

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):

Inelegibilidades anterior e posterior ao trânsito em julgado. Indevida sobreposição de efeitos por tempo indeterminado. Prazo de cessação dos efeitos da condenação suscetível à imprevisibilidade. Medida incompatível com a Constituição Federal.

Preliminarmente, consigno que a matéria impugnada não corresponde ao específico objeto do julgamento conjunto da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.578 e das ações declaratórias de constitucionalidade n. 29 e 30, ocorrido no ano de 2012.

A ação declaratória de constitucionalidade n. 29 teve por objeto o reconhecimento da validade jurídica da aplicação das hipóteses de inelegibilidade contidas na Lei Complementar n. 64/1990, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010, aos casos em que os atos ou fatos passíveis de enquadramento tivessem ocorrido anteriormente à edição da Lei.

Na **ação direta de inconstitucionalidade n. 4.578**, foi arguida a inconstitucionalidade do art. 1º, I, "m", da Lei Complementar n. 64/1990, inserido pela Lei Complementar n. 135/2010.

Por seu turno, a **ação declaratória de constitucionalidade n. 30** foi ajuizada com o intuito de ver assentada a constitucionalidade de todos os dispositivos da Lei Complementar n. 135/2010.

Dessa forma, embora formalmente abarcada pelos pedidos deduzidos na ação direta de n. 4.578 e na ação declaratória de n. 30, a questão referente à possibilidade de **detração eleitoral** não chegou a ser enfrentada pelo Plenário. Explico.

Para que uma decisão seja tomada como precedente, **é necessário haver coincidência entre a *ratio decidendi* do referido provimento e a nova situação jurídica levada a julgamento.**

Luiz Guilherme Marinoni (*Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019) ensina que “o significado de um precedente deve ser buscado nas razões pelas quais se decidiu de certa maneira ou nas razões que levaram à fixação do dispositivo”. E continua:

A razão de decidir, numa primeira perspectiva, é a tese jurídica ou a interpretação da norma consagrada na decisão. Desse modo, a razão de decidir certamente não se confunde com a fundamentação, mas nela se encontra.

A *ratio decidendi* é a razão fundamental extraída da decisão, sem a qual o caso seria decidido de outra forma.

Decisões judiciais possuem, em seu conteúdo, não apenas teses jurídicas, mas também abordagens formuladas em caráter incidental (*obiter dictum*), a não influir no resultado.

Tais menções, realizadas de forma secundária, não constituem fundamento necessário para o julgamento num ou noutro sentido.

Ademais, ainda que determinada questão tenha sido objeto de debate em certo caso, isso não implica que ela constitua fundamento essencial da decisão e, portanto, possa ser identificada como *ratio decidendi* .

Para tanto, é necessário comprovar que, sem a análise da matéria, o caso seria solucionado de outra forma.

Cumprido, portanto, saber se o prazo de inelegibilidade constante da redação da alínea “e”, mais especificamente a expressão “após o cumprimento da pena”, foi realmente objeto de análise e compôs

fundamento central da razão de decidir no julgamento das ações declaratórias de constitucionalidade n. 29 e 30 e da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.578.

Desde logo, reputo necessário consignar que, na apreciação, em 2012, das ações declaratórias de n. 29 e 30 e da ação direta de n. 4.578, houve o exame conjunto de diversos dispositivos **alíneas “c” a “q” do inciso I do art. 1º, bem como de seus §§ 4º e 5º, da Lei Complementar em discussão.**

Ao todo, foram dezesseis dispositivos com constitucionalidade julgada ao mesmo tempo, sem que, contudo, houvesse sido especificamente apreciada a matéria em análise a qual trata do prazo de inelegibilidade previsto na redação atual da alínea “e” do art. 1º, I, da Lei Complementar n. 64/1990, introduzida pela de n. 135/2010.

Para que se tenha uma visão global do teor do referido julgamento conjunto, permito-me transcrever a extensa ementa dele resultante:

ACÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE . ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE . PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO.

