.

Nesse período foi estabelecido um processo eleitoral em que se votava em juiz de paz e vereadores (âmbito local), e, ainda, elegia-se representantes para ocupar lugares nas Assembleias Provinciais, na Câmara dos Deputados e no Senado. Neste último, os três nomes mais votados eram submetidos ao crivo do imperador, que

¹⁴ SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. Cit. p. 662-663.

¹⁵ LINARD JUNIOR, Ilmar Teixeira. Procedimentos do processo eleitoral de registro de candidaturas nas eleições 2018. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p.77-98, jan./jun. 2019, p. 80.

escolhia um para ocupar o cargo, que era vitalício. De igual forma era a escolha dos presidentes (gestores das províncias) que também eram nomeados pelo imperador.

Verifica-se que as eleições para os cargos locais eram procedidas de maneira direta, em contrapartida para Assembleias Provinciais, na Câmara dos Deputados e no Senado ocorriam de forma indireta, neste caso, conforme ensinamento de Jairo Nicolau, denominava-se “voto em dois graus”¹⁶. “Os votantes escolhiam os eleitores (primeiro grau), que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau)”¹⁷.

A Constituição de 1824 estabeleceu os critérios para o exercício do sufrágio. Só podiam votar, como regra, os homens maiores de 25 anos, contudo, casados e oficiais militares poderiam votar aos 21 anos, e, independentemente da idade, o clérigo e bacharel. Não continha explicitamente em seu texto, norma que proibisse mulheres e escravos de votar, porém estes não tinham direito ao voto. Situação parecida era a dos analfabetos, que não proibidos de votar, no entanto, era exigida a assinatura da cédula de votação, obstando a sua participação. Soma-se a isto o critério econômico – sufrágio censitário –, era exigida a renda mínima de 100 mil réis para ser votante e 200 mil réis para poder ser eleitor.

O alistamento eleitoral nos primórdios da Constituição (entre 1824 e 1842) era feito de âmbito local e no dia das eleições. Funcionavam mesas presididas por um juiz de paz, que registrava os eleitores conferindo todos os requisitos exigidos para o exercício do sufrágio. Pode-se imaginar que deste processo de alistamento desencadeava inúmeras fraudes eleitorais.

Com o passar do tempo, a legislação eleitoral foi sendo modificada a exemplo do alistamento prévio às eleições (1842), a criação do primeiro título de eleitor (1875), a implementação de eleições diretas para Assembleias Provinciais, na Câmara dos Deputados e no Senado (1881), e a exigência de alfabetização para alistamento de novos eleitores (1882).

Algumas mudanças interessantes ocorrem na Primeira República (1889-1930). A Constituição de 1891 preceituou as condições de elegibilidade para cargo no Congresso Nacional e Executivo nos arts. 26 e 41, §3º, e regulou as inelegibilidades no art. 70. De forma que deu fim à imposição de renda para eleitor e candidato, porém ainda privou o voto dos mendigos (art. 70, §1º, item 1), persistindo o sufrágio censitário;

¹⁶ NICOLAU, Jairo. História do Voto. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 06-07

¹⁷ *Ibidem*.

proibiu o voto dos analfabetos (art. 70, §1º, item 2); reduziu para 21 anos a idade mínima para o voto (art. 70, *caput*), excetuando os casados, oficiais militares, bacharéis, doutores e clérigos que não lhes eram impostas a restrição; e, facultou o alistamento e o voto. No tocante aos mandatos, o presidente e o vice tinham mandatos que duravam quatro anos, sem direito a reeleição, cada estado elegia três senadores para um mandato de nove anos, os deputados eram eleitos para um mandato de três anos.

Um ponto interessante do sistema político da Primeira República é quanto à autonomia que era concedida aos estados para deliberarem sobre matéria eleitoral, tendo por isto uma grande variação de processos eleitorais.

Em relação ao voto, continuou sendo secreto, porém, efetivamente, isto não se provou, fora criada a figura do voto a descoberto. Este consistia em o eleitor levar duas cédulas para votação, sendo ambas assinadas por ele e pelos mesários, a posteriori, uma era depositada na urna e a outra levada pelo eleitor. Com isso, criava-se um campo fértil para as fraudes. As lideranças políticas tinham a oportunidade de exigir dos votantes as cédulas que ficavam com eles após o voto, funcionavam como recibos eleitorais, aptos a fazerem prova do voto dado. Dessa forma, a lisura do processo eleitoral estava completamente comprometida. O prestigiado cientista político Jairo Nicolau descreve o processo eleitoral da época:

Com a República, os principais postos de poder do país tornaram-se postos eletivos. E pelo que vimos nas páginas acima, uma detalhada legislação regulou o processo de alistamento, o sistema eleitoral e o processo de votação no período. Por isso, é razoável imaginar que os cargos ocupados pelos governantes durante a Primeira República derivaram de escolhas feitas em eleições limpas. Mas isso não ocorria, pois o processo eleitoral era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas. As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais.¹⁸

É famosa a sentença do político brasileiro Assis Brasil que sintetizou o que foram as eleições neste período histórico:

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se por ventura for alistado; ninguém tem certeza de que contém o voto, se porventura votou; ninguém tem certeza que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio que é arbitrária e descaradamente exercido pelo déspota

¹⁸ *Idem*, p. 14.

substantivo, ou pelos déspotas adjetivos, conforme o caso for da representação nacional ou das locais.¹⁹

No impulso da Revolução de 30 e com o desígnio de tornar as eleições mais limpas, foi criado o Código Eleitoral de 1932. Tal código implementou importantes mudanças como a extensão do direito ao voto às mulheres, a redução da idade mínima para 18 anos, o aperfeiçoamento do voto secreto, a implementação de sanção para os eleitores que não se alistassem, a criação da Justiça Eleitoral, exigência de registro prévia dos candidatos ao pleito e a permissão do registro de candidatura avulsa.

Com a Constituição de 1934, pela primeira na história constitucional brasileira foi incorporado o instituto da inelegibilidade pensado como medida preventiva, para impedir o abuso de cargos públicos, reprimindo que os titulares de cargos públicos, eletivos ou não, se aproveitassem do cargo para serem reconduzidos ou elegessem parentes e aliados (art. 112). Quanto ao sufrágio ativo, continuou sendo censitário e capacitário, já que remanesceu do ordenamento jurídico anterior a veto aos votos dos mendigos e dos analfabetos (art. 108, § único, “a” e “c”), bem como instituiu como obrigatório o alistamento e voto somente para homens e funcionárias públicas, sendo o alistamento feito por iniciativa do cidadão ou *ex-officio*.

Destaca-se, também, a disposição constitucional que determinou a competência privativa da União para legislar sobre matéria eleitoral (art. 5º, XIX). Outrossim, fora implementado a indicação de nomes a ocupar mandatos eletivos pelas associações profissionais, que culminou, no pleito do mesmo ano, em 214 representantes eleitos pela população e 40 representantes eleitos por essas associações.

Em que pese muitas transformações de tons mais democráticos, houve sua interrupção pelo Golpe de Estado de 1937, que fechou o Congresso Nacional, proibiu os partidos políticos de funcionar e, por conseguinte, suspenderam as eleições até 1945.

Com a redemocratização, fora realizada, em dezembro de 1945, eleições para os cargos de Presidente, Senador e Deputados Federais, regulamentas pelo decreto-lei conhecido por Lei Agamenon. Os eleitos posteriormente participaram da edição da nova constituinte de 1946.

¹⁹ TRE – RS. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/o-tre/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/biografias/assis-brasil>. Acesso em: 26 de nov. 2019.

A Lei Agamenon tornou o alistamento obrigatório para todos e estabeleceu mecanismos mais eficientes para o alistamento, gerando uma significativa participação eleitoral no pleito seguinte. Contudo, ainda existia a proibição de voto para os analfabetos, que representavam grande parte da população brasileira. Um novo sistema eleitoral fora implementado para as eleições da Câmara dos deputados – sistema proporcional exclusivamente –, não se admitia mais as candidaturas avulsas, houve, também, o cuidado de se estabelecer critérios de organização para partidos políticos, não observados nas legislações eleitorais anteriores.

Em 1946, sobrevém uma nova Constituição, que reafirmou o alistamento obrigatório, mas também impôs o voto obrigatório, permitiu o voto de analfabetos com idade igual ou superior a 18 anos e estabeleceu mandatos de cinco anos, sem reeleição, para presidente e vice, que eram escolhidos em pleito independente.

Quatro anos mais tarde, foi promulgado o novo Código Eleitoral que dentre todos as novidades, as mais marcantes são o fim do alistamento *ex-officio* e a mudanças quanto o sistema eleitoral adotado para as eleições na Câmara do Deputados, alterações no cálculo utilizado para distribuição das cadeiras entre os partidos. Boa parte desse sistema vigora até hoje.

Jairo Nicolau assim descreveu a República de 1946:

Do ponto de vista eleitoral, a República de 1946 foi muito bem-sucedida. Os principais postos de poder político foram ocupados via eleições (salvo os prefeitos de algumas cidades). As eleições foram competitivas, sempre com mais de um candidato apresentando-se para os postos executivos e dezenas de candidatos para os cargos proporcionais. Ao longo do período, 23 legendas participaram das eleições [...]. Ainda que tenha havido denúncias de fraudes em certos pleitos e em algumas regiões do país, nenhum analista do período considera que elas tenham ocorrido a ponto de alterar significativamente o resultado dos pleitos. O processo eleitoral foi aperfeiçoado com a adoção do novo título eleitoral e da cédula única, que reduziu enormemente a incidência de fraudes nas últimas eleições do período.²⁰

Como sabido, este período democrático foi findo com o Golpe Militar de 1964, que, do ponto de vista eleitoral, trouxe certas peculiaridades.

As eleições com a participação de variados partidos só foram realizadas no início do Regime Militar (1965), contudo, a vitória da oposição em estados importantes fez com que logo em seguida fosse editado o Ato Institucional nº 2 (AI-2) que extinguiu

²⁰ NICOLAU, Jairo. Op. Cit. p. 25.

os partidos políticos. O retorno do multipartidarismo só foi se dar perto do fim do Regime Militar (1982).

Em que pese o Congresso tivesse sido fechado em duas oportunidades e tenha se desenvolvido uma perseguição política com a cassação de muitos políticos e a edição do AI-2, as eleições proporcionais continuaram a ocorrer (1966-78). Eram eleições diretas e bipartidárias, tendo só os partidos ARENA e MDB disputando a preferência do eleitorado para Câmara dos Deputados, Senado, câmaras municipais e parte das prefeituras.

Se as eleições de sistema proporcional continuaram a ser realizadas, as eleições majoritárias foram suspensas em relação a todos os cargos, só retornando em 1982 para a eleição dos governadores através do voto direto.

A legislação que regulamentou as eleições durante o Regime Militar foi o Código Eleitoral de 1965, que veiculava várias alterações ao processo eleitoral, tais como multas para eleitores que não se alistassem, multas e outras penalidades para os ausentes no pleito ou que não justificaram a falta na justiça eleitoral, um novo prazo máximo antecedente pleito para o registro de candidatura, proibição de coligações entre os partidos, a obrigatoriedade para eleitor de votar em candidatos do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual.

O retorno da experiência democrática se deu só em 1985 com a escolha de José Sarney pelo Congresso Nacional para ocupar o cargo de presidente.

Em relação ao processo eleitoral, o presidente sancionou a Emenda Constitucional nº 25 (1985). Nela constava o estabelecimento de eleições diretas para presidente e, pela primeira vez, para todos os prefeitos de capital, estâncias hidrominerais e municípios considerados áreas de segurança nacional; revogação das exigentes regras impostas pelo regime anterior que dificultavam a criação de novos partidos; volta das coligações; o fim da fidelidade partidária; e a concessão do direito ao sufrágio ativo – facultativo – aos analfabetos, restringida a elegibilidade deles.

Com a Lei Maior de 1988, denominada Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães – em razão da ativa participação popular durante a elaboração sendo pensada de forma a dar maior efetividade a cidadania –, foi adotado o sistema de maioria absoluta nas eleições para presidente, governadores e prefeitos de municípios com pelo menos 200 mil eleitores, que consiste na vitória daquele que obter mais de 50% dos votos no primeiro turno. Não ocorrendo, é realizado novo pleito – segundo turno – com os dois candidatos que conquistaram mais votos. Já nas eleições para as

Câmaras Municipais, as Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados, o sistema escolhido foi o proporcional.

No tocante aos direitos políticos, estes ganharam status de direitos fundamentais, situados nos art. 14 ao 17 no Título II da Constituição Federal de 1988 que preleciona: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

Fora consagrado o voto como direto, secreto, livre, personalíssimo e periódico, com escopo de resguardar a legitimidade e eficiência, em conformidade com os ideais democráticos (art. 14, *caput*). Outrossim, seu exercício se dará mediante o plebiscito, referendo, iniciativa popular e o pleito.

Atenta-se que, depois de diversas alterações, restou configurado que o alistamento e voto é obrigatório para os brasileiros e naturalizados maiores de 18 anos e facultativo para os jovens entre 16 e 17 anos e os idosos maiores de 70 anos, restringido o alistamento para os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Por fim, a elegibilidade fora regulada de forma que suas condições estão indicadas expressamente pelo art. 14, §3⁰²¹, porém, restam algumas outras espalhadas pelos parágrafos do próprio artigo. Atenta-se para o parágrafo 9⁰²² que faculta a criação de novos impedimentos para a elegibilidade mediante reserva de lei complementar e respeitadas as finalidades específicas impostas.

²¹ Art. 14 [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima

²² Art. 14 [...] § 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.

4. O SUFRÁGIO PASSIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Embora comum na doutrina a utilização dos termos sufrágio e voto como sinônimos, cumpre esclarecer que são institutos distintos. A própria Constituição Federal trata-os de maneira apartada quando em seu art. 14 quando dispõe “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”.

Em verdade, o sufrágio “consiste na essência do direito político subjetivo, podendo, como tal, ser ativo ou passivo”²³. O voto é apenas uma faceta do sufrágio (sufrágio ativo), corresponde a uma das suas formas de manifestação e exercício. O plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o direito de elegibilidade são outras formas de exercício do sufrágio.

Estabelecidas essas premissas, verifica-se que o sufrágio tem duas dimensões, quais sejam a ativa, consubstanciada no direito de votar (*ius suffragii*), e a passiva, relativa ao direito de ser votado (*ius honorum*).

A doutrina Clássica (assim denominada por Adriano Soares da Costa²⁴), que teve no texto de Moreira Alves²⁵ o seu marco teórico, defende que o exercício do sufrágio passivo, ou seja, a real possibilidade de poder participar do processo eleitoral como candidato, é condicionada, num primeiro plano, à presença da elegibilidade, à conformidade aos requisitos que a constitui. Tais requisitos são denominados de condições de elegibilidade que, no magistério do ex-ministro do STF, “são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições”²⁶ (*sic*).

