

DA (IN)APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 A FATOS ANTERIORES À SUA PUBLICAÇÃO, À LUZ DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 929.670/DF

(IN)APPLICABILITY OF COMPLEMENTARY LAW Nº 135/2010 TO FACTS PRIOR TO ITS PUBLICATION, UNDER THE EXTRAORDINARY APPEAL NO. 929.670/DF

Pedro Henrique Fialho *

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar as implicações jurídicas do entendimento exarado no Recurso Extraordinário nº 929.670/DF no que concerne à aplicação das alterações da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, a fatos anteriores à sua publicação. Dividido em dois capítulos, o primeiro comenta, inicialmente, o antecedente histórico da Lei nº 9.840/99. Após, desenvolve-se a história da Lei da Ficha Limpa, retratando as circunstâncias de seu surgimento, que é resultado de iniciativa popular apresentada ao Poder Legislativo após intensa mobilização e pressão social, e sua tramitação no Congresso Nacional. Também há, no primeiro capítulo, exposição das principais alterações feitas pela Lei Complementar nº 135/2010. Finalmente, o derradeiro capítulo dispõe, *ab initio*, acerca do breve histórico do Recurso Extraordinário nº 929.670/DF. Em seguida, examina-se, com maior profundidade, a natureza jurídica do instituto da inelegibilidade. Por fim, analisa-se a inelegibilidade e sua relação com a segurança jurídica inerente ao Estado de Direito.

Palavras-chave: Lei da Ficha Limpa. Inelegibilidade. Retroatividade. Constitucionalidade. Segurança jurídica.

ABSTRACT

The present work has the objective of analyzing the legal implications of the understanding drawn up in Extraordinary Appeal nº. 929.670/DF regarding the application of the amendments to Complementary Law nº 135/2010, known as the Clean Record Act, to facts prior to its publication. Divided into two chapters, the first discusses, initially, the historical background of Law 9.840/99. After that, the history of the Law of the Clean Record is developed, portraying the circumstances of its emergence, which is the result of popular initiative presented to the Legislative Branch after intense mobilization and social pressure, and its proceedings in the National Congress. There is also, in the first chapter, an exposition of the main changes made by Complementary Law 135/2010. Finally, the last chapter has, *ab*

* Servidor público federal do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia (TRE-BA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Co-autor do livro "Introdução ao Direito Civil: parte geral" (2018), publicado pela IPANEC – Instituto Pan Americano de Educação, Ciências e Cultura.

initio, a brief history of Extraordinary Appeal nº 929670/DF. The legal nature of the institute of ineligibility is then examined. Finally, this work analyzes the ineligibility and its relationship with the legal security inherent to the Rule of Law.

Keywords: Clean Record Act. Ineligibility. Retroactivity. Constitutionality. Legal certainty.

1. INTRODUÇÃO

Neste estudo, será abordado o tema “Da (in)aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos anteriores à sua publicação, à luz do Recurso Extraordinário nº 929.670/DF”, o qual tem sido, nos últimos anos, objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais no ordenamento jurídico pátrio, tendo sido, inclusive, matéria recentemente analisada pelo Pretório Excelso em sede de repercussão geral reconhecida.

Com efeito, por um lado, existe um entendimento jurisprudencial majoritário, mormente no Supremo Tribunal Federal, de que a natureza jurídica da inelegibilidade não se caracteriza como sanção, mas, na verdade, como um requisito negativo de adequação do indivíduo ao regime jurídico-eleitoral, conforme se verifica no voto condutor do Ministro Luiz Fux, no supramencionado recurso. Houve, a exemplo da fundamentação adotada em sede de Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29 e 30, acolhimento da tese da retrospectividade – e não retroatividade – dos efeitos jurídicos das inovações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010 a fatos pretéritos.

Por outro lado, há severas críticas à tese da aplicabilidade do referido diploma legal a fatos ocorridos no passado, ainda que decidido com trânsito em julgado. Nessa senda, argumenta-se, a exemplo do Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello, inicialmente, pela dualidade na natureza jurídica da inelegibilidade, ao contrário da tese acolhida pela Corte Suprema nos últimos anos. De igual sentido, pugna-se pela inaplicabilidade de retroação das disposições da Lei da Ficha Limpa aos fatos pretéritos sobretudo em respeito aos princípios da segurança jurídica, da irretroatividade e da confiança legítima, considerando, principalmente, as disposições constitucionais.

Diante dos argumentos de ambas as partes, trata-se, naturalmente, de uma matéria extremamente polêmica, sobretudo em face da colisão de princípios constitucionais envolvidos. Há, dessa forma, uma demanda por um estudo mais aprofundado acerca do tema.

Nessa toada, o presente artigo será dividido em dois capítulos: “Breve histórico da Lei da Ficha Limpa” e “Da (in)aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos anteriores à sua edição, à luz do Recurso Extraordinário nº 929670/DF”.

No primeiro capítulo, será analisado, inicialmente, um importante antecedente da Lei da Ficha Limpa, qual seja, o processo de iniciativa popular – inédito no Brasil - que resultou na edição da Lei nº 9.840/99. Em seguida, estudar-se-á a origem da Lei Complementar nº 135/2010, com as influências relacionadas a este marco legal. Após, comentar-se-á, brevemente, acerca das principais alterações legais promovidas pela multirreferida Ficha Limpa.

No derradeiro capítulo, há, *ab initio*, breve evolução histórica do Recurso Extraordinário nº 929/670. Em seguida, verifica-se o exame no que concerne à natureza jurídica do instituto da inelegibilidade, em especial, considerando os votos dos Ministros no citado recurso. Por fim, observa-se a relação entre a inelegibilidade e a segurança jurídica inerente ao Estado Constitucional de Direito.

2. A LEI DA FICHA LIMPA: BREVE HISTÓRICO

2.1. DA INFLUÊNCIA DA LEI Nº 9.840/99

Antes de versar acerca da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, é preciso fazer uma digressão histórica ainda maior para entender tal iniciativa histórica de participação popular. Sob esse prisma, teve início, em 1997, a Campanha “Combatendo a Corrupção Eleitoral”, introduzida pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), órgão da Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em continuidade à “Campanha da Fraternidade” lançada pela Igreja Católica em 1996, cujo tema era “Fé e Política”. Buscou-se, com isso, a promoção de debates, nas comunidades, de temas como os problemas nas eleições brasileiras.²

Ao término da referida “Campanha da Fraternidade”, levou-se adiante os questionamentos suscitados nesta, em especial, acerca da compra de votos e o uso eleitoral da máquina pública. Com o auxílio da Universidade Cândido Mendes, do Rio de Janeiro, vislumbrou-se a utilização de participação popular, prevista pela Carta Política de 1988, para não só se proibir a compra de votos, mas também a possibilidade de se afastar o indivíduo do processo eleitoral³.

Com a mobilização da sociedade civil, a qual foi responsável pela subscrição de mais de 1 (um) milhão de assinaturas, a Lei nº 9.840/1999 tornou-se a primeira lei de iniciativa popular do país, sob o rito do artigo 61, §2º, da Carta Magna, representando um importante passo para a formação de um sistema eleitoral mais consentâneo aos princípios do ordenamento jurídico nacional⁴. Por intermédio de tal diploma legal, alteraram-se dispositivos da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições – com o acréscimo do artigo 41-A e o parágrafo 5º do artigo 73, os quais são relacionados à compra de voto e ao uso da máquina eleitoral. Com isso, passou a ser previsto, também na seara eleitoral, a possibilidade de multa e cassação do registro ou diploma eleitoral para quem praticasse as referidas condutas.