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).

2. A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional.

3. A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

4. Não é violado pela Lei Complementar nº 135/10 o princípio constitucional da vedação de retrocesso, posto não vislumbrado o pressuposto de sua aplicabilidade concernente na existência de consenso básico, que tenha inserido na consciência jurídica geral a extensão da presunção de inocência para o âmbito eleitoral.

5. O direito político passivo (*ius honorum*) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, *in casu* , não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, revelando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político.

6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido *munus publico* .

7. O exercício do *ius honorum* (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares.

8. A Lei Complementar nº 135/10 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que estabelece restrições temporárias aos direitos políticos passivos, sem prejuízo das situações políticas ativas .

9. O cognominado desacordo moral razoável impõe o prestígio da manifestação legítima do legislador democraticamente eleito acerca do conceito jurídico indeterminado de vida progressa, constante do art. 14, § 9.º, da Constituição Federal.

10. O abuso de direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g. , o art. 55, § 4º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé.

11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.

12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado.

13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas "c", "d", "f", "g", "h", "j", "m", "n", "o", "p" e "q" do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 , vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da

pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado. 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral).

(Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.578, Plenário, relator o ministro Luiz Fux, julgado em 16 de fevereiro de 2012)

Como se vê, a ementa do julgado enuncia a constitucionalidade das “**hipóteses de inelegibilidade** instituídas pelas alíneas ‘c’, ‘d’, ‘f’, ‘g’, ‘h’, ‘j’, ‘m’, ‘n’, ‘o’, ‘p’ e ‘q’ do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 64/1990, introduzidas pela Lei Complementar n. 135/10” (grifei). **A alínea “e” sequer foi mencionada no excerto.**

Apesar de a alínea “e” ter sido objeto de impugnação na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.578, **a questão da constitucionalidade analisada por esta Casa se limitou às hipóteses de inelegibilidade previstas na norma, e não no que concerne especificamente ao prazo de duração estabelecido.**

Portanto, a exata questão jurídica de que cuidam estes autos não chegou a ser propriamente contemplada naquela ocasião.

Embora tais ações de controle abstrato de constitucionalidade versassem a Lei Complementar n. 135/2010, veja-se o que realmente foi submetido ao exame do Plenário, nos termos do voto do relator, ministro Luiz Fux:

Há três questões a responder neste julgamento, quais sejam:

(1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal e

(2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “m”, da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10. Sucede que o exame dessas questões demanda, previamente,

(3) a própria fiscalização abstrata de **constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade** criadas pela Lei Complementar nº 135/10 [...].

(Grafei e destaquei)

O ministro Luiz Fux aventou a necessidade de se proceder a “uma interpretação conforme à Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea ‘e’ como da alínea ‘l’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, [para que] seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado”, entendendo que “essa é uma forma oblíqua de cassação de direitos políticos”.

A despeito daquela proposta, a apreciação acerca do inciso “e” não foi acompanhada pelos demais ministros do Colegiado, tampouco foi diretamente abordada em seus votos, senão superficialmente. Procedeu-se tão-somente ao exame de constitucionalidade restrito às hipóteses de inelegibilidade, **sem que a questão do termo inicial da contagem do prazo de inelegibilidade, em casos de condenações por órgãos colegiados, tenha sido enfrentada de maneira exaustiva.**

A controvérsia trazida na espécie, por bem se distinguir do quanto apreciado no julgamento das citadas ações, justifica sua cuidadosa apreciação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal nesta demanda.