Atenta-se que, para os clássicos, não se confunde a elegibilidade das suas condições, a primeira é direito a postular um cargo eletivo, a outra seus requisitos de constituição.

Contundo, o sufrágio passivo (a elegibilidade) não se realiza apenas com a satisfação desses requisitos mencionados. Em um segundo plano, emerge a inelegibilidade que é o obstáculo ao *ius honorum*, isto é, consiste na “negação do

²³ SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. Cit. p. 670.

²⁴ COSTA, Adriano Soares da Costa. Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade: Direito Processual Eleitoral. 10ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²⁵ ALVES, José Moreira. “Pressupostos de elegibilidades e inelegibilidades”. In: REZEK, José Francisco (Coord.). Estudos de direito público em homenagem à Aliomar Baleeiro. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1976. p. 225-232.

²⁶ *Idem*, p. 228.

direito de ser representante do povo no Poder”²⁷. Compõe-se de requisitos negativos que “são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições”²⁸.

Sucedem que os pressupostos de elegibilidade e as causas inelegibilidades funcionariam como um binômio essencial para quem almejasse se candidatar ao escrutínio eleitoral, de forma que seria imprescindível a adequação à essas duas espécies de requisitos. Deveria ser preenchido os requisitos positivos e não incidir nos requisitos negativos, ou seja, nos impedimentos.

Com efeito, a imperfeição na realização dos pressupostos fáticos de quaisquer dos requisitos aludidos – entendida de maneira a abarcar tanto alguma ausência de condições de elegibilidade e/ou a ocorrência de algum impedimento – decorrem o mesmo efeito, qual seja a impossibilidade de concorrer ao pleito. Desse modo, Moreira Alves comenta:

Tendo em vista, porém, que o resultado da inobservância de qualquer desses dois requisitos é o mesmo – a não elegibilidade – o substantivo inelegibilidade (e o mesmo sucede com o adjetivo inelegível) é geralmente empregado para significar tanto os casos de ausência de pressuposto de elegibilidade quanto impedimentos que obstam à elegibilidade.²⁹

Em outras palavras, o uso do adjetivo “inelegível” poderia ser compreendido para caracterizar aquele cidadão que tanto não preencheu alguma das condições de elegibilidade como incorreu em alguma das causas de inelegibilidade. O próprio legislador por vezes utiliza o termo inelegibilidade em sentido amplo, com desígnio de fazer menção à ausência de condição de elegibilidade³⁰. Isto seria constatado nas dicções dos arts. 2º e 15³¹ da LC nº64/90³².

Contudo, verdadeiramente, o inelegível seria o segundo caso para doutrina clássica, inclusive, Moreira Alves denomina esta situação como “inelegibilidade

²⁷ NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 05.

²⁸ ALVES, José Moreira. Op. Cit. p. 228.

²⁹ *Idem*, p. 229.

³⁰ Moreira Alves à época dava o exemplo da alínea “e”, §único, art. 151, da EC nº 1/69.

³¹ “Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade [...]

Art. 15. 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”. Nesses artigos, verifica-se que a palavra “inelegibilidade” é empregada de forma a abranger as condições de inelegibilidade.

³² Exemplos de José Jairo Gome (GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 231).

propriamente dita”³³, aquela que atua como requisito negativo. Assim a inelegibilidade é restringida às hipóteses de perda do direito.

De forma elucidativa, tem-se na doutrina Clássica a não-elegibilidade como gênero que comporta a ausência de condições de elegibilidade (requisitos positivos) e a ocorrência de uma inelegibilidade (requisitos negativos) como espécies.

Em divergência, está a doutrina do advogado Adriano Soares da Costa, para quem a elegibilidade é o direito público subjetivo a candidatura³⁴ – nisto se assemelha aos clássicos –, e a inelegibilidade seria a ausência ou perda deste direito³⁵. Os substantivos elegibilidade e inelegibilidade, então, seriam faces da mesma moeda³⁶. Um é a presença e o outro a ausência. O autor compara³⁷ os conceitos desses institutos com os de capacidade e incapacidade civil, onde o conteúdo da última só pode ser compreendido em confronto com o da primeira. Ou seja, seriam conceitos correlatos, “compreendidos um em face do outro”³⁸ (no cap. 5 será mais bem examinado).

Muitos autores³⁹ trazem a classificação entre direitos positivos e direitos negativos. Os positivos seriam os direitos que “asseguram a participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado”⁴⁰, já os direitos negativos seriam o contraposto, consistiria nas normas que privam a participação do cidadão, notadamente as causas de inelegibilidade

Dada a devida licença a este entendimento e com respaldo na doutrina de Ingo Sarlet⁴¹, cumpre ser inadequada esta categorização, pois os direitos negativos não constituem direitos, mas sim restrições a direitos. A exemplo de quem incorre em uma das causas de inelegibilidade, este indivíduo não é titular de direito negativo algum, em verdade, lhe é tolhido o direito de se lançar à candidatura.

Feita essa exposição, impende indicar as previsões constitucionais acerca da elegibilidade. Dessa maneira, será exposta as condições de elegibilidade e os impedimentos à candidatura segundo classificação de Adriano Soares da Costa em preterição a doutrina clássica, que aponta uma reserva de lei complementar para

³³ ALVES, José Moreira. Op. Cit. p. 229.

³⁴ COSTA, Adriano Soares da Costa. Op. Cit. p. 183.

³⁵ *Ibidem*

³⁶ BARREIROS, Jaime. Direito Eleitoral. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 201.

³⁷ COSTA, Adriano Soares da Costa. Op. Cit. p. 183.

³⁸ *Idem*, p. 48.

³⁹ José Afonso da Silva, Alexandre de Moraes e Uadi Lammego Bulos, p. ex.

⁴⁰ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 350.

⁴¹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. Cit. p. 680.

criação de hipóteses de inelegibilidade (art. 14, §9º, CRFB) e uma reversa constitucional para edição de condições de elegibilidade (art. 14, §3º, CRFB), facultando sua regulação por lei ordinária. Sucede que não há elemento normativo que proíba as condições de elegibilidade serem veiculadas em lei ordinária, pelo contrário, elas existem como exemplo a possibilidade de os partidos políticos aumentarem o prazo de filiação (art. 20 da LPP).

Assim sendo, as condições de elegibilidade são classificadas em próprias, tendo em vista a referência constitucional no §3º, art. 14, da CRFB, e em impróprias, que se encontram dispostas em outros dispositivos constitucionais e em leis infraconstitucionais.

As condições de elegibilidade próprias são a nacionalidade brasileira (I), o pleno exercício dos direitos políticos (II), o alistamento eleitoral (III), o domicílio eleitoral na circunscrição (IV), a filiação partidária (V) e a idade mínima para determinados cargos (VI).

Em relação à condição da nacionalidade brasileiro, são considerados titulares de direitos políticos os brasileiros natos e naturalizados (art. 12, da CRFB), bem como os portugueses com residência permanente no país, conforme §1º do art. 12, da CRFB, e o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, assinado entre Brasil e Portugal. Não obstante, a Carta Magna reserva certos cargos, privativamente, a brasileiros natos como os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados e de Presidente do Senado Federal, por exemplo.

Para o pleno exercício dos direitos políticos é essencial o alistamento eleitoral. Evidentemente, os direitos políticos inerentes a cidadania são garantidos pelo alistamento eleitoral, que transforma o indivíduo em cidadão, concedendo-lhe tais direitos. Deste modo, impõe a não afetação desse *status* pela suspensão ou perda de direitos políticos (art. 15 da CRFB).

O alistamento é comprovado pelo título de eleitor bem como a regularidade do pleno gozo dos direitos políticos é atestada pela certidão emitida pela Justiça Eleitoral. José Jairo comenta que:

Para que o cidadão esteja no pleno (i.e., total, integral) gozo dos direitos políticos, é mister que cumpra todas as obrigações político-eleitorais exigidas

pelo ordenamento jurídico. Essa situação é certificada pela Justiça Eleitoral, que expede uma certidão de quitação eleitoral.⁴²

O domicílio eleitoral na circunscrição tem um sentido amplo daquele domicílio compreendido no Código Civil, traduz-se no lugar onde o cidadão tem vínculos políticos, sociais, comerciais, afetivos etc.

Sucedede que o lapso de tempo para comprovação do domicílio eleitoral é de seis meses, tendo o marco inicial para a contagem do prazo causado controvérsias, o citado eleitoralista comenta sobre elas:

A contagem desse lapso temporal deve ser feita com base na data-limite para o pedido de registro de candidatura (LE, art. 9º, caput – com a redação da Lei nº 13.488/2017 – c.c. o art. 11, § 10, primeira parte). Entretanto, considerou o TSE que referido prazo deve ser contado com base na data do pleito. Nesse sentido, a Res. nº 23.555/2017 (que fixa o Calendário Eleitoral para as eleições de 2018) estabeleceu o dia 7 de abril como a “Data até a qual os que pretendem ser candidatos a cargo eletivo nas eleições de 2018 devem ter domicílio eleitoral na circunscrição na qual desejam concorrer [...]”. O dia 7 de abril de 2018 corresponde a seis meses antes do pleito desse ano. Ocorre que o referencial “data do pleito” (considerado pelo TSE) foi suprimido do artigo 9º, caput, da LE (com a redação da Lei nº 13.488/2017), tampouco consta do artigo 20 da LPP (dispositivos invocados como fundamento pela referida Resolução). Diante de tal supressão, incide o § 10, artigo 11, da LE, que determina que as condições de elegibilidade sejam “aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura.”⁴³

A filiação partidária fora estabelecida como condição para se candidatar, sendo vedada a candidatura avulsa, que é permitida em diversos países⁴⁴ como os Estados Unidos, a França, o Japão e a Índia (de acordo com o projeto intergovernamental ACE⁴⁵, apenas 20 países no mundo proíbem a candidatura avulsa).

Assim sendo, imposta esta condição, o candidato deverá estar com a filiação deferida pelo partido há pelo menos seis meses, contado este prazo a partir da data do pleito (art. 9º c/c o art. 4º da LE). Atenta-se para a excepcionalidade que faculta aos partidos políticos estatuir prazo de filiação superior aos seis meses mencionados (art. 20 da LPP).

⁴² GOMES, José Jairo. Op. Cit. p. 217.

⁴³ *Idem*, p. 217-218.

⁴⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1893744-brasil-esta-entre-poucos-que-barram-avulsos.shtml>

⁴⁵ A Rede de Conhecimento Eleitoral da ACE é a maior comunidade online do mundo e repositório de conhecimento eleitoral. Ele fornece informações abrangentes e consultoria especializada sobre qualquer aspecto dos processos eleitorais. O principal objetivo da ACE é promover a integridade das eleições e promover processos eleitorais creíveis, sustentáveis, profissionais e inclusivos em todo o mundo (tradução nossa, disponível em: <http://aceproject.org/about-en/>)

Quanto à idade mínima para candidatar-se a determinados cargos⁴⁶, trata-se de um critério etário consubstanciado no fundamento de que há cargos os quais deve-se ter uma maior maturidade e experiência conforme o grau de complexidade dele.

A crítica que se faz a este critério compreende o que está disposto no art. 80 da CRFB, no qual em caso de impedimento ou vacância do Presidente e do Vice-Presidente serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, que pode ter 21 anos. De forma igual, ocorre com o Governador (substituído pelo deputado) e Prefeito (substituído pelo vereador). O que acaba por esvaziar a justificação para o critério cronológico.

Alguns autores⁴⁷, em razão do critério etário, classificam as elegibilidades entre plena e restrita. A plena seria aquela atingida aos 35 anos, pois o cidadão poderá concorrer a qualquer cargo político, e a restrita abarcaria os cidadãos com idade entre 18 e 35 incompletos. Isto soa equivocado, posto que a candidatura é para um determinado cargo, logo, se realiza plenamente quando do deferimento do registro para o cargo pleiteado⁴⁸.

Outrossim, trata-se de questão polêmica o momento de averiguação da idade mínima para exercer o cargo, ou seja, a oportunidade em que a idade limite deve ser atingida. Em que pese a discordância de vários autores⁴⁹, o parágrafo 2º do art. 11, da LE, estipula que o momento de verificação da idade referência é a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro.

Já as condições improprias são a alfabetização (§4º, art. 14, da CRFB); as especiais para militares (§8º, art.14), que torna inelegível o militar com menos de dez anos de serviço e não afastado em caráter definitivo da atividade ou contando com mais de dez anos de serviço não passar a condição de agregado, ou seja, temporariamente afastado; a desincompatibilização (§§6º e 7º, do art. 14, da CRFB), sendo inelegível o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos que não renunciarem aos respectivos mandatos até seis meses

⁴⁶ Art. 14 [...] §3º [...] VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

⁴⁷ José Jairo Gomes, Edson Castro e Antônio Carlos Mendes, p. ex.

⁴⁸ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 47.

⁴⁹ José Jairo Gomes e Pontifica Moraes, p. ex.

antes do pleito para concorrer a outros cargos, e os seus cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição; e a indicação em convenção partidária (art. 94, §1º, inc. I, do CE), que delibera sobre a escolha dos candidatos ao prélio eleitoral

Nota-se que o §9º estabelece uma reserva legal qualificada para criação de outras hipóteses de inelegibilidade mediante lei complementar, respeitando-se a finalidade que norteará a atividade legislativa, qual seja com o escopo de resguardar a “proibição 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”. Em que pese as condições de elegibilidade servirem ao propósito democrático, o §9º estabelece a possibilidade de criação de causas de inelegibilidade com fins específicos.

Em relação as inelegibilidades infraconstitucionais constantes na LC nº 64 de 1990, serão discutidas no próximo capítulo em razão das inúmeras alterações feitas pela LC nº 135 de 2010.

5. A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA) E O SEU CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO PELO STF

Tratada as questões propedêuticas, cumpre expor o contexto da edição da Lei da Ficha Limpa desde quando ainda era uma Campanha que divulgava um projeto de lei até sua tramitação e redação final. Outrossim, necessário trazer algumas das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade sobre a matéria e que repercutiu no julgamento da RE nº 929.670/DF.

5.1. HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, cognominada Lei da Ficha Limpa, teve sua origem na Campanha Ficha Limpa deflagrada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral⁵⁰ (MCCE). A justificativa para o projeto de lei nº 518/09 era encontrada no site do MCCE (<<http://www.mcce.org.br>>)⁵¹, na seguinte dicção:

Se a Constituição prevê a consideração da vida pregressa como fator capaz de gerar uma inelegibilidade, por que isso não foi observado até agora?
Resposta: Por que falta ao Congresso Nacional editar a lei complementar exigida pelo §9º do art. 14 da CF.