Mister se faz salientar que, antes das alterações supramencionadas, a compra de votos era regulada apenas no âmbito do Direito Penal, exigindo-se, para tanto, o trânsito em julgado da condenação a fim de resultar em punição ao sujeito ativo de tal conduta. Isso, todavia, resultava, não raro, em impunidade, haja vista a morosidade inerente ao processo penal, a qual permitia que, recorrentemente, os mandatos fossem concluídos sem que houvesse punição.

2 LEITE, Larissa Reis. *Análise histórica da lei de ficha limpa à luz da accountability*. Brasília: UNB, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/12755/1/2015_LarissaReisLeite.pdf> Acesso em: 12 mar. 2019. p. 28.

3 Id. *Ibidem*. p. 29.

4 Id. *Ibidem*. p. 29.

A respeito de tal mudança legislativa, Márton Reis destaca a importância da previsão também na seara eleitoral, com a possibilidade de se cassar o candidato que comprasse votos como medida mais efetiva ao ordenamento jurídico:

Desde 1965, quando foi aprovado o código eleitoral, a legislação prevê como crime a conduta de compra de votos. Isso, entretanto, jamais impediu ninguém de praticar abertamente essa conduta. Ela continua constituindo crime até hoje e continua sendo raramente descoberta e gerando alguma sanção. O que se decidiu, portanto, foi seguir um caminho diferente. Inseriu-se na legislação um dispositivo que determinava a cassação do candidato que comprasse votos, ou seja, a perda do poder, que é o bem mais desejado por quem está se candidatando a um cargo político. É um mecanismo, portanto, que vai direto ao ponto. Isto, sim, revelou-se extremamente eficaz [...]⁵.

O mesmo autor, inclusive, pontua o impacto da referida lei no âmbito eleitoral: em 2009, cerca de 675 políticos haviam sido cassados por corrupção eleitoral. Antes do ato normativo comentado em testilha, nenhum⁶.

2.2. DA ORIGEM DA LEI DA FICHA LIMPA

Apesar dos avanços promovidos pela Lei nº 9.840/99, ainda era possível observar, no contexto dos pleitos eleitorais realizados, a situação de candidatos, cassados com fulcro na compra de votos, retornarem a concorrer nas eleições seguintes, com, não raro, obtenção de êxito. Havia a necessidade e o clamor pela instituição de critérios mais rigorosos no que concerne à vida pregressa do candidato, especialmente após o êxito da iniciativa popular da Lei nº 9.840/99.

Convém pontuar, inclusive, o teor do artigo 14, §9º, da Constituição Federal, o qual prevê, por intermédio de Lei Complementar, a possibilidade de se instituir outros casos de inelegibilidade e respectivos prazos para cessação, a fim de se observar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra expedientes espúrios, a exemplo do abuso do poder econômico e do poder político.

Nesse contexto, a exemplo do que ocorreu com a Lei nº 9.840/99, verificou-se, após esta, intensa mobilização da sociedade civil em busca de trazer concretude ao §9º do artigo 14 da Carta Política, especialmente no que tange à vida pregressa dos candidatos. Em abril de 2008, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), surgido em 2002, composto por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas, iniciou a “Campanha Ficha Limpa”, a qual contou, no seu desenvolvimento, com a adesão de outras entidades, a exemplo da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

5 REIS, Márton. *O gigante acordado*: manifestações, Ficha Limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya, 2013. p. 68.

6 Id. *Ibidem*. p. 72.

Urge asseverar, ainda, que o referido projeto contemplou a subscrição de mais de 1,3 milhões de assinaturas. Dentre elas, um dado não raro esquecido é que mais de 85% dessas assinaturas foram conseguidas em paróquias e dioceses⁷.

Em 29 de setembro de 2009, então, o projeto de iniciativa popular da Ficha Limpa foi apresentado à Câmara dos Deputados, transformando-se no Projeto de Lei Complementar nº 518/2009.

A versão inicial do projeto, contudo, era mais rigorosa do que viria a ser, doravante, promulgado, haja vista ter sido defendido, à época, a incidência da inelegibilidade a partir da condenação em primeira instância – e não por órgão colegiado, como atualmente o é. Na visão do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, seria problemático deixar nas mãos de um único juiz o poder de barrar a candidatura de político⁸.

A despeito das tentativas frustradas de retardar ou até mesmo barrar o multirreferido projeto de lei, em maio de 2010, ele foi aprovado, na Câmara dos Deputados, por 388 votos. Pouco depois, houve aprovação, com emendas, também no Senado Federal. Em 4 de junho de 2010, o referido ato normativo foi sancionado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, entrando em vigor no dia 07 de junho de 2010. A multimencionada Lei transformou-se na Lei Complementar nº 135/2010, sob a alcunha de “Lei da Ficha Limpa”, responsável pela alteração de dispositivos da Lei Complementar nº 64/1990, denominada de Lei de Inelegibilidade.

Não se pode olvidar, ao fim e ao cabo, que a Lei da Ficha Limpa tratou-se, em seu histórico, de um diploma legal emanado de iniciativa popular, em conformidade ao rito do artigo 61, §2º, da Constituição Federal, em expressão da democracia direta, tal como previsto no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna de 1988.

Cuida-se, então, de diploma legal de ululante importância no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo por conta do histórico eleitoral deste país. Impende pontuar, com isso, a relevância da soberania popular, a qual, por intermédio dos meios legalmente disponíveis, fez valer sua vontade diante do cenário político brasileiro.

De igual sentido, o artigo 14, §9º, da Constituição Federal com a Lei Complementar nº 135/2010, adquire concretização, no plano fático, de se observar, em nome dos princípios da moralidade e da probidade, a vida pregressa do candidato.

Nessa perspectiva, ressalta Marlón Reis, a respeito da campanha da Lei da Ficha Limpa:

Quando alguém começa um debate sobre quem deve ter o controle sobre a viabilidade das candidaturas – o eleitor ou a lei –, digo que é o eleitor mesmo quem deve ter esse controle. O que estamos introduzindo, no entanto, são novos conceitos, não para substituir a cultura política da sociedade brasileira, mas para produzi-la, provocá-la, gerá-la. Porque a verdade

7 CORRÊA, L. P. N. R. M. S. Lei da ficha limpa: breve análise da lei complementar nº 135/2010 e das condições de inelegibilidade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ago. 2018. Seção Artigos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68333/lei-da-ficha-limpa-breve-analise-da-lei-complementar-n-135-2010-e-das-condicoes-de-inelegibilidade>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

8 VENTURINI, Lilian. Ficha Limpa: a origem e os efeitos de uma lei contra a impunidade. *Nexo Jornal*, [S.l.], 16 jul. 2018. Atualizado em: 02 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/07/16/Ficha-Limpa-a-origem-os-efeitos-de-uma-lei-contra-a-impunidade>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

é que antes não havia debate político sobre isso. Sempre se achou que o melhor candidato é o que tem a maior chance de ser eleito, seja ele quem for, mas isso está errado. A campanha pela adoção da Ficha Limpa, portanto, foi feita – à semelhança da campanha pela lei 9840 – com o objetivo de provocar o debate nas comunidades. É este o caráter da iniciativa popular, com seus formulários e conversas individuais. O objetivo maior não é nunca a aprovação da lei, mas a provocação do debate e da mobilização social.⁹

É dizer, a campanha pela adoção da Ficha Limpa não se limitou apenas à adoção de novos aspectos legais no cenário do ordenamento jurídico brasileiro. Para além do ponto técnico, a proeminência do referido diploma legal é verificada sobretudo pela mobilização social e debates surgidos - e fortalecidos - no âmbito do cenário político brasileiro.

2.3. DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS REALIZADAS PELA LEI DA FICHA LIMPA

Dentre as principais alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010, encontra-se, primeiramente, a dilatação do prazo de inelegibilidade previsto na Lei Complementar nº 64/1990, de 3 (três) anos para 8 (oito) anos. Outrossim, também foi alterada a exigência do trânsito em julgado para a incidência da referida norma eleitoral, exigindo-se, tão somente, a condenação por órgão colegiado – segunda instância.

Nesse ponto, muito se questionou acerca da possível violação ao princípio constitucional da presunção de inocência, albergado pelo artigo 5º, LVII, da Lei Maior. Na ótica de juristas, como Saul Tourinho Leal e Erick Pereira, à época do projeto de lei, padeceria do vício de inconstitucionalidade, por privar o cidadão da capacidade eleitoral passiva sem que haja condenação irrecorrível¹⁰.

Contudo, na visão de outros juristas, a exemplo de Guilherme Pessoa Franco de Camargo, em defesa da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, o processo penal e o eleitoral são distintos, de forma que, quanto ao princípio da presunção de inocência, disposto no artigo 5º, LVI, da Carta Magna de 1988, deve ser este ponderado em face de outros princípios constitucionais, como o da Proibidade Administrativa e o da Moralidade Pública. Por isso, prioriza-se, em nome do interesse público, a vida pregressa do candidato. Ademais, de acordo com o referido autor, inexistente, liberdade pública absoluta. Com efeito, não haveria desrespeito ao princípio constitucional da não culpabilidade¹¹.

Mister se faz anotar, também, a ampliação das hipóteses de inelegibilidade dispostas pela Lei Complementar nº 64/1990, com o acréscimo dos crimes contra o patrimônio privado e os da lei de falências, contra o meio ambiente e a saúde pública; o crime de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação

9 REIS, Marlón. *O gigante acordado*: manifestações, Ficha Limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya, 2013. p. 88-89.

10 BATISTA, Eurico. Presunção de culpa: lei da ficha limpa é inconstitucional. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 maio 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-mai-19/lei-ficha-limpa-aprovada-congresso-inconstitucional-dizem-juristas#author>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

11 CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 16, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28>. Acesso em: 13 mar. 2019.

à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício da função pública; crimes de lavagem de dinheiro; racismo, tortura, terrorismo e os crimes hediondos; de redução à condição análoga a de escravo e contra a vida e a dignidade sexual.

Nesse aspecto, é interessante observar a restrição promovida pela Lei da Ficha Limpa quanto aos crimes eleitorais: antes, todos eles geravam inelegibilidade. Agora, somente aqueles sancionados com pena privativa de liberdade.

A despeito de todas as controvérsias jurídicas suscitadas, o Pretório Excelso, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 29/DF e nº 30/DF, bem como da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4578/DF, todas de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgadas entre os dias 15 e 16/2/2012, julgou constitucionais as alterações promovidas pela multirreferida Lei da Ficha Limpa.

A importância de tais alterações foram – e ainda são – clarividentes. Guilherme Pessoa Franco de Camargo, por exemplo, defende a ideia de revolução eleitoral no âmbito do ordenamento jurídico, com efeitos positivos imediatos e caráter educacional da referida medida:

As alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa representaram uma verdadeira revolução eleitoral, poderosa arma de depuração da política brasileira. O cenário político brasileiro começa a ser reformado, vitória de uma sociedade mais participante, consciente e fiscalizadora. Os “donos do poder” começaram a sofrer as primeiras baixas e o tapetão judicial que ocorria até a publicação da Lei Complementar n.º 135/2010 resta prejudicado. O TSE e os TRE’s de todo Brasil têm aplicado de forma rígida e eficaz, na maioria dos casos, a nova lei. O reflexo positivo foi imediato na formulação das chapas para as eleições de 2012 e o caráter educacional terá efeitos em poucos anos, sem contar a valorização do voto do eleitorado, pela exigência de ética e moralidade no trato da gestão administrativa quando no exercício de algum cargo público.¹²

De fato, o que se observa é, desde a publicação da Lei nº 135/2010, um progressivo engajamento por parte da sociedade brasileira, paulatinamente mais exigente quanto ao cenário político apresentado. A mudança de mentalidade, porém, não se restringiu à população, porquanto também vista no âmbito dos tribunais nacionais – cada vez mais exigentes quanto às determinações legais relacionadas à ética e à moralidade. É, consoante bem definiu Camargo, uma verdadeira revolução eleitoral.

12 CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 16, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revisita_caderno=28>. Acesso em: 14 mar. 2019.

3. DA APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 A FATOS ANTERIORES A SUA PUBLICAÇÃO

3.1. BREVE HISTÓRICO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 929670/DF

Em outubro de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, com repercussão geral reconhecida, por maioria dos votos, decidiu que a condenação, pela Justiça Eleitoral, por abuso de poder econômico ou político, em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), com decisão transitada em julgado, com fulcro no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registro de candidatura em trâmite.

Ou seja, sedimentou-se, no Pretório Excelso, a validade de aplicação do prazo dilatado de 8 (oito) anos de inelegibilidade àqueles que foram condenados, pela Justiça Eleitoral, por abuso de poder econômico ou político, anteriormente à edição da Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.

No caso em testilha trazido à lume, tratou-se de Recurso Extraordinário interposto por um vereador de Nova Soure-BA, com fundamento no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, em face de acórdão proveniente do Tribunal Superior Eleitoral, o qual manteve o indeferimento do registro de candidatura formulado pelo citado indivíduo. Na origem, tratou-se de cidadão condenado, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), com cassação do diploma e a declaração de inelegibilidade por 3 (três) anos, com espeque na prática de abuso de poder econômico. O referido *decisum* transitou em julgado em 2004.

Nas eleições municipais de 2008, o referido político logrou êxito no pleito e foi eleito para mais um mandato na Câmara Municipal da localidade. Contudo, na eleição de 2012, seu registro de candidatura foi indeferido com fulcro na Lei da Ficha Limpa, a qual, como cediço, dilatou o prazo de inelegibilidade, previsto na Lei de Inelegibilidade, de 3 (três) para 8 (oito) anos, e que, por decisão das Cortes Superiores, só poderia ser aplicada a partir das eleições de 2012, por força do princípio da anterioridade eleitoral, consubstanciado no artigo 16 da Lei Maior.

Irresignado com a decisão de indeferimento do registro de candidatura, o indivíduo recorreu ao Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, tendo sido negado provimento ao recurso. Novamente insatisfeito, recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral, com repetida negativa de provimento aos recursos interpostos. Em nova insatisfação, recorreu ao Pretório Excelso.

Sob essa perspectiva, cingiu-se a controvérsia jurídica acerca da violação ou não das garantias constitucionais da segurança jurídica, em especial, da coisa julgada, e da irretroatividade da lei mais gravosa, dispostas no artigo 5º, XXXVI e XL, da Constituição Federal, em conflito aos princípios da moralidade e probidade, considerando a vida pregressa do candidato, relacionados no artigo 14, §9º, da Carta Política.

Distribuído por prevenção ao Ministro Ricardo Lewandowski, este votou pelo provimento do recurso interposto pelo supramencionado vereador, isto é, pela

inaplicabilidade do prazo dilatado de 8 (oito) anos aos processos anteriores à publicação da Lei da Ficha Limpa, sendo acompanhado pelo Ministro Gilmar Mendes. À época, o Ministro Luiz Fux pediu vistas do processo, com posterior devolução e voto contrário ao provimento do recurso interposto pelo político.