Dessa forma, em vista da previsão constitucional trazida no art. 14, §9º, da CRFB, que reserva à Lei Complementar a criação de novas hipóteses de inelegibilidade, e com o desígnio de dar uma resposta a corrupção eleitoral impregnada em nosso sistema político foi idealizado o tal projeto que alteraria a LC nº 64 de 1990, trazendo critérios mais rígidos para a candidatura.

Em 2007, o Bispo Dom Dimas, secretário geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) à época, entregou a Márlon Reis a minuta do que se tornaria

⁵⁰ O MCCE é um movimento social que pode ter sua origem vinculada à campanha da fraternidade de 1996, cujo tema era “Fraternidade e Política”, que influenciou a criação do projeto da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), intitulado “Combatendo a corrupção eleitoral”, em 1997. Um ano após, com fomento da CNBB fora sancionada a Lei 9.840 de iniciativa popular. Foi neste cenário que foi criado em 2002 o MCCE, com objetivo de combater a corrupção eleitoral. No presente, o movimento conta com mais de 60 associações e organizações da sociedade civil como, p. ex., a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e a União Nacional dos Estudantes – UNE.

⁵¹ STRAPAZZON, Carlos Luiz. Presunção de não culpabilidade em matéria político-eleitoral: evolução jurisprudencial do STF e valores constitucionais atuais. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 11-35, jan./jun. 2010.

depois o projeto da Lei da Ficha Limpa, dando início a todo processo da iniciativa popular.

As coletas de assinaturas pelo Brasil tiveram início em 2008, sendo necessário para a apresentação do projeto de lei à Câmara dos Deputados a conquista de 1,3 milhão de assinaturas, conforme estipulado pelo texto constitucional em seu art. 61, §2º⁵².

A repercussão da iniciativa foi tamanha que em poucas semanas a meta fora atingida. Graziela Tanaka, que é coordenadora de campanhas da Azaaz.org⁵³ no Brasil, comentou sobre o alcance online do movimento:

O componente online da campanha Ficha Limpa, coordenada pela Avaaz, é o maior e melhor exemplo do poder dessa ferramenta. Ao longo de quatro meses, a propagação da campanha Ficha Limpa pela Internet aconteceu de forma crescente e surpreendente. Os alertas de campanha chegaram aos quatro cantos do país, gerando repercussão midiática, engajando pessoas em diversas ações e, principalmente, levando a mensagem da sociedade civil diretamente aos ouvidos dos deputados e governantes. Os alertas de campanha foram disseminados para mais de 1,6 milhão de pessoas pela ferramenta “Avise seus amigos”, sem contar as que foram propagadas diretamente. A petição online, somada aos números coletados em papel pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, ganhou centenas de milhares de assinaturas em poucas semanas, empurrando o total de assinaturas para além de 2 milhões de brasileiros. A campanha Ficha Limpa se tornou um “*top trending topic*” (assuntos mais postados) do *Twitter* por uma semana. A lista de apoiadores da Avaaz cresceu ao longo da campanha de 130 mil pessoas para 600 mil pessoas, tornando o Brasil o maior país entre os 5,2 milhões de membros da Avaaz em todos os países do mundo. Esses são apenas alguns números para ilustrar o alcance da campanha e o seu sucesso pelo país, porém, aconteceram ainda inúmeras outras formas de divulgação por redes sociais, blogs, listas de discussão, etc., que não poderiam ser contabilizadas.⁵⁴

Toda essa repercussão comprova o grande impacto que a campanha teve no Brasil, mobilizando milhões de pessoas que clamavam por lisura na política nacional. Nada obstante, quando entregue o projeto em outubro de 2009 à Câmara dos Deputados, o presidente da Casa à época, Michel Temer, afirmou que o projeto não

⁵² Art. 61 [...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁵³ É uma organização transnacional que mobiliza as sociedades civis para a participação nas tomadas de decisões.

⁵⁴TANAKA, Graziela Nozomi Martino Tanaka. “O ativismo *online* na Ficga Limpa: como a internet está mudando a política”. In: CASTRO, Edson Resende Castro; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; REIS, Márlon Jacinto Reis (Coord.). *Ficha limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010, p. 322-323.

tinha apoio político suficiente para ser aprovado⁵⁵, ficando sobrestada a sua tramitação.

Coincidência ou não, a operação “Caixa de Pandora” ajudou no andamento do projeto de lei na Câmara dos Deputados. Tratou-se de uma operação que investigou um caso de corrupção com o envolvimento do Governador de Brasília à época. Tal escândalo inspirou a juventude e integrantes da sociedade civil a ir às ruas a fim de pressionar pelo afastamento dos envolvidos de seus cargos públicos. De tal sorte que o projeto foi impulsionado pelo ocorrido, ganhando notoriedade e apoio dos meios de comunicação⁵⁶.

Em que pese a fala do ex-presidente da Câmara, o projeto foi aprovado e encaminhado a outra Casa Legislativa do Congresso Nacional.

Quando no Senado, o projeto ainda sofreu resistências como tentativas de adiamento e sugestões de emendas para suprimir relevantes alterações, contudo, foi dada urgência ao projeto e este fora aprovado por unanimidade. Destaca-se a única emenda aprovada (nº 10) a qual foi apresentada pelo Senador Francisco Dornelles (Partido Progressista), consistia na alteração do art. 2º do projeto de lei, mudando o tempo verbal do pretérito perfeito do indicativo (“foram condenados”) para o futuro do subjuntivo (“forem condenados”) referente às alíneas “h”, “j”, “m”, “o” e “q” do inciso I, do art. 1º, da LC nº 64/90.

Sucedendo que oito meses depois da entrega à Câmara, no dia 4 de junho, o Projeto de Lei Popular nº 518/09 fora sancionado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, convertendo-se na Lei Complementar nº 135 de 2010. Demonstrando que a pressão popular foi primordial para o andamento célere e para o resultado querido. Foram vários e-mails e telefonemas dirigidos pela população a deputados e senadores, pressionando-os por uma posição favorável ao projeto, contando também com participação ativa do MCCE, que acompanhou todo o processo de tramitação do projeto de lei. Enfim, tornou-se inequívoco para os representantes políticos que a Lei da Ficha Limpa tinha a aquiescência popular.

⁵⁵ *Idem*, p. 324.

⁵⁶ SEIDEL, Daniel. “Conquistas da Sociedade Civil no Brasil”. In: CASTRO, Edson Resende Castro; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; REIS, Márlon Jacinto Reis (Coord.). Ficha limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. Bauru: Edipro, 2010, p. 257.

No seu bojo, a LC nº 135/2010 trouxe mudanças expressivas para o processo eleitoral. Em apertada síntese, podemos apontar algumas dessas importantes alterações como:

- o aumento do prazo da inelegibilidade para 8 (oito) anos;
- a fim da necessidade do trânsito em julgado da ação para a declaração da inelegibilidade, podendo ser declarada em razão de decisão proferida por órgão colegiado;
- o aumento do rol de crimes não eleitorais que acarretam a inelegibilidade;
- a criação de novas hipóteses de inelegibilidades nas alíneas do §1º, art. 1º, que tornou inelegíveis os condenados 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 (j); os políticos que renunciarem para escapar das sanções de natureza política (k); os condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (l); os excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, salvo se o ato for anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário (m); os que simularem o desfazimento do vínculo conjugal ou da união estável para evitar caracterização de inelegibilidade (n); os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, salvo se o ato for suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário (o); a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais (p); 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 (q);
- a possibilidade de interposição de recurso com tutela cautelar para suspensão da inelegibilidade.

5.2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A LEI DA FICHA LIMPA

Sancionada a LC nº 135/2010, foi dado início às primeiras polêmicas e discussões no STF sobre tema. Destacam-se dois julgamentos precedentes ao caso objeto do trabalho, o RE nº 633.703/DF e a ADC nº 29 e nº 30 e ADI nº 4.578 (julgamento conjunto).

5.2.1. O julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703/MG

O julgamento do RE nº 633.703/MG envolveu o pleito do candidato a deputado pelo Estado de Minas Gerais nas eleições de 2010, Leonídio Henrique Correa Bouças, que teve o registro de candidatura indeferido em razão de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, “I”, da LC nº 64/90, com redação dada pela LC nº 135/2010. Destarte, o cerne da discussão fora a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa às eleições ocorridas no ano de 2010 em face do princípio constitucional da anterioridade eleitoral (art. 16)⁵⁷.

Tal questão principal já havia sido pautada em discussão pelo plenário nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nº 630.147/DF (caso Joaquim Roriz) e nº 631.102/PA (caso Jader Barbalho), mas que pela perda do objeto no primeiro caso e por ter sido verificado o empate em razão da aposentadoria do Ministro Eros Roberto (em agosto de 2010), fazendo com que se aplicassem o art. 205, II,⁵⁸ do regimento interno do ST – prevalecendo o ato impugnado, possibilitando a decisão do TSE pela aplicabilidade nas Eleições de 2010 –, no segundo caso, acabou que não houve a devida decisão pelo plenário completo sobre a matéria.

Sucedo que, após a volta da composição completa dos 11 Ministros do STF – Luiz Fux ocupou a vaga do ministro Eros Roberto –, foi levado à julgamento o RE nº 633.703/MG, tendo como tese vencedora a não aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa

⁵⁷ Art. 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.

⁵⁸ Art. 205. Recebidas as informações ou transcorrido o respectivo prazo, sem o seu oferecimento, o Relator, após vista ao Procurador-Geral, pedirá dia para julgamento, ou, quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal, julgará o pedido
ii – havendo votado todos os Ministros, salvo os impedidos ou licenciados por período remanescente superior a três meses, prevalecerá o ato impugnado.

às eleições gerais de 2010, e que contou com o apoio dos Ministros Gilmar Mendes (relator), Luiz Fux, Dias Toffoli, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello e Cezar Peluso, a desfavor dos Ministros Carlos Ayres Britto, Carmem Lúcia, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie Northflee.

A tese assentada considerou que o princípio da anterioridade (art. 16 da CRFB) “constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos”⁵⁹ (garantia do devido processo legal eleitoral), sendo, pois, *clausula pétrea*, insuscetível de manobras que visem negar-lhes a eficácia. Fora afirmado o papel da Jurisdição Constitucional de defesa das garantias individual em face das maiorias parlamentares e da opinião pública. Dessa forma, por veicularem normas que restringem direitos políticos e alteram o processo eleitoral, a aplicabilidade imediata da LC nº 135/2010 encontraria freios no art. 16 da CRFB. Destaca-se trecho do voto do Ministro-Relator Gilmar Mendes:

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. O argumento de que a lei é de iniciativa popular não tem aqui peso suficiente para minimizar ou restringir o papel contra-majoritário da Jurisdição Constitucional.⁶⁰

5.2.2. O julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578

Em novembro de 2011, deu-se início ao julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578. Em síntese, o julgamento em comento se voltou a discutir a constitucionalidade das alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q”, I, do art. 1º da LC nº 64/90, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa, e se as inelegibilidades introduzidas pelo mencionado diploma poderiam alcançar atos ou fatos ocorridos antes da sua edição.

⁵⁹ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 633.703/DF. Relator: Gilmar Mendes. DJ: 18/11/2011. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁶⁰ *Ibidem*.

Destaca-se ao objeto do presente estudo, a discussão sobre a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa a atos praticados anteriores a sua vigência, se haveria a violação ao princípio constitucional da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, CRFB)⁶¹.

Para os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello e Cezar Peluso a aplicação retroativa violaria a Constituição, já que apanhava fatos no passado para atribuir-lhes efeitos no processo eleitoral futuro, em clara afronta ao devido processo legal, a isonomia e a irretroatividade da lei.

Malgrado este entendimento, a tese vencedora foi de que a elegibilidade consiste na adequação do indivíduo ao regime eleitoral, e sendo assim, não existiria direito adquirido. Os indivíduos estariam suscetíveis as disposições do estatuto eleitoral. Extrai-se trecho do acórdão:

1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).⁶²

Tal tese fora encampada pelos ministros Luiz Fux, Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Rosa Weber, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Ayres Britto.

⁶¹Art. 5º [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁶² STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE: ADC 29/DF. Relator: Luiz Fux. DJ: 29/06/12. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 28 nov. 2019.

6. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 929.670/DF E A INTERPRETAÇÃO RETROATIVA DA LEI DA FICHA LIMPA

Feitas as considerações pertinentes, chega-se o momento da análise sobre o objeto principal do presente ensaio.

6.1. O CASO SOB EXAME

Em novembro de 2018, voltou à tona o tema da Lei da Ficha Limpa. Dessa vez perquirir-se-ia a aplicabilidade do aumento do prazo da inelegibilidade às causas já transitas em julgado.

No caso do RE nº 929.670/DF, Dilermando Ferreira Soares se candidatou ao cargo de vereador do Município de Nova Soure-BA, no pleito de 2012, no entanto, teve seu registro de candidatura indeferido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, em sede de AIME, que reconheceu a inelegibilidade em razão de condenação pela prática de abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio, com base na alínea “d” do inciso I do art. 1º da LC 64/90⁶³, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa.

A ação condenatória, que deu causa ao indeferimento do registro de candidatura, teve sua decisão transitada em julgado no ano de 2004, tendo sido declarada a inelegibilidade com fundamento na redação originária da alínea “d” em discussão, qual seja 3 anos. Com efeito, tal prazo se exauriu em 2007. Em seguida, o recorrente participou das eleições de 2008, sendo eleito vereador, posteriormente, foi reeleito no pleito de 2012 e, como dito, teve o seu registro impugnado.

O recorrente arguiu que o acórdão violou os princípios constitucionais da anterioridade e da segurança jurídica.

⁶³ Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: [...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Portanto, a repercussão geral está na possibilidade ou não da aplicação do novo prazo de inelegibilidade (8 anos) aos indivíduos condenados anteriormente sob o fundamento único na alínea “d”, com base em sua antiga redação, e mesmo já decorrido o prazo da inelegibilidade.

Ao final, a posição prevalecente foi pelo desprovimento do recurso, sendo encampada pelos Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Dias Toffoli. Votos vencidos do Ministro-relator Ricardo Lewandowski e dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Alexandre de Moraes.

Dentre os principais argumentos ventilados, destacam-se três linhas de raciocínio, quais sejam o (I) entendimento pela dualidade de regimes entre a inelegibilidade da alínea “d” e as demais alíneas e as compressões sobre a natureza jurídica da inelegibilidade hipotizada, (II) se constitui sanção ou (III) é adequação ao regime eleitoral.