Ao fim, reconheceram como constitucional a retroatividade da aplicação dos efeitos da Lei da Ficha Limpa, *in casu*, os Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli e a presidente da Corte, ministra Cármen Lúcia. Restaram vencidos os ministros Ricardo Lewandowski, relator originário, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Em março de 2018, aprovou-se, no Pretório Excelso, a tese de repercussão geral proposta pelo Ministro responsável pelo voto vencedor do processo, Luiz Fux:

A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral, transitada em julgado, ex vi do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registros de candidatura em trâmite.¹³

Na referida sessão plenária, o Ministro Ricardo Lewandowski propôs a modulação dos efeitos da decisão, para que a aplicação só incidisse a partir dos registros de candidaturas referentes às eleições de 2018, consubstanciado na proteção da confiança dos eleitores. Contudo, tal proposição foi rejeitada pelo plenário da Corte.

3.2. DA NATUREZA JURÍDICA DA INELEGIBILIDADE

Ao se questionar acerca da possibilidade de aplicação da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos pretéritos, calcada no aumento do prazo de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos, no caso em questão, deve-se estudar, antes de tudo, a natureza jurídica do instituto da própria inelegibilidade. A depender da resposta, verificar-se-á se é o caso ou não de retroatividade máxima, essencial para o deslinde da questão, e indagar a constitucionalidade da multirreferida aplicação, conforme ressaltado, inclusive, em sede do voto condutor de Luiz Fux.

Tradicionalmente, a doutrina eleitoral, a exemplo de José Jairo Gomes, manifesta-se pela dualidade na natureza jurídica da inelegibilidade: como hipótese de inelegibilidade-sanção, comumente denominada de inelegibilidade-cominada, a exemplo do que dispõe o artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 ou como as hipóteses do artigo 1º, inciso I, as quais seriam apenas uma inadequação do cidadão ao regime jurídico eleitoral, constitucional e complementar:

Sob tal perspectiva, afigura-se correta afirmação de que a inelegibilidade apresenta duplo fundamento. De um lado, pode ser efeito direto ou indireto da decisão condenatória pela prática de ilícito, tendo, portanto, natureza de sanção. De outro, liga-se à

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Fixada tese de repercussão geral em RE sobre aplicação do prazo de inelegibilidade anterior à aprovação da Lei da Ficha Limpa*. Brasília, DF, 01 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371099>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

adequação da situação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral em vigor, sem que na origem exista uma sanção por prática de ilícito¹⁴.

Três são, via de regra, os principais argumentos utilizados pelos doutrinadores favoráveis à tese da natureza sancionatória. Primeiramente, a inelegibilidade sanção seria decorrente da prática de um ato ilícito perpetrada pelo cidadão, em que este, por consequência, teria seu *jus honorum* restringido. Esse seria o caso, por exemplo, da hipótese de abuso de poder econômico ou político prevista no artigo 22, inciso XIV, da Lei de Inelegibilidade. Nesse caso, a decisão inelegibilidade teria caráter constitutivo-positivo¹⁵. As demais inelegibilidades, por sua vez, seriam provenientes de condições pessoais dos cidadãos, isto é, seriam inatas. Restaria, assim, ao judiciário eleitoral a declaração da inelegibilidade pelo desatendimento aos requisitos legais de candidatura. A decisão judicial, pois, teria natureza declaratória.

No que concerne ao caráter constitutivo-positivo da decisão judicial relacionada à inelegibilidade sanção, José Jairo Gomes, não obstante também defender tal natureza, pontua que deve ser declarada em decisão judicial, para surtir efeito no processo de registro de candidatura. Esse fato em nada desnatura o caráter sancionatório da inelegibilidade-cominada, nem sequer pelo fato da necessidade de realização de teste de adequação do postulante a cargo político ao regime jurídico eleitoral no momento da formalização do registro de candidatura¹⁶.

Em segundo lugar, aponta-se como argumento a própria redação do artigo 22, XIV, da Lei de Inelegibilidade, em que o próprio nome jurídico relacionado ao instituto, atribuído expressamente pelo legislador pátrio, foi “sanção”, além do verbo “cominar”. Tal fato é reiteradamente ressaltado pela doutrina eleitoral¹⁷. Insta pontuar, nesse diapasão, que a lei não contém palavras inúteis, conforme conhecido brocardo jurídico. Na ótica de Luiz Fux, porém, o emprego no termo, nesse caso, foi uma *atecnia* do legislador.

Por fim, a inelegibilidade-cominada seria aplicada por meio do título judicial que reconhece alguma das condutas abusivas do artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90. Assim, o magistrado procederia, na decisão judicial, com a declaração de inelegibilidade, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado. As demais hipóteses do artigo 1º, I, ao revés, não se cominaria a inelegibilidade, já que esta somente seria aferida no momento do registro de candidatura, caso o cidadão assim manifestasse o direito de concorrer a um pleito eleitoral. Ficaria a inelegibilidade, pois, em estado de latência. Neste caso, seria apenas um efeito secundário ou reflexo, e não uma sanção¹⁸.

Essa concepção de dualidade no que concerne à inelegibilidade, foi defendida, por exemplo, pelo Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello, nos autos

14 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 198.

15 FRAZÃO, Carlos Eduardo. Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 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: *Pontos controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 80.

16 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 197-199.

17 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 196.

18 FRAZÃO, Carlos Eduardo. Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 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: *Pontos controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 81.

do Recurso Extraordinário nº 929.670/DF. De acordo com ele, com base nos ensinamentos doutrinários de Adriano Soares da Costa, nem toda inelegibilidade possui natureza sancionatória, a exemplo, como já explanado, do que ocorre com a inelegibilidades inatas, as quais decorrem da ausência de condição de elegibilidade. Isto é, são situações jurídicas lícitas, a exemplo da inelegibilidade reflexa prevista no artigo 14, §7º, da Constituição da República de 1988¹⁹.

Por outro lado, existe, no ordenamento jurídico, inelegibilidade com natureza jurídica de sanção, decorrente de decisão judicial anterior, ainda que anterior às alterações da Lei Complementar nº 64/90, o que seria caracterizado como “inelegibilidade cominada”.

A esse respeito, o jurista Adriano Soares da Costa, o qual serve de base para o voto do Ministro decano, advoga pela natureza sancionatória da inelegibilidade, como sanção a prática de um ato ilícito, da qual obsta o exercício do direito subjetivo ao registro de candidatura:

Sempre insisti nesse ponto, descurado por muitos: uma coisa é o direito subjetivo ao registro de candidatura, nascido do fato jurídico complexo do preenchimento das condições de elegibilidade; outra coisa, porém, é o direito de ser votado, a elegibilidade, nascido do fato jurídico do registro de candidatura. A inelegibilidade cominada potenciada obsta o exercício daquele direito ao registro de candidatura, como sanção pela prática de algum fato ilícito.

Assim, quando o ordenamento prescreve que não se pode registrar candidato inelegível está simplesmente dando concretude à natureza sancionatória da inelegibilidade cominada. Aliás, a única finalidade da inelegibilidade cominada potenciada é obstar o exercício do direito ao registro, se existente antes do pedido de registro, ou cancelá-lo, se superveniente²⁰.