6.2. O ENTENDIMENTO DA DUALIDADE DE REGIMES

O julgamento do RE nº 929.670/DF iniciou com o voto do Ministro-Relator Ricardo Lewandowski que se posicionou pelo provimento do recurso, consubstanciado na diferenciação da inelegibilidade da alínea “d” das demais alíneas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

O ministro discorreu sobre a jurisprudência no âmbito do TSE alusiva a suposta peculiaridade da alínea “d” frente as demais, destacando que a primeira consulta ao Tribunal relativa a esta questão ocorreu em 17/06/2010 (Consulta 1147-09). Na oportunidade, o Ministro Marcelo Ribeiro se pronunciou da seguinte forma:

Isso é pior do que realizar um novo julgamento. A coisa julgada impede um novo julgamento, mas, nesse caso, seria até melhor, se é que assim se pode falar, a realização de novo julgamento, porque ao menos haveria contraditório. Aqui não. Na prática, simplesmente se vai ignorar a coisa julgada e se enviar, talvez, uma correspondência para o interessado, informando que a pena dele foi estendida para oito anos.⁶⁴

⁶⁴ Trecho da resposta à Consulta 1147-09.

Destarte, assentou-se o entendimento⁶⁵ de que a aplicação do novo prazo de inelegibilidade constante na mencionada alínea, não poderia se sobrepor ao postulado fundamental da proteção à coisa julgada (art. 5º, XXXVI).

Tal diretriz se manteve até o início de 2012 no TSE, quando, do julgamento conjunto das ADC nº 29 e nº 30 e ADI 4.578 e tendo em conta a composição renovada do r. Tribunal, houve uma mudança diametralmente oposta de concepção. Em que pese isto, o ministro Lewandowski permaneceu com seu entendimento, sustentando que:

O que sempre distinguiu a hipótese da alínea d, daquelas outras condenações mesmo transitadas em julgado dispostas nas alíneas e, h, j, l, n e p, todas do art. 1º, I, da LC 64/90, é o fato de aquela ser a única situação em que a Justiça Eleitoral aplica a sanção de inelegibilidade na própria sentença condenatória, em representação eleitoral, nos termos do art. 22, XIV, da Lei de Inelegibilidades.

[...]

Em outras palavras, somente na alínea d, a Justiça Eleitoral impõe a pecha de inelegibilidade como consequência explícita da sentença condenatória, a qual, uma vez coberta pelo manto sagrado da coisa julgada e exaurida no tempo, não tem como ser exacerbada, sem violar o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

É aqui que reside, permito-me insistir, a peculiaridade da matéria ora tratada. À toda a evidência, a aplicação do novo regime jurídico de inelegibilidade encontra – nessa única hipótese – um óbice insuperável de estatura maior, qual seja, o direito constitucional de preservação da coisa julgada, em face de lei superveniente. Em suma, o prazo de 3 (três) anos decorrente da cominação judicial de inelegibilidade integrou, de forma indissociável e definitiva, o título judicial que atingiu o recorrente, diante de seu trânsito em julgado.⁶⁶

Em outras palavras, defendeu que o prazo cominado da inelegibilidade integraria o título judicial de forma definitiva por tratar-se de inelegibilidade sancionatória declarada pela própria Justiça Eleitoral, em sede de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE), com fundamento no inciso art. 22, XIV, da LC nº 64/90, o que traria tratamento diferenciado em relação às outras demais hipóteses.

Com efeito, serve de fundamento para esta posição a redação dos dispositivos supramencionados, sendo a hipótese descrita na alínea “d” a causa de pedir da AIJE, regulamentada pelo art. 22, XIV, da LC nº 64/90. Vejamos os dois dispositivos:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

⁶⁵ AgR-RO 2089-03.2010.6.05.000/BA e Respe 4851-74.2009.6.14.0000/PA, p. ex.

⁶⁶ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 929.670. Relator: Ricardo Lewandowski. DJ: 12/04/2019. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339918149&ext=.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, **em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político**, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;”

Art. 22 [...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, 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 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela **interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação**, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; **(grifo nosso)**

Soma-se a isto a justificativa de que a própria redação do inciso XIV faz menção expressa a palavra “sanção”, quando assinala “cominando-lhes sanção de inelegibilidade”. Parte-se de interpretação literal do dispositivo que atribuiu a nomenclatura “sanção” ao instituto jurídico da inelegibilidade.

Em vista disto, Carlos Frazão tece críticas⁶⁷ à interpretação de um regime dual para as inelegibilidades do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90, sobre esta dicotomia em relação a natureza jurídica da inelegibilidade da alínea “d” das demais alíneas do inciso I. Ele traz dois exemplos que corroboram para a inconsistência deste entendimento.

O primeiro é o caso de um agente público que teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, circunstância que se tornará inelegível pela incidência da hipótese da alínea “g”, do diploma em comento. É notório que a produção dos efeitos da inelegibilidade só será verificada quando (e se) o agente público formalizar o seu pedido de candidatura. Ou seja, nas palavras de Frazão, a inelegibilidade ficará em “estado de latência”. Qualquer interferência na esfera jurídica do agente só será percebida no momento do registro de candidatura.

Na outra situação, o agente público fora condenado por abuso de poder econômico em sede de AIJE, atraindo a inelegibilidade do inciso XIV do art. 22 da supracitada Lei. Percebe-se, de igual forma ao exemplo anterior, que a inelegibilidade só será consumada quando (e se) houver a formalização do registro de candidatura,

⁶⁷ FRAZÃO, Carlos Eduardo Frazão. “Revisitando o art. 22, XIV, da LC nº 64/1990: A inconsistência teórica da dicotomia entre inelegibilidades como efeitos secundários (art. 1º, I) e como sanção (art. 22, XIV) e a discussão no RE 929.670/DF. In: ANPR. Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016, p. 77-93.

apesar de constar no título condenatório a inelegibilidade. O estado de latência permanece também nesta hipótese ventilada, mesmo que conste a inelegibilidade no título judicial. Percebe-se que quanto a inelegibilidade não há efeitos jurídico-eleitorais imediatos, existe sempre a condição “se” – se o agente decidir por candidatar-se a cargo eletivo –. Certas indagações são levantadas por Frazão. Vejamos:

[...] e se magistrado não cominar a inelegibilidade no título judicial, assentando apenas a cassação do diploma? O indivíduo condenado pela prática abusiva ainda assim permanece inelegível, ou, diante dessa omissão do juiz, manteria seu estado jurídico de elegibilidade incólume?⁶⁸

Verifica-se que qualquer ausência de menção a inelegibilidade no título da sentença judicial da AIJE não levaria a conclusão de que fora afastada, tendo em vista que seria reconhecida pela incidência da alínea “d”, I, do art. 1º da LC 64/90 no momento da apreciação do pedido de registro de candidatura.

O Min. Luiz Fux contribuiu para esta crítica com mais dois exemplos, conforme seu voto no RE nº 929.670. O primeiro seria a incidência na alínea “j”, que torna inelegível os condenados por corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio e 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. Pois bem, em todas essas condutas “a competência para processamento e julgamento recai sobre a Justiça Eleitoral”⁶⁹, porém esta encontra-se impedida para determinar a inelegibilidade frente a ausência de dispositivo legal que a autorize (arts. 30-A, §2º, 41-A e 73 a 77 da LE). Nota-se que o regramento consta na Lei das Eleições, ou seja, em lei ordinária, o que impossibilita a determinação da inelegibilidade pela reserva de lei complementar que foi posta a ela no §9º, art.14, da CRFB. O ministro encerra que “a natureza jurídica do instituto não se adstringe à sua posição topográfica”, porque seria só relocar as hipóteses da alínea “j” para lei complementar.

O outro exemplo é o inverso do citado acima, seria o caso da transmutação do inciso XIV, do art. 22, da LC nº 64/90 para uma lei ordinária. O que para o ministro,

⁶⁸ *Idem*, p. 85.

⁶⁹ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 929.670. Relator: Ricardo Lewandowski. DJ: 12/04/2019. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339918149&ext=.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

não altera em nada a natureza jurídica do instituto. Enfim, aduz que tanto a alínea “j” quanto a alínea “d” (ambas decorrentes de ilícitos eleitorais e processadas pela Justiça eleitoral) são ontologicamente semelhantes, se diferenciando apenas pela topografia no ordenamento jurídico pátrio e pela menção ou não da inelegibilidade no título judicial condenatório, inexistindo razão para naturezas jurídicas distintas.

Ante o exposto, é imperioso reconhecer a forma como a inelegibilidade se manifesta. Não me parece correto do ponto de vista lógico-jurídico uma dualidade entre regimes, sendo que as situações ventiladas operam da mesma forma, com a inelegibilidade sendo aferida em momento ulterior, qual seja no registro de candidatura. Ademais, todas as alíneas aqui mencionadas decorrerem de fatos jurídicos ilícitos, indicando terem a mesma natureza jurídica. Com agudo raciocínio, Carlos Frazão continua:

Na realidade, o que tem passado despercebido pela doutrina e pela jurisprudência é que o art. 22, XIV, em nada se distancia do art. 1º, inciso I, alínea “d”, da LC n. 64/1990. O preceito legal reproduz no rito procedimental da AIJE a inelegibilidade da alínea “d”, especificamente indicando os comandos impostos ao juiz nas hipóteses de condenação por abuso de poder econômico, abuso de poder de autoridade e pelo uso indevido dos meios de comunicação (i.e., cassação do diploma e declaração de inelegibilidade).⁷⁰

Sucedo que o disposto nas alíneas do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90, são as hipóteses de inelegibilidade, um verdadeiro rol, e o artigo 22 é a disciplina normativa do rito da AIJE, sendo que o inciso XIV contém a reprodução da alínea “d”, sendo esta última a causa de pedir da AIJE.

Outrossim, o autor obtempera que o argumento de que “a inelegibilidade seria sanção porque assim o intitulou o legislador” é fruto da má redação adotada pelo legislador. No inciso XIV podemos identificar o uso das seguintes expressões “o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado” e “cominando-lhes sanção de inelegibilidade”. É inequívoca a contradição das ideias expressas nessas expressões, a primeira indica a natureza declaratória e a segunda, natureza constitutiva. Não podendo apreender com exatidão aquilo que o legislador pretendeu.

Ante o exposto, não há razão para atribuir regime diferenciado quanto a suposta inelegibilidade-cominada do inciso XIV, do art. 22, c/c a alínea “d”, I, do art. 1º, e as inelegibilidades como efeito secundário das alíneas restantes do inciso I, do

⁷⁰ *Idem*, p. 86.

art. 1º, todos da LC nº 64/90, porquanto o efeito jurídico é o mesmo, tendo a inelegibilidade se manifestando de igual forma nos dois casos.

Sucedo que Frazão não conclui o ensaio sinalizando que as inelegibilidades postas no inciso I, do art. 1º, da LC 64/90, são hipóteses de sanção ou inadequações ao regime jurídico eleitoral, mas é firme em apontar o equívoco da dicotomia de regimes da alínea “d” para as demais alíneas do inciso I, do art. 1º. Já o Min. Luiz Fux corrobora com as críticas tecidas por Frazão expostas aqui, porém vai além, defende as inelegibilidades como adequações ao estatuto eleitoral (próximo item será vista sua fundamentação).

6.3. A INELEGIBILIDADE COMO SANÇÃO

Tratada a posição distinta do Ministro Lewandowski, cumpre examinar as razões que fundamentam certas inelegibilidades como sanção. Acentua-se que o tema fora discutido também em sede do julgamento conjunto das ADC nº 29 e nº 30 e da ADI nº 4.578, tendo o Min. Cezar Peluso já apontado para o caráter sancionatório que a inelegibilidade pode se manifestar. Já no caso em estudo, foram os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello que sustentaram a tese de que a inelegibilidade contida na alínea “d” é sanção, como qualquer outra que advenha de fato ilícito.

Impende para esta investigação, o exame da obra de Adriano Soares da Costa, que através de robusto fundamento teórico consegue demonstrar a natureza sancionatória própria à algumas das inelegibilidades de cunho infraconstitucional (inelegibilidades cominadas). Complementa-se tal posição com o argumento trazido pelo Min. Gilmar Mendes em seu voto julgamento do RE nº 929.670/DF.

6.3.1. A doutrina de Adriano Soares da Costa

Antes de tudo, mostra-se necessário trazer certas ideias da teoria geral do Direito, notadamente da teoria da norma jurídica, para adentrar a compreensão de Adriano da Costa e perquirir a natureza jurídica das inelegibilidades.

É comum a todos que o Direito é compreendido como uma ordem que disciplina as condutas dos indivíduos na sociedade, ou seja, é entendido como um conjunto de

regras de conduta, tal como a religião, a moral e o costume. Todas essas ordens sociais representariam a relação do indivíduo com seus pares ou com eles mesmos.

Assim sendo, tem-se que o indivíduo durante sua existência estabelece diversas relações com seus grupos sociais, ocupando diferentes papéis na sociedade. Do convívio é natural que decorram conflitos, carecendo de meios que os controle. Diante disso, o Direito é criado para regular a vida em sociedade, sendo estruturado sobre normas que visam garantir a paz social. Ele é posto para ser cumprido e nisto é estruturada a sua lógica normativa, que intenta ao seu cumprimento.

Nessa perspectiva, como mecanismo de concretude do Direito é trazida a ideia de coação, que serve também às outras ordens sociais. A coação seria “a violência física ou psíquica, que pode ser feita contra uma pessoa ou um grupo de pessoa”⁷¹. Em outras palavras, seria o elemento físico-psicológico que atua sobre os indivíduos trazendo-lhes uma carga negativa, como um mal, frente a uma conduta desvirtuante.

No Direito, a coação se apresenta na norma sancionatória, este seria o elemento distintivo do direito para os outros conjuntos de normas de conduta. A coação se apresenta de forma organizada, estruturada e com o monopólio do Estado na figura da norma sancionatória. Hans Kelsen comenta que:

Na medida em que o ato de coação estatuído pela ordem jurídica surge como reação contra a conduta de um indivíduo pela mesma ordem jurídica especificada, esse ato coativo tem o caráter de uma sanção e a conduta humana contra a qual ele é dirigido tem o caráter de uma conduta proibida, antijurídica, de um ato ilícito ou delito - quer dizer, é o contrário daquela conduta que deve ser considerada como prescrita ou conforme ao Direito, conduta através da qual será evitada a sanção⁷².

Ou seja, a norma sancionatória é a “reação institucionalizada de imposição de conduta destinada a fazer cumprir a norma violada”, nos dizeres de Norberto Bobbio⁷³. Nesta concepção, a conduta que desatende ao preceito jurídico, e por isto tida como ilícita, é reprimida pela coação estatal revestida na forma da sanção jurídica. A sanção seria o efeito do ato jurídico ilícito.

Feitas tais ponderações, trazendo a noção de sanção como norma jurídica, impede conhecer o que seria precisamente a norma jurídica.

⁷¹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 69.

⁷² KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 35.

⁷³ BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Tradução Fernando Pavan Baptista & Ariani Bueno Sudatti. 2ª ed. São Paulo: EdiPro, 2003, p. 10.

É certo que a vida social é uma sucessão permanente de fatos⁷⁴. A lógica de viver é factual, tudo o que nos cerca são fatos da vida. Porém, aos fatos são dadas significâncias, isto é, os fatos têm signos diferentes conforme sua valoração, conforme a ótica que os analisamos. O nascimento, p. ex., pode ser observado na perspectiva científica como o momento em que o ser vivo inicia sua vida depois de diversos processos biológicos; do ponto de vista fiscal é o surgimento de mais um contribuinte; já na ótica jurídica, o nascimento com vida é marco inicial para a atribuição de uma gama de direitos a este sujeito.

Esta percepção de que os fatos têm diversos signos, traz a ideia de que os fatos jurídicos são aqueles fatos da vida (do mundo total) que o Direito considerou relevante para ingressar no mundo jurídico⁷⁵. Diante de uma série de fatos sociais, o Direito escolheu alguns para compor o seu conteúdo⁷⁶ (juridicalização). Em suma, é jurídico o fato porque assim fora determinado pelo Direito. Pontes de Miranda aduz que “Os elementos do suporte fático são pressupostos do fato jurídico, o fato jurídico é o que entra, do suporte fático, no mundo jurídico, mediante a incidência da regra jurídica sobre o suporte”⁷⁷. De tal forma que o fato da vida se torna jurídico pela incidência da norma jurídica.

Para o civilista, a incidência da norma jurídica se dá no mundo do pensamento. Se existe determinada norma que determina proibido o homicídio e, no mundo concreto, tem-se a situação de “A” que atira em “B”, matando-o, verifica-se a incidência da norma de forma automática e infalível. “A vontade humana nada pode contra a incidência da regra jurídica, uma vez que ela se passa em plano do pensamento”⁷⁸. O fato jurídico ocorreu porque existe um preceito normativo constituído de um suporte fático que se realizou por completo na conduta de “A”. Portanto, o mundo do pensamento se confunde com a ideia de mundo total, os fatos que nele acontecem são percebidos em consequências no mundo total⁷⁹.

Disto, conclui-se que para o fato jurídico ocorrer prescinde de uma judicialização, ele ocorre porque ocorre, sendo descrito pela norma jurídica que incide

⁷⁴ MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico: plano da existência. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 42.

⁷⁵ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 35.

⁷⁶ REALE, Miguel. Op. Cit. p. 178.

⁷⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de Direito Privado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, p. 04.

⁷⁸ *Idem*, p. 54.

⁷⁹ COSTA, Adriano Soares da. Op cit. p. 56

sobre ele. A incidência da lei, portanto, independe da sua aplicação, nas palavras de Adriano da Costa⁸⁰, que exemplifica, se uma mulher para no sinal vermelho no trânsito, ela estará aplicando a norma que incidiu; se ela ultrapassa o sinal, a norma incide, mas não é aplicada por ela; se ultrapassa o sinal e é fotografada por um radar, há a incidência da norma, mas sua aplicação vai depender da ação estatal⁸¹. Enfim, em todos os casos a norma incide sobre o suporte fático.

Voltando às lições de Pontes de Miranda, ele alude que direito objetivo é a regra jurídica existente anterior aos direitos subjetivos, que só surgem depois da incidência da regra jurídica⁸². Em outras palavras, o fato da vida se realiza, sendo este o suporte fático de uma regra jurídica que incide sobre ele e torna-o um fato jurídico, fazendo nascer um direito subjetivo. Em vista disto, enfatiza que “os direitos subjetivos e todos os demais efeitos são eficácia do fato jurídico”⁸³.

Adriano da Costa ratifica este entendimento quando afirma que “Todo direito subjetivo é efeito de fato jurídico, fruto da incidência da norma sobre seu suporte fático”⁸⁴. Nessa esteira, transporta os conceitos da teoria geral para o Direito Eleitoral, notadamente ao estudo das inelegibilidades. Por óbvio, o Direito Eleitoral não se trata de uma ciência nova apartada da teoria geral do Direito, assim sendo, qualquer tentativa de construção teórica deve ser calcada pelos axiomas do Direito como um todo.

Nesse contexto, indaga-se sobre quando nasce a elegibilidade e qual o seu conteúdo. Sucede que o direito subjetivo de ser votado só nasce a partir do deferimento do registro de candidatura. É inequívoco. “Tal direito subjetivo só nasce se satisfeita certas condições, as quais ensejam o registro de candidatura, que é o título jurídico que a habilita o nacional a participar do prélio eleitoral”⁸⁵. Em outras palavras, é um direito conquistado processualmente. Em princípio, o nacional é inelegível – esta é a regra –, caso aspire ao mandato político há de preencher as condições impostas pela legislação, requerer o registro e, sendo deferido, estará apto a concorrer ao escrutínio eleitoral. Só a partir disto que é facultado ao reconhecido

⁸⁰ *Idem*, p. 35.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Op. Cit. p. 05.

⁸³ *Idem*, p. 5.

⁸⁴ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 43.

⁸⁵ *Idem*, p. 184.

candidato pleitear votos, fazer uso do horário eleitoral gratuito, receber doações e parcelas do fundo eleitoral etc.⁸⁶.

Dessa forma, o fato jurídico que dá ensejo ao direito subjetivo de ser votado (efeito jurídico) é o registro de candidatura. Posto que em nada modifica os *status* do propenso candidato se provido das condições de elegibilidade, mas pendente o seu pedido de registro de candidatura. Com base na teoria geral do Direito, tem-se a juridicalização do suporte fático (pedido de registro) por incidência da norma jurídica (exigências constitucionais e infraconstitucionais), fazendo surgir o fato jurídico (deferimento do registro) que tem como efeito a elegibilidade. O registro não é mera formalidade tal qual a “falta do registro da escritura pública não é ausência de um pressuposto formal para o nascimento do direito de propriedade”⁸⁷.

Assim sendo, as condições de elegibilidade funcionariam como verdadeiras condições de registrabilidade, nas palavras de Adriano⁸⁸, que assevera:

Esse é o ponto fundamental: entre as condições de elegibilidade e a elegibilidade, há a figura do intercalar do registro de candidatura. Quem vem a juízo pedindo o registro de candidatura, vem afirmando que possui todos os pressupostos exigidos, que lhe dão direito à concessão do registro. É pelo deferimento do pedido pela Justiça Eleitoral, que analisa a existência ou não do direito de registro, que se consuma o registro de candidatura, nascendo a elegibilidade.⁸⁹

Disso se extrai que o direito ao registro de candidatura se difere do direito a elegibilidade. O primeiro “nascido do fato jurídico complexo que é o preenchimento das condições de elegibilidade”⁹⁰, já o segundo, “nascido fato jurídico do registro de candidatura”⁹¹. Ou seja, a elegibilidade não se traduz no preenchimento das condições, estas servem de suporte fático para constituição do fato jurídico (registro de candidatura) que antecede e dá causa a elegibilidade.

Logo, o curso daquele que tenciona à candidatura a mandato eletivo começa com o preenchimento das condições de elegibilidade, sendo a marcha processual iniciada com a apresentação à Justiça Eleitoral do pedido de registro – processo de registro de candidatura (RCand) –, que deverá ser feito pelos partidos e coligações⁹².

⁸⁶ Existe a possibilidade de o pretenso candidato realizar atos de campanha enquanto aguarda o deferimento do registro, a despeito da autorização do art. 16-A da Lei 9.504/97, contudo, os votos não serão validados, por óbvio, se não obtiver o deferimento.

⁸⁷ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 51.

⁸⁸ *Idem*, p. 87.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Idem*, p. 192.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² GOMES, José Jairo. Op. Cit. p. 205.

Neste instante, será verificado o cumprimento das condições, a existência de causa obstativa ao direito (existência de inelegibilidade) e a regularidade documental exigida por lei⁹³ (declaração de bens, p. ex.). Atestada a legitimidade do pleito, será deferido o registro de candidatura (sentença constitutiva da elegibilidade) dimanando o *ius honorum*. Em caso contrário, tendo sido verificada alguma inelegibilidade, como p. ex. a existência de uma sentença transitada em julgado em seu desfavor por crime de tráfico de entorpecentes, forçoso é o indeferimento do registro (sentença declaratório da inelegibilidade e constitutiva negativa da elegibilidade), obstando-o ao exercício do direito subjetivo à participação como candidato no prélio eleitoral.

Atenta-se que há outro momento para apreciação sobre a existência ou não de elegibilidade qual seja após a diplomação, no caso de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional, trata-se de situação excepcional que enseja a propositura da ação de impugnação do registro de candidatura (AIRC).

Partindo dessas premissas, o inelegível seria “aquele que não possui elegibilidade, ou porque nunca a teve (inelegibilidade inata) ou porque veio a perdê-la ou ficou impedido de obtê-la como efeito de um algum fato jurídico ilícito”⁹⁴ (inelegibilidades cominadas).

Salienta-se que a diferenciação proposta pela Teoria Clássica entre não-elegibilidade e inelegibilidade é inadequada, tendo em vista a ausência de fundamento jurídico, pois o ordenamento jurídico pátrio não faz menção a não-elegibilidade. O advoga alagoano pondera que esta diferenciação partiu de um estudo de direito comparado, o qual se apropriou de conceitos de inelegibilidade que não harmonizam com as disposições constitucionais nacionais. Malgrado isto, há acerto dos adeptos desta teoria quando reconhecem o efeito jurídico idêntico das duas situações propostas por eles (ausência de condição e ocorrência de causa de inelegibilidade): a ausência de elegibilidade.

Fixado o conteúdo da inelegibilidade, prescinde demonstrar as suas formas de manifestação, podendo elas decorrerem de fatos lícitos como de fatos ilícitos, ganhando ares de sanção.

Vê-se que a licitude e a ilicitude são conceitos da teoria geral do Direito. Reputa-se um fato ilícito como sendo aquele fato contrário ao direito - aqui reside a

⁹³ O art. 11, §1º, da Lei nº 9.504/97, indica o rol dos documentos necessários para o registro de candidatura.

⁹⁴ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 48.

diferenciação –, consiste no fato jurídico que tem como suporte fático uma conduta a qual a regra jurídica define como desvirtuante, e da incidência da norma advém um fato jurídico ilícito que o sistema normativo estipula efeito sancionatório. O fato ingressa no mundo jurídico como um fato jurídico ilícito, “dimanando a sanção prevista na norma como seu efeito, seja ela deseficacizante, caducificante, nulificante ou limitadora de esfera jurídica”⁹⁵.

Disto, convém que existe inelegibilidade que decorre de fato lícito, porém obstativo do *ius honorum*. É a denominada inelegibilidade inata, que consiste no “estado ou situação legítima, porém como carência do direito de ser votado à falta de alguma condição de elegibilidade”⁹⁶. O parentesco, o cargo na magistratura e a condição de militar, p. ex., ingressam no mundo jurídico no plano da licitude, por escolha do legislador, sendo destinadas a cumprir certas finalidades como a paridade de armas entre os concorrentes, o equilíbrio na disputa eleitoral etc. Constata-se, portanto, que o efeito sancionatório não faz parte, necessariamente, do conteúdo da inelegibilidade.

Não obstante, encontra-se várias hipóteses previstas nas alíneas do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90, como o abuso poder econômico ou político, a captação ilícita de sufrágio, os crimes contra a vida, as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, que são condutas contrárias ao Direito, adentrando no mundo jurídico como fatos jurídicos ilícitos. A inelegibilidade que decorre deles é efeito negativo, é sanção que embaraça a candidatura, denominada inelegibilidade cominada⁹⁷.

Retornado à teoria geral do Direito, importante é a lição de Miguel Reale quando disserta sobre as fontes do direito⁹⁸, não compreendendo a doutrina como uma, mas nem por isto lhe atribui menor grau de importância. A sua função seria de revelar aquilo que é produzido pelas fontes do direito, aquilo que é o direito objetivo (modelos jurídicos prescritivos). Disto, traz a noção de modelos dogmáticos, que consistem em:

[...] esquemas teóricos, cuja finalidade é determinar: a) como as fontes podem produzir modelos jurídicos válidos; b) que é que estes modelos significam; e c) como eles se correlacionam entre si para compor figuras, institutos e sistemas, ou seja, modelos de mais amplo repertório.⁹⁹

⁹⁵ *Idem*, p. 188.

⁹⁶ *Idem*, p.190.

⁹⁷ *Idem*, p. 188.

⁹⁸ REALE, Miguel. Op. Cit. P. 175-178.

⁹⁹ *Idem*, p. 176.

Ou seja, o papel da doutrina é dar significância ao direito objetivo produzido pelas fontes do direito. Sucede que a experiência jurídica se apresenta de diversas formas de acordo com o seu grau de complexidade, se expressando através das categorias, dos institutos, das figuras, das instituições e dos sistemas, por exemplo¹⁰⁰. Destaca-se os institutos e as figuras, os primeiros representariam:

[...] estruturas normativas complexas, mas homogêneas, formadas pela subordinação de uma pluralidade de normas ou modelos jurídicos menores a determinadas exigências comuns de ordem ou a certos princípios superiores, relativos a uma dada esfera da experiência jurídica.

Já as figuras podem ser compreendidas como “as várias modalidades que pode assumir um instituto”¹⁰¹, isto é, são as facetas de um instituto, como p. ex. a posse que pode ser de boa ou má fé.

Em vista disto, Fernando Mil Homens Moreira chama atenção para o instituto da inelegibilidade que se comporta de forma variada, sendo capaz de assumir duas figuras tal qual a posse, podendo se manifestar em inelegibilidade-inata, decorrente de fato lícito, ou em inelegibilidade-cominada, que nasce de um ilícito jurídico¹⁰².

Da ilicitude do fato jurídico forçoso é o indeferimento do pedido de candidatura, registra-se quanto a esta decisão que reconhece a presença de uma inelegibilidade-cominada a sua natureza declaratória, Adriano da Costa assevera que:

[...] inelegibilidade cominada é sempre efeito de um fato jurídico ilícito, decretado por decisão judicial de eficácia preponderante constitutiva negativa. A decisão judicial que a decreta tem relevante efeito declaratório da ocorrência do fato jurídico ilícito.¹⁰³

Sucede que o juiz não constitui a inelegibilidade cominada quando da análise do pedido de registro de candidatura. O que ocorre é a verificação de um fato jurídico ilícito anterior, decretado judicialmente em momento também anterior ao RCand e, em vista disto, o juiz declara a inelegibilidade e constitui negativamente a elegibilidade¹⁰⁴.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 191.