Esse posicionamento foi vencido na Corte Suprema, liderada pelo voto condutor do Ministro Luiz Fux, no Recurso Extraordinário nº 929670/DF. De acordo com ele, inexistente caráter sancionatório no que concerne à inelegibilidade. Ao revés, para o Ministro, trata-se de simples opção político-legislativa, que limita o cidadão de acesso a determinado cargo eletivo, em nome da moralidade e da probidade administrativa. Corrobora-se com isso o entendimento sufragado pelo Pretório Excelso nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30, de relatoria do próprio Fux, no qual se decidiu pela natureza jurídica da inelegibilidade como requisito negativo de adequação do indivíduo ao regime jurídico do processo eleitoral. Afastou-se, na concepção do jurista em tela, na oportunidade, o caráter sancionatório ou punitivo das hipóteses de inelegibilidade glosadas na Lei Complementar nº 64/90.

Trata-se a inelegibilidade, em verdade, na visão do Ministro Luiz Fux, de um efeito secundário ou reflexo da condenação, plenamente cabível a fatos preté-

19 COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade, ficha limpa e registro de candidatura*: novas (velhas) considerações teóricas. Disponível em: <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com/2010/08/teoria-da-inelegibilidade-ficha-limpa-e.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

20 COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade, ficha limpa e registro de candidatura*: novas (velhas) considerações teóricas. Disponível em: <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com/2010/08/teoria-da-inelegibilidade-ficha-limpa-e.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ritos, ainda que haja o trânsito em julgado, consoante modificações da Lei da Ficha Limpa. Nesse prisma, conforme ensina o Ministro, tanto a inelegibilidade plasmada no artigo 1º, inciso I, alínea d, como no artigo 22, XIV, ambos da Lei Complementar nº 64/90, o reconhecimento do abuso do poder político ou econômico somente irão refletir na esfera jurídico-eleitoral do cidadão se, e somente se, este proceder com a formalização do registro em eleições vindouras, em situações iguais às demais causas de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa. Não formalizado o registro de candidatura, estaria a inelegibilidade em estado de latência, sem repercussão na esfera eleitoral, ainda que expressamente constante em título judicial. Vale repisar, no entendimento do jurista: afigura-se irrelevante a circunstância de inelegibilidade constar – ou não – expressamente no título judicial condenatório da prática de abuso do poder econômico ou político, por força do artigo 1º, inciso I, alínea d.

O voto do Ministro Edson Fachin, no mesmo sentido postulado por Luiz Fux, concluiu, no Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, que a inelegibilidade é um requisito negativo de adequação de quem se coloca a concorrer a um pleito eleitoral, a ser aferido no momento do registro de candidatura. Não teria, portanto, natureza jurídica de sanção.

O jurista Carlos Eduardo Frazão, de igual modo, defende que tanto as situações dispostas no inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/2015, quanto do artigo 22, XIV, do mesmo diploma legal, somente são aferidos em posterior formalização do registro de candidatura, inexistindo distinção do regime jurídico:

A decisão condenatória, nos termos do art. 22, XIV, que declara ou constitui a inelegibilidade, assemelha-se, quanto aos efeitos jurídicos-eleitorais, às demais hipóteses das alíneas do art. 1º, I. Em termos mais singelos: a decisão que reconhece a inelegibilidade, a teor do art. 22, XIV, somente produzirá seus efeitos na esfera jurídica do condenado, se, e somente se, este vier a formalizar registro de candidatura em eleições vindouras, ou em recurso contra a expedição do diploma, em se tratando de inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes. Justamente por isso, inexistente fundamento, do ponto de vista lógico-jurídico, para pugnar pela distinção de regime jurídico²¹.

Contudo, apesar de Fux levantar a tese de que a inelegibilidade traduz-se como mera inadequação subjetiva ao comando jurídico, constitucional e eleitoral, afastando-se o caráter sancionatório daquela, mister se faz salientar que esse posicionamento não é pacífico nem mesmo nos votos do respeitável jurista em questão. Veja-se, por exemplo, que o próprio Ministro da Corte Suprema, em julgados anteriores, a exemplo do Recurso Ordinário nº 52.812/RJ, julgado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), reconhece, com fulcro na doutrina de José Jairo Gomes, a existência de uma dualidade na natureza jurídica da inelegibilidade, como dantes já exposto neste trabalho.

Ora, se o próprio Ministro já reconheceu tal dualidade, e, partindo-se do pressuposto aludido por ele mesmo, no voto proferido no multirreferido Recurso

21 FRAZÃO, Carlos Eduardo. Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 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: *Pontos controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 84.

Extraordinário nº 929.670/DF, que o reconhecimento da figura de inelegibilidade como sanção implicaria em retroatividade máxima, a qual não encontra guarida na Constituição Federal de 1988, em especial, *ex vi* artigo 5º, XXXVI, não merece prosperar a aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 e respectivo aumento de prazo para fatos anteriores a sua aplicação, máxime quando há o trânsito em julgado do *decisum* judicial.

Ainda, conforme, acertadamente, ensina o Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo que não se considere a natureza jurídica da inelegibilidade como sanção – entendimento, como visto alhures, equivocado - há, no plano fático, uma irrecusável limitação ao direito fundamental de participação política, haja vista a restrição à capacidade eleitoral passiva, ainda que de modo temporário. Com efeito, encontra-se sujeita a impossibilidade de interpretação ampliativa, razão pela qual, de incabível aplicação a fatos pretéritos.

A despeito de não se configurar como pena, conforme salientado pelos Ministros, a inelegibilidade, como visto, a depender do caso, pode se configurar como sanção, como é o caso do artigo 22, XIV, da Lei de Inelegibilidade, com o condão, repita-se, de restringir um direito fundamental de 1ª dimensão, constitucionalmente protegido. Retroagir, pois, seria admitir agravamento da situação jurídica do candidato sem permissivo legal à época vigente.

3.3. DA INELEGIBILIDADE E A INDISPENSÁVEL SEGURANÇA JURÍDICA

Como é cediço, no ordenamento jurídico nacional, vige o princípio constitucional da irretroatividade jurídica da lei, insculpido no artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna brasileira. Há, no mesmo texto constitucional, a existência de exceções, a exemplo do que dispõe o artigo 5º, inciso XL, com a possibilidade de retroação da lei penal mais benigna ao réu.

No voto condutor do Ministro Luiz Fux, no Recurso Extraordinário nº 929670/DF, defendeu-se, a exemplo do que ele explanou nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30, a aplicação do novo prazo previsto pela Lei Complementar nº 135/2010, a fatos anteriores à sua publicação. Na oportunidade, Fux reiterou tratar-se de clara hipótese de retroatividade inautência ou retrospectividade. Nesta, ocorre a atribuição de novos efeitos jurídicos, a partir da edição da lei, a fatos pretéritos. A retroatividade autêntica, por seu turno, seria vedada pela Lei Maior, conforme já explanado.

Neste aspecto, é preciso tecer breves comentários acerca da divisão realizada pela doutrina constitucional em relação à retroatividade. De acordo com André Prado Marques dos Reis, há, tradicionalmente, três hipóteses: mínima, média e máxima. A primeira, também conhecida como temperada ou mitigada, ocorre quando a lei nova atinge os efeitos futuros dos fatos anteriores. Na média, a retroação também atinge os efeitos pendentes, além dos futuros. Por fim, na retroatividade máxima, a lei nova incide até mesmo quanto aos atos jurídicos perfeitos, a coisa julgada e o direito adquirido. Via de regra, a retroatividade, quando ocorre, é a mínima²².