¹⁰¹ *Idem*, p. 192

¹⁰² MOREIRA, Fernando Mil Homens. Da inconstitucionalidade da interpretação do Tribunal Superior Eleitoral quanto à aplicação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 aos casos de condenações anteriores à vigência da referida lei. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 105-120, jul./dez. 2010, p. 109-110.

¹⁰³ COSTA, Adriano Soares da. *Op. Cit.* p. 192.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

“A eficácia principal da decisão declaratória é a certeza jurídica acerca da existência, inexistência ou modo de ser de uma situação jurídica”¹⁰⁵. No caso da inelegibilidade, declara-se sua existência ante pronunciamento judicial anterior. Já a sentença que defere o registro, tem conteúdo declaratório da presença de todas as condições de elegibilidade (existência do direito de registro)¹⁰⁶ e conteúdo constitutivo, de uma “situação jurídica nova, que resulta do reconhecimento do direito potestativo”¹⁰⁷ à candidatura.

Didaticamente, a inelegibilidade se assemelha a uma auréola que paira sobre o indivíduo desde a decretação do fato jurídico ilícito pela autoridade judicial, no caso desde a decisão proferida por órgão colegiado (conforme nova redação dada pela LC 135/2010). Ou seja, nasce da decisão judicial que decreta a ilicitude do fato jurídico que lhe deu causa (efeito *ope judicis*).

Como contraponto a esta compreensão sobre a elegibilidade e inelegibilidade está a tese firmada na ADC nº 29 e ora ratificada no RE nº 929.670 a qual não existe direito adquirido a elegibilidade na medida em que:

[...] a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de requisitos “negativos” (as inelegibilidades). Vale dizer, o indivíduo que tenciona concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral. Portanto, a sua adequação a esse estatuto não ingressa no respectivo patrimônio jurídico, antes se traduzindo numa relação *ex lege* dinâmica.¹⁰⁸

Sucedo que, como demonstrado, a elegibilidade é o direito público subjetivo que nasce do deferimento do registro de candidatura. Neste instante, há sim direito adquirido a candidatar-se ante a sentença que constitui a elegibilidade. Ademais, tem-se nas condições de elegibilidade (requisitos) os elementos indispensáveis para a existência jurídica do direito de concorrer ao mandato eletivo. O sentido de requisito opera-se de forma que o seu preenchimento é vital, inexistindo a figura do requisito negativo que aponta para um não preenchimento. Isto se assemelha a classificação entre direitos positivos e negativos comentada anteriormente pela crítica de Ingo

¹⁰⁵ DIDIER Jr., F. Decisões declaratórias e constitutivas não têm eficácia imediata. Revista Consultor Jurídico, 27 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-27/fredie-didier-jr-decisao-declaratoria-nao-eficacia-imediata>. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

¹⁰⁶ COSTA, Adriano Soares da Costa. Op. Cit. p. 88.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE: ADC 29/DF. Relator: Luiz Fux. DJ: 29/06/12. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 28 nov. 2019.

Sarlet, constata-se que tolhimento a direito não pode ser entendido como direito, nem como requisito de constituição de direito. Adriano da Costa comenta sobre isto:

Ora, se há requisitos para o nascimento de um direito (rectius, ocorrência do fato jurídico que faz nascer o direito subjetivo) é tautológica a afirmação de que têm eles de ser preenchidos, ou então não seriam requisitos. No voto do Ministro Fux, para que nasça a elegibilidade é necessário que não se preencha o requisito negativo (as inelegibilidades). Note-se: se para eu obter um direito eu devo não preencher um requisito, resta evidente que ali não se está diante de um requisito *tout court*, mas de um empecilho (ou obstáculo-sanção, como denomino desde 1998). Requisito é pressuposto, não impedimento! O que demonstra, a mancheias, que não se pode dizer, sem cair numa absurdidade deôntica, que a inelegibilidade não é sanção, mas condição.¹⁰⁹

Portanto, em face do exposto, a proposta de Adriano Soares da Costa parece ser a melhor compreensão sobre o tema da elegibilidade/inelegibilidade, certamente é a que melhor coaduna com os preceitos da teoria geral do Direito, haja vista que a elegibilidade é direito subjetivo nascido do fato jurídico do registro de candidatura, como efeito deste. Já a inelegibilidade é o estado de ausência da elegibilidade – conceitos conexos –, que pode se dar por uma ausência inata, por impedimento ou por perda. As duas últimas decorrentes de fatos jurídicos ilícitos, os quais o ordenamento estipula como efeito a inelegibilidade, de tal forma que a alínea “d” preceitua a inelegibilidade como efeito sancionatório.

6.3.2. A anticonvencionalidade das alíneas “b” até “q”, inciso I, art. 1º, da LC 64/90, se não entendidas como sanção

Abordada a doutrina de Adriano Soares da Costa, relevante apontar o argumento sobre a (anti)convencionalidade das alíneas “d” até “q” da LC nº 64/90, apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes, em sede do julgamento do RE nº 929.670, que respalda o entendimento da natureza sancionatória que a inelegibilidade pode vim a ter.

É cediço que os direitos políticos são encontrados em diversas convenções internacionais de direitos humanos, podemos citar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 25), a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 21), a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (art. XX), a Carta

¹⁰⁹ *Idem*, p. 211.

Democrática Interamericana (arts. 2º e 3º), o Protocolo 1 ao Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 3º), a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 23), dentre outras¹¹⁰.

Com vistas disto, o ministro destacou que é possível apreender das disposições convencionais tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis quanto da Convenção Americana de Direitos Humanos-CADH (ou Pacto de San José da Costa Rica) a atribuição de *status* de direitos humanos aos direitos políticos, abarcando, obviamente, a elegibilidade (art. 25¹¹¹ e art. 23¹¹², respectivamente).

Sucedo que o CADH foi além, e estipulou os fundamentos em que podem se basear as restrições ao *ius honorum*, ou seja, ofereceu parâmetros ao legislador dos países signatários no tocante a criação de hipótese limitadoras da elegibilidade. Dispõe que “somente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (art. 23, item 2), é que se poderá restringir o direito de ser eleito.

Outrossim, torna-se ainda mais latente o grau de relevância concedido aos direitos políticos quando do exame do art. 27¹¹³ do Pacto de San José da Costa Rica que trata da suspensão das garantias fundamentais em situações emergenciais (p.

¹¹⁰ OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconveniência da alínea “G” da Lei de Inelegibilidades. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 118, p. 465-510, jan./jun. 2019.

¹¹¹ Artigo 25 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

¹¹² Artigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. [...]

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal

¹¹³ Artigo 27 - Suspensão de garantias [...]

2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 6 (proibição da escravidão e da servidão), 9 (princípio da legalidade e da retroatividade), 12 (liberdade de consciência e religião), 17 (proteção da família), 18 (direito ao nome), 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade) e 23 (direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

ex. situação de guerra). Acontece que os direitos políticos escapam às hipóteses ventiladas pelo artigo, demonstrando a imprescindibilidade e importância destes direitos.

Neste contexto, cumpre informar o caráter taxativo do referido rol elencado no art. 23, item 2, confirmado no caso *Castañeda Gutman v. México*, em 6 de agosto de 2008, em que se discutiu a legalidade da candidatura extemporânea e sem filiação partidária de Castañeda Gutman à presidência do México para as eleições de 2006.

Na oportunidade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu pelo caráter *numerus clausus* do rol, que só seria excepcionado caso houvesse um interesse público imperativo, de tal forma que considerou legítima a exigência de filiação partidária por entender ser relevante para o processo eleitoral, visto que facilitaria a fiscalização dos recursos públicos, viabilizaria uma melhor organização e oportunizaria o crescimento dos partidos políticos

Destarte, constatada a taxatividade do rol do art. 23, desponta-se o questionamento acerca da convencionalidade das inelegibilidades dispostas nas alíneas “b” até “q”, I, do art. 1º, da LC nº 64/90, com a nova redação dada pela Lei da Ficha Limpa, em quais das possibilidades de restrição ao *ius hororum* elencadas no art. 23, item 2, estariam enquadradas?

O Min. Gilmar Mendes entende que para garantir a convencionalidade das alíneas deve-se enquadrá-las nas restrições em razão “condenação, por juiz competente, em processo penal” trazidas pelo CADH. De fato, não se discute nenhum outro fundamento limitativo que desponte minimamente apropriado para enquadrar as hipóteses das alíneas “b” até “q”. Não há outra alternativa. Continua o constitucionalista, “Estamos entre a espada e a parede: ou a inelegibilidade é uma pena, e é inconstitucional a aplicação retroativa da lei que a prevê, ou não é uma pena, e é anticonvencional como um todo”.

Na inteligência do ministro constitucionalista, portanto, os fundamentos da restrição ao direito à elegibilidade estão dispostos na CADH, de forma que só há como enquadrar as alíneas “d” até “q” como medidas decorrentes de condenação criminal, sendo compulsório a interpretação ampla da expressão “processo penal”, entendida como processo penal em sentido *lato sensu*, isto é, seria o processo construído envolto de garantias judiciais características da esfera penal. Evidenciando-se o traço sancionatório das alíneas.

Ademais, recorda-se que os tratados internacionais sobre direitos humanos estão no ordenamento jurídico brasileiro como normas supralegais, acima das disposições infraconstitucionais (vide HC nº 87.585 e dos RE nº 466.343 e 349.703, de 2008).

Portanto, sendo o Brasil signatário destes pactos, imperativa é a sua submissão em relação a eles. De tal forma que “todas as inelegibilidades fundadas em critérios outros que esses listados pelo documento convencional violam o devido processo convencional”¹¹⁴, maculando pela anticonvencionalidade as alíneas “b” até “q”, I, art. 1º, da LC nº 64/90, se não entendidas como sanção.

6.4. A RETROATIVIDADE DA ALINEA “D”

É suscitado por alguns autores que o Direito “surgiu para prestar culto à ideia de justiça e fornecer segurança e certeza à vida social”, como bem ponderou Regina Nery Ferrari¹¹⁵ citando lição de Recaséns Siches¹¹⁶. Assim sendo, a ideia de segurança nas relações está intimamente ligada à concepção de Estado de Direito¹¹⁷, que a normatiza para garantir a eficácia.

A segurança jurídica, então, consistiria “no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”¹¹⁸, nas palavras de José Afonso. De tal forma que a segurança jurídica pode ser reconhecida de quatro formas, quais sejam a segurança como garantia, a segurança como direito social, a segurança por meio do direito e a segurança como proteção dos direitos subjetivos. Esta última é a que nos interessa e se manifesta, p. ex., na certeza que o indivíduo tem sobre os

¹¹⁴ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 55-103, jul./dez. 2014, p. 97.

¹¹⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. “O ato jurídico perfeito e a segurança jurídica no controle de constitucionalidade”. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha (Coord.). Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 215.

¹¹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, p. 215, apud RECASÉNS SICHES, Luis, p. 296.

¹¹⁷ *Idem*. 216.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 436.

seus atos regulados sob o império da lei do seu tempo, ainda que posteriormente vá ser substituída¹¹⁹

Dito isto, sabe-se que o fenômeno jurídico está em permanente transformação. A sociedade se transforma e o direito também, nesta ordem comumente. É célebre a frase: “o Direito é o último vagão no comboio das transformações sociais”¹²⁰. De tal forma que a atividade legiferante é contínua e, por conseguinte, acaba gerando conflitos entre a lei velha e a nova lei criada.

É o direito intertemporal que “tem por objeto determinar os limites do domínio de cada uma dentre duas disposições jurídicas consecutivas sobre o mesmo assunto”¹²¹. Alerta-se que não é tarefa fácil, Canotilho já advertia que o problema da retroatividade das normas (os conflitos de leis no tempo) é um dos mais complexos da teoria geral do Direito¹²². É certo o parecer. De um lado figura-se a estabilidade das relações jurídica e do próprio sistema jurídico, do outro a necessidade de mudança, o anseio por transformações, a atualização social. Observa-se muitas vezes uma tensão entre eles.

Sucedede que a lei, nas palavras de Jose Afonso, “é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro”¹²³, ou seja, a lei tem vocação para o futuro. Mas isto não significa a vedação total a retroatividade da lei. Ela pode ocorrer, porém são criados limites à retroatividade da norma. De igual forma, Adriano da Costa corrobora com este entendimento, considerando não haver um sobreprincípio natural que ateste a existência de uma regra geral da irretroatividade das leis¹²⁴. Nessa esteira, deve-se examinar a Lei Maior em apressado, ou seja, a (in)retroatividade da lei deve ser entendida conforme a legislação.

Em diferente linha de intelecção está Rubens Limongi França que advoga “a tese de que o princípio da irretroatividade da lei se funda na razão natural”¹²⁵.

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha (Coord.). Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 17-19.

¹²⁰ Autor desconhecido.

¹²¹ MAXIMILIANO, Carlos. Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, p. 07.

¹²² CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. Cit. p. 374.

¹²³ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 436.

¹²⁴ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 204.

¹²⁵ FRANÇA, Rubens Limongi. Direito Intertemporal Brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 20.

Em que pese essas duas concepções, no direito brasileiro extrai-se do conteúdo da segurança jurídica que a regra é a lei ter aplicação imediata¹²⁶ e viger ao seu tempo – a saber, desde a Constituição Federal de 1824 esta é a regra¹²⁷ –, tal princípio não tem expressa menção no texto constitucional¹²⁸, no entanto, decorre do conteúdo de regras e princípios expressos no ordenamento jurídico¹²⁹, como o princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB), o princípio da anualidade eleitoral (art. 16, CRFB) e a regra de proteção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CRFB, e art. 6º da LINDB), dentre outros.

Todavia, não parece ser absolutamente vedada a retroatividade, sendo inclusive permitida em sede de Direito Penal para beneficiar o réu (art. 5º, XL, CRFB), aplicada também, analogicamente, em outras searas do Direito. Dessa maneira, é compreendido que o efeito retroativo para ser válido deve estar disposto expressamente na lei¹³⁰. Carlos Maximiliano aduz que “a retroatividade, quando não vedada pelo estatuto fundamental o país, pode vingar. Porém há-de estar firmemente estabelecida; não há retroatividade tácita”¹³¹ (*sic*).

Além disso, percebe-se que foram impostas balizas para a retroatividade da lei nova, traduzidas nas expressões mais fortes do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, que tem seus conceitos dispostos no art. 6º da LINDB, malgrado incompletos.