22 REIS, André Prado Marques dos. Graus de retroatividade da norma constitucional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 09 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25664&seo=1>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

Na concepção de Fux, a retrospectividade é diferente da retroatividade mínima. Esta se refere à alteração, por lei, das consequências jurídicas de um ato, ao passo que aquela é a atribuição legal de novos efeitos jurídicos, a partir da edição da lei, a fatos pretéritos. Ainda segundo ele, como ocorre, *in casu*, a retrospectividade, haveria limitação prospectiva ao *jus honorum* – direito de concorrer a cargos eletivos – com base em fatos já ocorridos. Ou seja, a situação jurídica do cidadão, condenado por abuso de poder econômico ou político, foi estabelecida em momento anterior, com os efeitos perdurando no tempo. Sendo assim, haveria aplicabilidade do prazo de 8 (oito) anos a fatos anteriores à publicação da Lei Complementar nº 135/2010.

No voto do Ministro Edson Fachin, entende-se que a inelegibilidade se aplica um fato do passado que se projeta para o futuro. Como é estabelecido pelo artigo 14, §9º, da Constituição Federal, exige-se análise da vida pregressa, assim, os fatos anteriores à candidatura devem ser levados em consideração. Não há, pois, direito adquirido ao prazo anteriormente disposto na Lei Complementar nº 64/90. Impende destacar, nesse turno, que o Supremo Tribunal Federal possui remansosa jurisprudência no sentido de repelir a existência de direito adquirido a regime jurídico.

Sob esse prisma, os argumentos contrários à retrospectividade da Lei da Ficha Limpa não merecem subsistir, na ótica de Guilherme Pessoa Franco de Camargo. De acordo com este, o momento para verificação é o das eleições, no ato do registro de candidatura, em cumprimento às determinações em relação a este ato. Não se trata, pois, de retroatividade, na visão do jurista. Nas palavras dele:

Um dos maiores questionamentos a nova Lei reside na avaliação de fatos pretéritos, vez que a Lei não pode retroagir para atingir fatos já ocorridos. Contudo, o momento para verificação é o das eleições, no ato do registro da candidatura e, não se trata de retroatividade da lei e sim cumprimento de determinações legais em relação ao ato de registro. A mesma justificativa foi utilizada para a declaração de constitucionalidade da imposição de inelegibilidade não ser caracterizada como pena de cassação de direitos políticos, vez que aquele trata-se de requisito de elegibilidade e não sanção. Também restou prejudicada a arguição de afetação da soberania popular, pela seleção prévia dos candidatos, visto que ocorre exatamente o oposto, a valorização da soberania popular pela exigência de probidade e moralidade administrativa do art. 1º, inciso I, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.²³

De igual modo, o Procurador Regional da República, João Heliofar de Jesus Villar, entende que inexistente violação ao direito adquirido, haja vista que a elegibilidade reconhecida em pleito anterior não integra o patrimônio jurídico do candidato para as demais eleições vindouras, o que, por consequência, não violaria o direito adquirido do cidadão:

23 CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 16, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revisita_caderno=28>. Acesso em: 14 mar. 2019.

O processo eleitoral, em sentido amplo, abre-se um ano antes da eleição, com as regras que regulam, por exemplo, o domicílio eleitoral do candidato, e há um estatuto jurídico ao qual o indivíduo deve se adequar. Se novas regras são estabelecidas para o processo eleitoral que se abre e apresentam um caráter restritivo à capacidade eleitoral passiva, não ofendem direito adquirido algum, na medida em que a elegibilidade reconhecida em eleição passada não integra o patrimônio jurídico do candidato para as eleições vindouras²⁴.

Por fim, cite-se o posicionamento de Edson de Resende Castro, que defende o entendimento plasmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 929670/DF. Segundo ele, tratou-se de raciocínio que guarda relação direta ao exigido pelo artigo 14, §9º, da Constituição Federal. As circunstâncias estabelecidas pelo legislador complementar seriam dotadas de razoabilidade e proporcionalidade, especialmente para se atender à exigência de legitimidade e normalidade das eleições, bem como da moralidade e probidade do exercício das funções públicas:

De resto, todas as causas de inelegibilidade agora constantes da LC n. 64/90, acrescida e alterada pela LC n. 135/2010, inclusive o prazo uniforme de oito anos, guardam perfeita relação de subordinação e pertinência com os bens jurídicos fixados no art. 14, § 9º, da CF. Os fatos, situações e circunstâncias estabelecidos pelo legislador complementar como impedimentos ao exercício da capacidade eleitoral passiva, pelo prazo comum de oito anos, traduzem com razoabilidade e proporcionalidade a necessidade de proteção da (i) legitimidade e normalidade das eleições e da (ii) moralidade e probidade para o exercício das funções públicas eletivas. Com efeito, perfeitamente proporcional e razoável afastar das disputas eleitorais – daí das funções públicas eletivas –, por oito anos [...]. Ademais, esses novos padrões de comportamento, que agora traçam o perfil das candidaturas, estão em adequada harmonia com o sentimento de moralidade da sociedade brasileira, manifestada de forma clara e indubitosa inclusive pela subscrição do projeto de lei de iniciativa popular. Nas ADC n. 029 e 030, o STF confirmou a constitucionalidade de todas as novas hipóteses de inelegibilidade²⁵.

Esse pensamento, porém, data vênua, não merece subsistir.

Nessa toada, o decano da Corte Suprema brasileira, em seu voto no Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, ressalta que, mesmo que se considere o efeito imediato de uma lei, não se pode desconsiderar, sob tal argumento, a integridade de um ato jurídico perfeito no qual resultou em coisa julgada material, sob pena de se subverter o núcleo imutável e irreformável do ordenamento constitucional. Por isso, Celso de Mello, corretamente, ensina que atribuir uma nova consequência

24 VILLAR, João Heliofár de Jesus. Inelegibilidade decorrente de abuso de poder econômico ou político: art. 1, I, “d”, da lei complementar nº 64/1990. In: *Pontos controversos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 113.

25 CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 9. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. p. 163.

jurídica a um ato exaurido é, de toda sorte, desrespeitar os valores constitucionais, especialmente àqueles previstos no artigo 5, XXXVI, da Carta Política.

Haveria, pois, no presente caso, na visão do respeitável decano, retroatividade e não retrospectividade, conforme militado por Luiz Fux. Essa parece ser a posição mais razoável à presente hipótese estudada.

Ainda conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a intangibilidade do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido impede que o ato estatal superveniente venha a desconstituir situação jurídica definitivamente constituída ou, ainda, atribuir, de forma inovadora, efeito restritivo de direitos, como é o caso presente, do direito fundamental à participação política. Visa-se, com isso, a estabilidade e a segurança jurídica das relações, preservando-se a paz social.

Gilmar Mendes, em seu voto, no recurso paradigma em análise, considera os direitos políticos como direitos fundamentais, protegidos pela Constituição Federal, em seu artigo 60, §4º, IV, sem possibilidade de disposição, e, pois, de retroação para prejudicá-los.

A retroatividade, então, deve ser exceção e não a regra no ordenamento jurídico pátrio. Vale mencionar, inclusive, a argumentação recorrente no sentido de se afastar a inelegibilidade como pena. Logo, não se estaria abrangida pelo artigo 5º, XL, da Constituição Federal. Contudo, é cediço que o princípio da irretroatividade não é exclusividade desse dispositivo, tampouco da seara penal. Abrange, também, as demais áreas do direito, sobretudo do ramo eleitoral.

Esse pensamento é comungado, por exemplo, por Marco Aurélio Mello, que, à guisa da inteligência do princípio da anterioridade eleitoral, presente no artigo 16 da Constituição Federal, tido, majoritariamente, como cláusula pétrea, deve-se, em nome da segurança jurídica, adotar-se extrema cautela na seara eleitoral. Descabe-se, pois, retroação das medidas implantadas pela Lei Complementar nº 135/2010.

Há severas críticas no que tange à aplicação retroativa da Lei da Ficha Limpa também no campo doutrinário. Milton Cordova Junior, por exemplo, defende a possibilidade de recurso à Organização dos Estados Americanos (OEA), mais especificamente, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com base no artigo 44 do Pacto de San José da Costa Rica, haja vista a violação ao princípio da legalidade e irretroatividade, constitucionalmente albergado e previsto no artigo 9º da Convenção da OEA²⁶.

A adoção da tese da retrospectividade, como defende Luiz Fux, que, em verdade, caracteriza-se, na hipótese em tela, como retroatividade, colide, direta e frontalmente, com o *jus honorum* dos cidadãos, especialmente quanto à confiança legítima destes com a lei à época vigente. Não se pode, com efeito, restringir o direito à participação política, enquanto direito fundamental que encontra guarida na Constituição Federal, simplesmente em nome da moralidade e probidade administrativa. O artigo 14, §9º, da Constituição Federal, como recorrentemente se parece fazer crer, não deve ser tido como ilimitado. Assim, o permissivo constitucional referente à possibilidade de lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade e de prazos para cessação não remete à permissão de desconstituir

26 CORDOVA JUNIOR, Milton. Retroatividade da Lei da Ficha Limpa. O Supremo Tribunal Federal não é o limite. *Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2681, 3 nov. 2010. Seção Artigos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17753>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

situações jurídicas já albergadas pelo manto da coisa julgada material e formal. Destarte, o combate ao abuso do poder econômico ou político deve ser pautado à luz dos demais princípios constitucionais, por meio da técnica na ponderação, sob uma interpretação sistemática, para não se subverter a segurança jurídica do sistema.

Demais disso, mesmo que se considere que a inelegibilidade, ainda que a disposta no artigo 22, XIV, da Lei de Inelegibilidade, somente é verificável se, e somente se, ocorrer o registro de candidatura, o fato é que se alimentou, à época da condenação por abuso de poder econômico ou político, a legítima expectativa de ser inelegível por um prazo determinado em lei de acordo com a lei vigente no momento do título judicial condenatório. Dilatar o prazo é alterar as regras do jogo em andamento, o que não se mostra razoável, tampouco legal, na atualidade. Esse fato é ainda agravado para as situações em que a decisão judicial transita em julgado e se exaure o lapso temporal imposto à época.

Nesse diapasão, Cid Marconi Gurgel de Souza, desembargador do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, salienta:

Destarte, o princípio da segurança jurídica, especialmente sob a forma do subprincípio da proteção da confiança, exige “leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos” (CANOTILHO, 1995, p. 372). Assim, não se pode admitir a retroação de legislação superveniente mais severa em detrimento das legítimas expectativas dos cidadãos, eleitores ou candidatos a cargos eletivos²⁷.

Afirmar inexistir agravamento no caso multirreferido, sob a perspectiva de apenas inserir mais um requisito negativo de candidatura, a pretexto de se caracterizar como uma cláusula *rebus sic standibus*, é, mais uma vez, trair a previsibilidade das relações jurídicas.

Noutro giro, a alteração do lapso temporal da inelegibilidade, de fato, não altera o cumprimento da pena imposta por *decisum* condenatório, que deve ser cumprida anteriormente ao prazo daquela. Porém, ainda nesse caso, nos termos da redação do artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, o título judicial condenatório também fixa o prazo de inelegibilidade, no qual deve o indivíduo cumprir. Novamente, fere-se a previsibilidade das relações jurídicas.

Não se nega, por conta disso, os avanços essenciais promovidos pela Lei da Ficha Limpa, especialmente em um país com reiteradas práticas patrimonialistas, abusivas e desonestas, em contrariedade aos princípios caros do Direito Eleitoral. É, consoante denominou o Ministro Luiz Fux, um “Estatuto da Moralidade do Processo Eleitoral”, marco legal para o contínuo e necessário avanço nas eleições doravante realizadas.

Porém, não se pode, a pretexto de se valorizar a probidade, a ética e a moralidade, adotar-se entendimento diametralmente oposto aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, do devido processo legal e da irretroatividade

²⁷ SOUZA, Cid Marconi Gurgel de. Ficha limpa, a anterioridade eleitoral e a segurança jurídica. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 6, n. 10, p. 21-25, 2010.

das leis. É preciso, repise-se, interpretar sistematicamente o ordenamento jurídico nacional, de formar a se ponderar os princípios em conflito. Aplicar as disposições da Lei Complementar nº 135/2010 aos processos já transitados em julgado, relacionados a fatos anteriores à publicação daquele diploma legal, é ir de encontro à essência da Carta Magna de 1988, em especial, aos direitos políticos dos cidadãos brasileiros.

Reitere-se a importância das inovações trazidas pela Lei da Ficha Limpa, especialmente em um contexto em que a sociedade civil se vê, hodiernamente, mais e mais engajada no cenário político. A iniciativa popular, com previsão constitucional, deve ser louvada e ressaltada, como o é, pelos operadores do Direito. Nada obstante, limitar o alcance dessas alterações, em respeito às garantias constitucionais, não significa mitigar o avanço trazido pelo referido diploma legal. Significa, *a contrario sensu*, blindar o “Estatuto da Moralidade do Processo Eleitoral” contra qualquer vício de inconstitucionalidade.

Por isso, a exemplo do caso concreto trazido à baila, aplicar alteração legislativa ao caso de uma decisão, já transitada em julgado, a qual previa o prazo de inelegibilidade de 3 (três) anos, conforme legislação eleitoral à época vigente, é subverter valores constitucionais supramencionados, tão caros no ordenamento nacional, mormente o da coisa julgada.

Esse entendimento é, de igual modo, perfilhado pelo desembargador Cid Marconi Gurgel de Souza:

A aplicação imediata e retroativa da lei da “ficha limpa”, como vem sendo decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, não guarda conformação com os princípios do devido processo eleitoral, da anterioridade da lei eleitoral e da segurança jurídica. Tal conclusão assenta-se no postulado da proporcionalidade, enquanto instrumento de contenção dos excessos estatais e garantidor dos direitos fundamentais e das liberdades democráticas aos cidadãos²⁸.

Ainda sob esse prisma, não se pode olvidar do posicionamento em que se defende a intangibilidade da coisa julgada eleitoral, conforme multirreferida pelo Ministro Celso Antônio de Mello, sob o manto processual e material, à guisa de todo acervo probatório disponível à época da decisão judicial passada em julgado. Mais uma vez, adotar a aplicabilidade aos fatos pretéritos é ir de encontro à segurança jurídica:

Nesse rumo, a Lei Complementar nº 135/2010 não pode alterar, genérica e absolutamente o panorama probatório já formado sobre os fatos jurígenos e a coisa julgada eleitoral que estavam sob o manto processual e material consolidados até 07/06/2011, até porque é significativa a regra do art.1.047 do NCPC, quando disciplina o aspecto probatório, ou seja, as ações judiciais e os processos administrativos que ensejaram a causa de inelegibilidade, por razões de segurança jurídica se fincaram no contexto do livre convencimento motivado na apreciação da lei da época²⁹.

28 SOUZA, Cid Marconi Gurgel de. Ficha limpa, a anterioridade eleitoral e a segurança jurídica. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 6, n. 10, p. 21-25, 2010.