Alguns autores¹³² acham desnecessárias as menções ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, bastando a expressão “direito adquirido” por abranger as demais. Contudo, conforme a diferenciação que está expressa na Carta Magna, cumpre trazer os conceitos em apartado.

Dessa forma, impende a transcrição do conceito do jurista italiano Gabba, que ainda orienta as demais definições de direito adquirido:

¹²⁶ Art. 6º da LINDB: “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

¹²⁷ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] III. A sua disposição não terá efeito retroactivo.

¹²⁸ Em vista da previsão do § 2º, do art. 5º, da CRFB, nosso sistema jurídico não exclui a adoção de princípios implícitos.

¹²⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op. Cit. p. 216.

¹³⁰ Alguns autores corroboram com essa afirmação como Maria Helena Diniz, Caio Mario da Silva Pereira, José Afonso da Silva e Carlos Maximiliano.

¹³¹ MAXIMILIANO, Carlos. Op. Cit. p. 52.

¹³² Rubens Limongi França, João Luis Alves, Reynaldo Porchat e José Augusto César, p. ex.

É adquirido todo direito que a) é consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude da lei do tempo no qual o fato se viu realizado, embora a a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da atuação de uma lei nova a respeito do mesmo, e que b) nos termos da lei sob o império da qual se verificou o fato de onde se origina, entrou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu.¹³³

Ou seja, adquirido seria o direito que, mediante fato capaz, integrou o patrimônio (material ou moral) do indivíduo na vigência da lei que o concedeu, mas não fora exercido à época tendo surgido uma lei nova dispondo sobre a mesma matéria.

Por sua vez, o ato jurídico perfeito é “aquêle que sob o regime da lei antiga se tornou apto para produzir os seus efeitos pela verificação de todos os requisitos a isso indispensável”¹³⁴ (sic). Jose Afonso complementa, “é perfeito ainda que possa estar sujeito a termo ou condição”¹³⁵. Em outras palavras, trata-se de um fato consumado, findo.

Já o conceito de coisa julgada pode ser apreendido em razão da sua dimensão formal, definida no art. 6º da LINDB, ou material. Na lição supracitado constitucionalista, a garantia que se tem sobre a inviolabilidade da coisa julgada é referente a coisa julgada material¹³⁶ – a formal se beneficiaria dela –, que tem seu conceito definido no art. 502 do CPC, *in verbis*, “Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”.

Acrescenta-se, também, a definição de Rubens Limongi França para quem a coisa julgada “trata-se-ia, isto sim, de verdadeiro fato consumado, em virtude da impossibilidade (cujas razões são do mais alto imperativo de ordem pública) de se mudar, por lei posterior, aquilo que a coisa julgada já estabeleceu”¹³⁷. Com razão, cuida-se também de um ato jurídico perfeito, já consumado.

Feita esta introdução, convém demonstrar como o conflito de leis se desenvolveu pela edição da Lei da Ficha Limpa.

Vê-se que a aplicação da LC nº 135/2010 se desdobrou em três situações, ela inovou (I) criando hipóteses de inelegibilidade a partir de fatos jurídicos antes tidos

¹³³ FRANÇA, Rubens Limongi. Op. Cit. p. 428-429.

¹³⁴ *Idem*, p. 437.

¹³⁵ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 439.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ FRANÇA, Rubens Limongi. Op. Cit. p. 441.

como lícitos (alínea “k”¹³⁸, p. ex.); (II) criou também hipóteses de inelegibilidades decorrentes de ilícitos que antes não tinham a inelegibilidade como efeito (alínea “l”¹³⁹, p. ex.); e, (III) aumentou o prazo de inelegibilidade para hipóteses já previstas anteriormente (alínea “g”¹⁴⁰, p. ex.).

Esta última circunstância é a trazida nos autos do RE nº 929.670/DF. A hipótese ventilada na alínea “d” não foi uma inovação legislativa, ela já era prevista tendo sido alterada a sua redação para estabelecer o fim da necessidade do trânsito em julgado da ação para a declaração da inelegibilidade, bem como para majorar o seu prazo. Estas foram as únicas mudanças geradas pela LC nº 135/2010 em relação a este dispositivo.

Consoante isto, o recorrente fora condenado com base na redação antiga da alínea “d”, tendo o período de inelegibilidade encerrado no ano de 2007. Em 2012, teve o registro indeferido pela aplicação retroativa do novo prazo. Com efeito, o que se discute é a constitucionalidade da aplicação retroativa que desconstituiu a coisa julgada.

Sucedem que a correta interpretação sobre a aplicação retroativa da alínea “d” perpassa pela percepção da natureza sancionatória deste dispositivo – conforme entendimento evidenciado pelo advogado eleitoralista Adriano da Costa e explorado anteriormente – e pela compreensão da coisa julgada.

É certo que a posição prevalecente no julgamento da ADC nº 29 foi de que não haveria retroatividade na aplicação da LC nº 135/2010 a fatos passados. O ministro relator Luiz Fux argumentou que não se trata de uma retroatividade autêntica – proibida pelo ordenamento jurídico pátrio –, mas sim de uma retrospectividade

¹³⁸ 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 legislatura;

¹³⁹ 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

¹⁴⁰ g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

(retroatividade inautêntica), usando da classificação de J. J. Canotilho, que pontua a distinção entre as duas da seguinte forma:

Os casos de retroactividade autêntica em que uma norma pretende ter efeitos sobre o passado (eficácia *ex tunc*) devem distinguir-se dos casos em que uma lei pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*) acaba por «tocar» em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidos no passado mas ainda existentes (retroatividade referente a efeitos jurídicos).¹⁴¹

Indaga-se sobre qual seria esta relação jurídica existente no caso examinado?

Constata-se que não há relação, o recorrente fora declarado inelegível em sentença que transitou em julgado, cumpriu a sanção e até mesmo tomou posse de mandato eletivo sendo reconduzido posteriormente. Não houve prolongação de efeito algum. Desde 2007 todos os efeitos se esgotaram.

Ademais, o próprio constitucionalista português assevera que há balizas à retrospectividade quando afirma:

[...] a proteção do cidadão procura-se por outros meios, designadamente através dos direitos fundamentais – saber se a nova normação jurídica tocou desproporcionada, desadequada e desnecessariamente dimensões importantes dos direitos fundamentais, ou se o legislador teve o cuidado de prever uma disciplina transitória justa para as situações em causa.¹⁴²

Como nos mostra Canotilho, a imposição de restrições a direitos fundamentais sem preocupação com os aspectos transitórios torna-se medida opressiva e injusta. De forma que interpretação pela retroatividade da lei da Ficha Limpa suscita a sua inconstitucionalidade.

O Min. Fux toma como exemplos as normas modificadoras de relações jurídicas contratuais, de estatutos funcionais e de regimes previdenciários. Aduz que as situações jurídicas modificadas pela LC nº 135/2010 foram estabelecidas no passado, mas seus efeitos perdurarão no tempo, sendo suscetíveis às alterações posteriores, pois parte da premissa que a elegibilidade é adequação ao estatuto jurídico eleitoral (conforme visto no cap. 5), caracterizada por uma relação contínua entre o cidadão e o estatuto, concluindo que:

É essa característica continuativa do enquadramento do cidadão na legislação eleitoral, aliás, que também permite concluir pela validade da extensão dos prazos de inelegibilidade, originariamente previstos em 3 (três),

¹⁴¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teorias da Constituição*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 378.

¹⁴² *Idem*, p. 379.

4 (quatro) ou 5 (cinco) anos, para 8 (oito) anos, nos casos em que os mesmos encontram-se em curso ou já se encerraram.¹⁴³

Ora, a candidatura não se assemelha a um regime estatutário, não há uma relação preexistente e nem prescinde dos institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e coisa julgada. Destaca-se crítica de Adriano Soares:

[...] não há como se falar em característica continuativa do enquadramento do cidadão na legislação eleitoral, porque simplesmente ela não existe. Não há um estatuto eleitoral para os cidadãos que não a regulação do seu exercício ao voto e a doações eleitorais que eventualmente faça. As demais normas sobre a disputa de mandato eletivo enquadram aqueles que pedem o registro de candidatura e passam a agir como se (als ob) fossem candidatos, até que haja o deferimento e, registrada a candidatura, nasça o direito de ser votado. Essa relação continuativa é o artefato retórico usado pelo Ministro Fux para poder tentar afastar a evidente retroatividade da lei nova.¹⁴⁴

A relação jurídica do servidor público e a Administração Pública não se funde no completo desprezo aos institutos da segurança jurídica. Na obra do advogado alagoano é trazido exemplo¹⁴⁵ cristalino, imagine a situação de um servidor com 4 anos de serviços prestados, estando à espera de uma promoção definida para quando completar 5 anos no exercício do cargo, conforme lei que estatui; neste interregno surge nova legislação que estipula novo prazo para a promoção, qual seja 8 anos. Teria direito adquirido este servidor? Verifica-se que não, o suporte fático para a obtenção do direito a promoção – os 5 anos – não se perfez, não se pode nem falar em retroatividade, o servidor estará sujeito a lei nova e contará para a promoção com os 4 anos já trabalhados. Agora imagine a situação do servidor que completou os 5 anos, mas ainda esteja aguardando a promoção; neste cenário é inequívoco que haja direito adquirido para o servidor; houve a concreção do suporte fático com a incidência da norma, restando realizado o fato jurídico que fez nascer o direito a promoção. Acrescento também o caso de quem acabou de ser promovido, ninguém admitiria a reversão da promoção ante o ato jurídico perfeito.

De igual forma, os institutos dispostos no art. 5, XXXVI, da CRFB, quais sejam o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, encontram guarida no Direito Eleitoral.

¹⁴³ STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE: ADC 29/DF. Relator: Luiz Fux. DJ: 29/06/12. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 28 nov. 2019.

¹⁴⁴ COSTA, Adriano Soares da. Op. Cit. p. 211.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 210.

É certo que antes do deferimento do registro o que há é o direito expectado, não protegido pelas regras integrantes do conteúdo da segurança jurídica, porém quanto a declaração de novo prazo de inelegibilidade à situação encoberta pelo manto da coisa julgada é indubitável a proteção constitucional.

O recorrente tem a seu favor o direito à inviolabilidade da coisa julgada material adquirido em 2004, consubstanciado na garantia de que fora declarado inelegível por um triênio e nada a mais. Lei a *posteriori* que estabeleça qualquer tipo de agravação à sanção anteriormente estabelecida fere o conteúdo da coisa julgada. Trata-se de fato consumado, em que nada pode-se fazer para alterá-lo. Na lição de Ingo Sarlet, “é vedado ao legislador atuar de modo a enfraquecer ou abolir a coisa julgada no Estado Constitucional. A coisa julgada é uma regra de conduta”¹⁴⁶. Como regra que é, reduz o espectro interpretativo, levando ao corolário que é proibido a desconstituição do seu mérito.

Ainda que não houvesse a coisa julgada, a lei nasce para futuro e a sua retroatividade é a exceção, como mencionado anteriormente, que para ser válida deve constar expressa no diploma normativo e não violar as regras contidas no art. 5, XXXVI, da CRFB, integrantes do conteúdo da segurança jurídica. Já comentava o Min. Gilmar Mendes sobre a vocação da LC nº 135/2010 na assentada que decidiu sobre a aplicação do princípio da anualidade eleitoral, reverberado (e reproduzido o trecho no voto) pelo também ministro Luiz Fuz, a quem posteriormente votou a favor da aplicação retroativa:

A Ficha Limpa é a lei do futuro, é a aspiração legítima da nação brasileira, mas não pode ser um desejo saciado no presente, em homenagem à Constituição Brasileira, que garante a liberdade para respirarmos o ar que respiramos, que protege a nossa família desde o berço dos nossos filhos até o túmulo dos nossos antepassados.¹⁴⁷

Observa-se que, na tramitação do projeto no Senado, o congressista Francisco Dornelles alterou o tempo verbal do pretérito perfeito do indicativo (“foram condenados”) para o futuro do subjuntivo (“forem condenados”). O novo tempo verbal implica numa “ação que ainda não aconteceu no futuro, mas que poderá acontecer,

¹⁴⁶ SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. Cit. p. 896.

¹⁴⁷ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 633.703/DF. Relator: Gilmar Mendes. DJ: 18/11/2011. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 28 nov. 2019.

expressando eventualidade e possibilidade”¹⁴⁸. Fernando Mil Homens Moreira¹⁴⁹ sintetiza que a alteração expressa a ideia de “futuridade”. Verifica-se latente o intuito do legislador de recusa pela aplicação retroativa das alterações advindas da LC nº 135/2010.

Malgrado a modificação do tempo verbal não afetar a alínea “d”, tal dispositivo possui o tempo verbal presente do subjuntivo, que expressa uma ação presente ou futura, indicando hipóteses e suposições¹⁵⁰, de tal forma que não se apreende nenhuma vocação para a aplicação a fatos passados, bem como não seria lógico vetar a aplicação de algumas alíneas com conteúdo sancionatório e outras não. Ademais, mesmo que o legislador tenha aspirando pela retroatividade da lei e colocado de forma expressa no diploma normativo, sucede que, ainda assim, estaria eivado de inconstitucionalidade tal opção por ofensa à coisa julgada.

Definida atrás a asserção que as hipóteses de perda da elegibilidade por fato jurídico ilícito são sanções, é certo que estão abrangidas nas condenações em processo penal *lato sensu*, conforme entendimento do Min. Gilmar Mendes estribado na CADH. Assim, os indivíduos que incorressem nestas hipóteses de inelegibilidade gozariam das garantias penais como as garantias da legalidade e da anterioridade da cominação da sanção penal dispostas no art. 9º da CADH¹⁵¹ tal como no texto constitucional em seu art. 5º, XXXIX¹⁵².

Sendo os princípios traduzidos na proibição a sanção sem lei precedente que a comine e na vedação de imposição de pena mais grave do que a aplicável no momento do fato ilícito. Torna inequívoco a proibição da retroatividade da Lei da Ficha Limpa para alcançar fatos passados, impondo restrições mais gravosas.

Cita-se também afronta a outros princípios do Direito como o princípio do *ne bis in idem* (art. 8º, item 4, da CADH e arts. 8º e 42 do CP) haja vista a aplicação de nova sanção pelo mesmo fato jurídico ilícito, o princípio da isonomia (art. 5º) por estabelecer uma norma *ad hoc*, onde se conheciam previamente os indivíduos que

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.conjugacao.com.br/futuro-do-subjuntivo/>

¹⁴⁹ MOREIRA, Fernando Mil Homens. Op. Cit. p. 119.

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.conjugacao.com.br/presente-do-subjuntivo/>

¹⁵¹ Artigo 9º - Princípio da legalidade e da retroatividade

Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquente deverá dela beneficiar-se.