29 KUFA, Amilton Augusto; RAMAYANA, Marcos. *Da irretroatividade parcial da lei da ficha limpa*. [S.l.]: Impetus, 2016.

Mister se faz ressaltar, nesse aspecto, o perigoso precedente de se permitir que o Estado, sob o fundamento de se atender aos anseios da vontade popular, edite leis mais graves a fatos pretéritos, em contrariedade ao diploma legal vigente à época. Disso, pontue-se, nasce o caos social derivado da insegurança jurídica gerada pelo próprio Estado, em contrariedade aos postulados de um Estado Constitucional de Direito.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, diante da relevância do recente julgado exarado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 929670/DF, examinou-se a possibilidade aplicação da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos pretéritos à sua edição, considerando os processos já transitados em julgado.

No referido aresto, o Pretório Excelso, seguindo a linha de raciocínio proposta pelo Ministro Luiz Fux, na esteira do mesmo entendimento exarado nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30, entendeu pela possibilidade da mencionada aplicação, sobretudo em face da tese de retrospectividade proposta pelo ilustre Ministro.

Contudo, após profundo exame no que tange a natureza jurídica da inelegibilidade, em especial, pela dualidade desta, foram elencados, com o devido embasamento, razões para a impossibilidade de retroação, na situação avaliada, sobretudo quando houver decisão judicial transitada em julgado.

De início, foi possível perceber que não há o que se militar pela restrição ao instituto da inelegibilidade como apenas uma adequação negativa do indivíduo ao regime jurídico-eleitoral. *In casu*, observou-se que, de igual medida, a inelegibilidade, conforme leciona majoritária doutrina eleitoral, a exemplo de José Jairo Gomes, possui natureza jurídica de sanção, a exemplo do que dispõe o artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

Nesse diapasão, partindo-se de premissa equivocada, calcada na restrição ao conceito do instituto da inelegibilidade, concluiu o Ministro Luiz Fux como mero requisito negativo de adequação do indivíduo ao regime jurídico-eleitoral. Dessa forma, como não se constitui sanção, seria possível o alargamento do lapso temporal no que atine à inelegibilidade, promovida pela Lei Complementar nº 135/2010. Entretanto, tal premissa se mostrou errônea, com posterior conclusão equivocada.

Por outro ângulo, com esteio da construção da existência da inelegibilidade cominada, verificou-se que, enquanto sanção, a retroatividade – e não retrospectividade – da dilatação do prazo temporal da inelegibilidade, de 3 (três) anos para 8 (oito) anos, aos processos transitado em julgado, gera, decerto, de plano, uma violação a valores constitucionais, especialmente daqueles previstos no artigo 5º, XXXVI, da Lei Maior.

Tal raciocínio não pode ser suplantado, consoante explicado ao longo deste trabalho, por uma defesa cega e desenfreada dos princípios da moralidade e da probidade administrativa, máxime na seara eleitoral, com espeque no artigo 14,

Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/977/da-irretroatividade-parcial-da-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

§9º, da Constituição Federal, para produzir teratologias. Pontue-se, com efeito, a indispensabilidade desses valores no ordenamento jurídico nacional, mormente pela verdadeira revolução eleitoral promovida pela Lei da Ficha Limpa, conforme denominado pelo Ministro Luiz Fux, de “Estatuto da Moralidade do Processo Eleitoral”, que concretizou tais princípios.

Destacou-se, com isso, a necessidade de se realizar uma ponderação entre os princípios, por meio de uma interpretação sistemática deles. Em verdade, concluiu-se, sob pressão popular, de se realiza restrição, diga-se, inconstitucional, ao *jus honorum*, enquanto direito fundamental, até mesmo aos fatos pretéritos à edição da Lei Complementar nº 135/2010.

Nesse sentido, visualizou-se que se trata de conclusão equivocada, sobretudo por ferir uma série de princípios constitucionais, a exemplo da segurança jurídica, da irretroatividade das leis e da confiança legítima dos jurisdicionados na previsibilidade dos atos perpetrados pelo Estado.

A adequação ao estatuto jurídico da elegibilidade, como estudado, não pode ser subterfúgio para causar insegurança jurídica no ordenamento brasileiro, ao contrário do intento de boa-fé dos julgadores, no Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, em nome da moralidade e probidade dos candidatos a cargo eletivo.

Destarte, a fim de se dirimir a insegurança jurídica gerada pelas conclusões no recurso paradigma supracitado, com repercussão geral reconhecida, defendeu-se, e concluiu-se, no presente trabalho, que, não obstante a importância da Lei Complementar nº 135/2010, resta inaplicável a dilatação do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade aos processos transitados em julgamento, fundamento na redação primitiva artigo 22, XIV, da Lei de Inelegibilidade, anteriormente à edição da Lei da Ficha Limpa, pelos argumentos acima expostos.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Eurico. Presunção de culpa: lei da ficha limpa é inconstitucional. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 maio 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-mai-19/lei-ficha-limpa-aprovada-congresso-inconstitucional-dizem-juristas#author>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Fixada tese de repercussão geral em RE sobre aplicação do prazo de inelegibilidade anterior à aprovação da Lei da Ficha Limpa*. Brasília, DF, 01 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371099>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 16, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28>. Acesso em: 13 mar. 2019

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 9. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. p. 163.

CORDOVA JUNIOR, Milton. Retroatividade da Lei da Ficha Limpa. O Supremo Tribunal Federal não é o limite. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2681, 3 nov. 2010. Seção Artigos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17753>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CORRÊA, Lorena Peixoto Nogueira Rodriguez Martinez Salles. Lei da ficha limpa: breve análise da lei complementar nº 135/2010 e das condições de inelegibilidade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ago. 2018. Seção Artigos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68333/lei-da-ficha-limpa-breve-analise-da-lei-complementar-n-135-2010-e-das-condicoes-de-inelegibilidade>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade, ficha limpa e registro de candidatura*: novas (velhas) considerações teóricas. Disponível em: <<http://adriano-soares-dacosta.blogspot.com/2010/08/teoria-da-inelegibilidade-ficha-limpa-e.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 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: *Pontos controversos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 80-84.

GALDINO, Sabrina Andrade. Retroatividade da Lei da Ficha Limpa para alcançar fatos pretéritos à edição da norma. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 17, n. 129, out. 2014. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15325>. Acesso em: 16 mar. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 197-199.

KUFA, Amilton Augusto; RAMAYANA, Marcos. *Da irretroatividade parcial da lei da ficha limpa*. [S.l.]: Impetus, 2016. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/977/da-irretroatividade-parcial-da-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

LEITE, Larissa Reis. *Análise histórica da lei de ficha limpa à luz da accountability*. Brasília: UNB, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/12755/1/2015_LarissaReisLeite.pdf> Acesso em: 12 mar. 2019. p. 28-29.

MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 196

REIS, André Prado Marques dos. Graus de retroatividade da norma constitucional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 09 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25664&seo=1>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

REIS, Márlon. *O gigante acordado*: manifestações, Ficha Limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya, 2013.

SOUZA, Cid Marconi Gurgel de. Ficha limpa, a anterioridade eleitoral e a segurança jurídica. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 6, n. 10, p-21-25, 2010.

VENTURINI, Lilian. Ficha Limpa: a origem e os efeitos de uma lei contra a impunidade. *Nexo Jornal*, 16 jul. 2018. Atualizado em: 02 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/07/16/Ficha-Limpa-a-origem-e-os-efeitos-de-uma-lei-contr-a-impunidade>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

VILLAR, João Heliofar de Jesus. Inelegibilidade decorrente de abuso de poder econômico ou político: art. 1, I, “d”, da lei complementar nº 64/1990. In: *Pontos controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016. p. 113.