¹⁵² Art. 5º [...] XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

seriam punidos pela norma, o princípio da igualdade de chances e princípio do devido processo legal eleitoral (art. 16), em razão da restrição da liberdade de escolha de candidaturas por parte dos partidos políticos, interferindo no equilíbrio da disputa pelas alterações inesperadas das “regras do jogo”.

Conforme visto no capítulo 3, o cenário que a lei da ficha limpa (desde o seu projeto que partiu de iniciativa popular) foi editada, transmitia a forte demanda popular por hígidez na política nacional e isto não escapou ao conhecimento do STF, que teve na tese da retroatividade da lei (tanto no julgamento da ADC nº 29 como no RE 929.670/DF) forte influência da pressão popular. Em diversos votos foram feitos comentários sobre a necessidade de trazer moralidade à política, confere voto do Min. Joaquim Barbosa:

[...] as alegações de inconstitucionalidades dessa lei decorrem de uma interpretação limitada da Constituição Federal, que privilegia uma minoria de ocupantes de cargos eletivos em detrimento de toda a sociedade que anseia pela moralização da política brasileira, para que não haja mais engodo do eleitorado, manipulações e falsas promessas, para que os eleitores comecem a ter liberdade de escolha real, verdadeira.¹⁵³

Indiscutivelmente, buscou-se o apuramento da política “à custa do sacrifício de garantias extremamente caras ao Estado de Direito atual”¹⁵⁴. Ratificando a crítica, necessário se faz reprodução de trecho do voto-vencido do Min. Gilmar Mendes:

Não cabe a esta Corte fazer relativizações de princípios constitucionais visando a atender ao anseio popular ou moralizar a sociedade. É preciso garantir e efetivar tais princípios, fazendo valer sua força normativa vinculante, dando-lhes aplicação direta e imediata, ainda que isso seja contra a opinião momentânea de uma maioria popular.¹⁵⁵

É intrínseco ao Tribunal Constitucional (o STF no caso do Brasil) a sua função contramajoritária, de forma a garantir direitos e garantias fundamentais aos indivíduos

¹⁵³ STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE: ADC 29/DF. Relator: Luiz Fux. DJ: 29/06/12. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 28 nov. 2019.

¹⁵⁴ MARTINS, Tamira Almeida. O embate dos Princípios da Legalidade e da Moralidade na jurisdição eleitoral brasileira. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-176, jul./dez. 2014, p. 160.

¹⁵⁵ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 929.670. Relator: Ricardo Lewandowski. DJ: 12/04/2019. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339918149&ext=.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

em face de maiorias eventuais¹⁵⁶. Como nos mostra André Rufino do Vale¹⁵⁷, usando metáfora de Dworkin, o cidadão tem em face do Estado certos trufos, explica:

Um dos pontos centrais da teoria do direito de Dworkin está na defesa da fundamentalidade e primordialidade dos direitos em face dos cálculos utilitaristas do Estado. A partir dessa ideia, Dworkin formula um conceito antiutilitarista dos direitos, o qual pode ser assim descrito: se um indivíduo, tem direito a algo, então o Estado não pode privá-lo desse direito com fundamento na realização de um interesse geral da comunidade. Nessa concepção antiutilitarista, os direitos são verdadeiros “trufos” (trumps) em face de decisões políticas tomadas com base na persecução de objetivos coletivos da comunidade. A teoria de Dworkin, dessa forma, é representativa de uma “concepção deontológica dos direitos”.¹⁵⁸

Dessa forma, o cidadão desfruta de trufos contra as maiorias que se formam e eventuais sujeições do Legislativo e do Judiciário a elas, revestidos nas figuras dos direitos e garantias fundamentais dispostas na Lei Maior, de modo que a aplicação deles é o próprio “reconhecimento da força normativo da Constituição”¹⁵⁹.

Todo cenário se agrava quando o fundamento para preterição de tais direitos ao cidadão é a moralização, “conceito de caráter fluido e inconstante”¹⁶⁰, suscetível aos dessabores de quem aplica. Com essa posição, o STF demonstra um discurso carregado de viés político, nas palavras de Tamira Almeida Martins:

Tentando ser protagonista de um processo de transformação política que julga necessário, [...] assume, no entanto, um papel que não lhe pertence, tomando o lugar que cabe ao legislador e levando a efeito uma série de mudanças, sem as submeter ao processo devido e sem respeitar princípios constitucionais.¹⁶¹

Enfim, a aplicação retroativa de nova sanção à uma situação amparada pela coisa julgada, e até mesmo já transcorrido o prazo da sanção, é inadmissível nos moldes do ordenamento jurídico vigente. Há evidente ofensa à coisa julgada material, sendo certo que os argumentos ventilados sobre a elegibilidade como adequação ao regime eleitoral e a moralidade não têm densidade jurídica para afastar a inconstitucionalidade, de tal forma que a inelegibilidade da alínea “d” é sanção e não pode ser novo prazo sancionatório para os fatos anteriores à lei.

¹⁵⁶ MARTINS, Tamira Almeida. Op. Cit. p. 161.

¹⁵⁷ VALE, André Rufino do. A garantia fundamental da anterioridade eleitoral: algumas reflexões em torno da interpretação do art. 16 da Constituição. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 11-38, jan./jun. 2011, p. 22.

¹⁵⁸ VALE, André Rufino do, p. 23, apud DWORKIN, Ronald.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 25.

¹⁶⁰ MARTINS, Tamira Almeida. Op. Cit. p. 163.

¹⁶¹ *Idem*, p. 172.

7. CONCLUSÃO

O objetivo precípua do presente ensaio foi demonstrar o equívoco da tese vencedora no julgamento do RE nº 929.70/DF ao assentar a aplicação retroativa da nova alínea “d”, I, art. 1º, da LC 64/90 (redação dada pela Lei da Ficha Limpa), às situações passadas revestidas pela coisa julgada.

Para tal, indispensável era o exame da natureza jurídica da hipótese de inelegibilidade ventilada pela alínea, se continha um conteúdo sancionatório ou deveria ser entendida como uma restrição a direito fundamental decorrente de uma adequação ao estatuto jurídico eleitoral e, por isto, permitida, desprovida de carga sancionatória. Dessa forma, fora vital para a conclusão do trabalho o exame dos direitos políticos, principalmente a elegibilidade. Nessa esteira, fora abordada a doutrina de Adriano da Costa, a qual se mostra a mais adequada para a compreensão do instituto, em virtude de se apropriar dos axiomas da teoria geral do Direito para explicar as configurações da elegibilidade/inelegibilidade.

A tese vitoriosa no RE nº 929.70/DF considerou a inelegibilidade como adequação ao estatuto eleitoral (regime jurídico) e, por isto, não ofenderia a coisa julgada, já que não há direito adquirido algum relativo a regime jurídico. Sucede que, como demonstrado, não há base legal nenhuma para isso nem fundamento teórico-dogmático válido.

Com efeito, mostrou-se que a elegibilidade é o direito subjetivo a participar do prélio eleitoral e a inelegibilidade é a sua ausência. Conceitos correlatos, compreendidos um em face do outro. Sendo que a inelegibilidade tem diferentes formas de manifestação, podendo decorrer de fatos jurídicos lícitos e ilícitos. Tal constatação é capital para o que aqui se propôs defender.

Verifica-se irrefutável que a hipótese descrita na alínea “d” é fundada em fato jurídico ilícito, o qual dimana o efeito jurídico da inelegibilidade-cominada, que é sanção. Ademais, a própria convencionalidade desta alínea e de outras do inciso I, do art. 1º, da LC nº 64/90, só é possível se entendidas como sanção. O resultado disto é a proveniência de certas garantias constitucionais para aqueles condenados anteriormente pela redação antiga do diploma normativo, como no caso em exame.

Em que pese esta formulação, o STF por maioria não entendeu assim. Ao que parece, o Pretório Excelso sucumbiu a pressão popular e intentou um protagonismo

político, se distanciando das suas competências constitucionais inerentes. O plano de fundo à época do projeto de lei, que ensejou a LC nº 135/2010, consistia numa mobilização muito forte da população em geral e com grande repercussão midiática intentando a aprovação do projeto, que, depois de aprovado, continuou sendo discutido e instigado sobre sua efetividade, a sociedade civil clamava pela sua aplicação já às eleições de 2010. Em que pese não ter prevalecido a tese da aplicação da lei a este pleito (RE nº 633.703/MG), os próximos acórdãos (ADC nº 29, nº 30 e ADI 4.578 e RE 929.670/DF) restaram prejudicados pela pressão popular. O STF se apropriou do argumento da moralização para menosprezar princípios e regras fundamentais ao Direito e ao Estado de Democrático de Direito.

Foi uma afronta a natureza contramajoritária da Jurisdição Constitucional, que serve a salvaguardar os indivíduos contra maiorias eventuais. É na constituição que resta materializado os dispositivos que prescrevem os direitos e as garantias fundamentais aos indivíduos, sendo papel do STF dar efetividade a isto. Nada obstante, não foi o que aconteceu.

Assim, forçoso concluir pelo equívoco que transcorreu no julgamento do RE 929.670 por ser indubitável a natureza sancionatória da alínea “d”, e a sua aplicação a fatos passados de forma a agravar o prazo anterior estipulado torna-se inconstitucional pela violação à coisa julgada e aos princípios da segurança jurídica, da legalidade, da anterioridade, da isonomia, do ne bis in idem e do devido processo legal eleitoral.

REFERÊNCIAS

I – Livros, artigos de revistas e periódicos, matérias publicadas em meio eletrônico e sites

ALVES, José Moreira. **Pressupostos de elegibilidades e inelegibilidades**. In: REZEK, José Francisco (Coord.). Estudos de direito público em homenagem à Aliomar Baleeiro. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1976.

BARREIROS, Jaime. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução Fernando Pavan Baptista & Ariani Bueno Sudatti. 2ª ed. São Paulo: EdiPro, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teorias da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CASTRO, Luís Adriano de. **Do registro de candidatura**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 117-138, jan./jun. 2012.

COSTA, Adriano Soares da Costa. **Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade: Direito Processual Eleitoral**. 10ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DIDIER Jr., F. **Decisões declaratórias e constitutivas não têm eficácia imediata**. Revista Consultor Jurídico, 27 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-27/fredie-didier-jr-decisao-declaratoria-nao-eficacia-imediata>. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1978.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 121-144, jan./jun. 2013.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O ato jurídico perfeito e a segurança jurídica no controle de constitucionalidade**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha (Coord.). Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 209-263.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 55-103, jul./dez. 2014.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Direito Intertemporal Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

FRAZÃO, Carlos Eduardo Frazão. **Revisitando o art. 22, XIV, da LC nº 64/1990: A inconsistência teórica da dicotomia entre inelegibilidades como efeitos secundários (art. 1º, I) e como sanção (art. 22, XIV) e a discussão no RE 929.670/DF**. In: ANPR. Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016, p. 77-93.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **Condições de elegibilidade e inelegibilidades**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 23-33, jan./jun. 2013.

LINARD JUNIOR, Ilmar Teixeira. **Procedimentos do processo eleitoral de registro de candidaturas nas eleições 2018**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p.77-98, jan./jun. 2019.

MARTINS, Tamira Almeida. **O embate dos Princípios da Legalidade e da Moralidade na jurisdição eleitoral brasileira**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-176, jul./dez. 2014.

MAXIMILIANO, Carlos. **Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: plano da existência**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Antonio Carlos. **Introdução à Teoria das Inelegibilidades**. 2. ed. São Paulo: MalheirosEditores, 1994.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**: 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOREIRA, Fernando Mil Homens. **Da inconstitucionalidade da interpretação do Tribunal Superior Eleitoral quanto à aplicação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 aos casos de condenações anteriores à vigência da referida lei**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 105-120, jul./dez. 2010.

NICOLAU, Jairo. **História do Voto**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade**. São Paulo: Saraiva, 1994.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. **A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconvenção da alínea “G” da Lei de Inelegibilidades**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 118, p. 465-510, jan./jun. 2019.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil: teoria geral de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, t. I.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree; SEGATO, Vitória Pedrucci. **Quis custodiet ipsos custodes? Os abusos da Justiça Eleitoral e as restrições à elegibilidade**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 65-87, jul./dez. 2018.

_____; ARAÚJO, Eduardo Borges. **Do legislativo ao Judiciário: a Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013.

RECASÉNS SICHES, Luis. **Vida Humana y Derecho: Nueva Filosofía del Derecho**. México: Porrúa, 1973.

SEIDEL, Daniel. **Conquistas da Sociedade Civil no Brasil**. In: CASTRO, E. R. C.; OLIVEIRA, M. R.; REIS, M. J. R. (Coord.). **Ficha limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

SILVA, Fernando Matheus da; GOLAMBIUK, Paulo Henrique. **A missão constitucional da Justiça Eleitoral – Entre o ativismo e a autocontenção judicial (Conferência proferida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes no V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral)**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 95-106, jul./dez. 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

_____. **Constituição e Segurança Jurídica**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha (Coord.). **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 15-30.

TANAKA, Graziela Nozomi Martino Tanaka. **O ativismo online na Ficha Limpa: como a internet está mudando a política**. In: CASTRO, E. R. C.; OLIVEIRA, M. R.; REIS, M. J. R. (Coord.). **Ficha limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010**:

interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. Bauru: Edipro, 2010, p. 321-328.

TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes. **Fortunato e Lázaro: a aleatoriedade na inelegibilidade decorrente de condenação criminal transitada em julgado**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 11-37, jan./jun. 2014.

VALE, André Rufino do. **A garantia fundamental da anterioridade eleitoral: algumas reflexões em torno da interpretação do art. 16 da Constituição**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 11-38, jan./jun. 2011.

VIZEU, R. **Brasil está entre poucos países que barram candidatos avulsos**. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de jun. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1893744-brasil-esta-entre-poucos-que-barram-avulsos.shtml>. Acesso em: 26 de nov. 2019.

ZILIO, Rodrigo López. **Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 189-208, jan./jun. 2012.

II – Legislação e jurisprudência

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 135, de 04.06.2010. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 64, de 18.05.1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Constituição Política do Império do Brasil. Outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 26 de nov. de 2019.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 26 de nov. 2019.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 de nov. 2019.

_____. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

_____. Decreto-lei nº 4.657, de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 633.703/DF. Relator: Gilmar Mendes. DJ: 18/11/2011. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 28 nov. 2019.

STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE: ADC 29/DF. Relator: Luiz Fux. DJ: 29/06/12. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 28 nov. 2019.

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 929.670. Relator: Ricardo Lewandowski. DJ: 12/04/2019. Portal STF, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339918149&ext=.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.