De resto, ao realizar o julgamento de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, este Tribunal considera o conteúdo abstrato do texto da lei, figurando hipotéticas aplicações. Se, no julgamento da ação direta, a lei impugnada é declarada inconstitucional, não há maior problema na configuração da coisa julgada, pois a norma é expungida do ordenamento jurídico, de tal maneira que desaparece o interesse jurídico na rediscussão do tema, visto que não há mais objeto sobre o qual possa incidir a decisão da Corte (a norma já deixou de existir). Já quando ocorre a **declaração de constitucionalidade**, como a lei impugnada permanece no ordenamento jurídico, produzindo efeitos, não é possível antever todas as vicissitudes e futuros desdobramentos possíveis da norma em contato com os fatos, excluindo-se de antemão qualquer nova abordagem sobre o tema. A aplicação da lei é fenômeno que se desenvolve no tempo (*relação jurídica continuativa*), guardando algum grau de imprevisibilidade. A proclamação de constitucionalidade, portanto, deve sempre ser compreendida *modus in rebus*, e não como uma imunização completa do texto de toda impugnação *pro futuro*.

O eminente ministro Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária, avaliou a questão com grande percuciência:

A declaração de inconstitucionalidade opera efeito sobre a própria lei ou ato normativo, que já não mais poderá ser validamente aplicada. Mas, no caso de improcedência do pedido, nada ocorre com a lei em si. As situações, portanto, são diversas e comportam tratamento diverso. Parece totalmente inapropriado que se impeça o Supremo Tribunal Federal de reapreciar a constitucionalidade ou não de uma lei anteriormente considerada válida, à vista de novos argumentos, de novos fatos, de mudanças formais ou informais no sentido da Constituição ou de transformações na realidade que modifiquem o impacto ou a percepção da lei. Portanto, o melhor entendimento na matéria é o de que podem os legitimados do art. 103 propor ação tendo por objeto a mesma lei e pode a Corte reapreciar a matéria. O que equivale a dizer que, no caso de improcedência do pedido, a decisão proferida não se reveste da autoridade de coisa julgada material.

(*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 227/228 – grifei)

A coisa julgada *secundum eventum litis* não é estranha à prática brasileira. Basta recordar que a legislação contém exemplos de situações, em relação à ação popular (Lei n. 4.717/1965, art. 18) e à ação civil pública (Lei n. 7.347/1985, art. 16), nas quais a improcedência de ação “por insuficiência de provas” não induz a formação de coisa julgada, ao passo que a procedência, ao contrário, sempre implica que o assunto não poderá mais ser discutido perante o Judiciário. Em ambos os casos, a solução legislativa atende à circunstância de que, em ações abstratas (no caso as ações coletivas, por envolverem interesses coletivos ou difusos), a afirmação da validade do ato impugnado é uma *proposição afirmativa particular*, que leva em conta o contexto fático-probatório e argumentativo apresentado. Da mesma maneira, no controle concentrado de constitucionalidade, quando o Tribunal confirma a validade da norma, o faz dentro dos ângulos em que ela foi analisada. Não é possível **universalizar a declaração de constitucionalidade** para todas as perspectivas, inclusive futuras, porque simplesmente não é dado a nenhum ser humano ou mesmo grupo de pessoas avaliar e compreender, de um só golpe, todos os fenômenos atuais

e futuros que se verificam em torno da aplicação de uma lei. Admitir a formação de coisa julgada, em casos tais, seria colocar o capricho adiante da razão.

Assim, negar ao Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de existência de coisa julgada, que seja revista decisão por ele próprio proferida, “[...] impediria[m] o adequado desenvolvimento da ordem constitucional” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019).

Nessa mesma ordem de ideias, Charles D. Cole ensina que precedente vinculante não significa que o precedente de um caso é escrito em pedra (“*Binding precedent in the United States does not, however, mean that the precedent of a case is written in stone.*” (COLE, Charles D. *Comparative constitutional law: Brazil and The United States*. 2nd ed. Lake Mary: Vandeplas Publishing, feb. 2008. p. 26).

Finalmente, considerando que a decisão apontada como eventual impedimento à análise deste caso data do ano de 2012, quando foi estabelecida a não aplicabilidade da norma em comento às eleições realizadas no período, resulta plenamente cabível, **passado substancial período de tempo**, o exame mais acurado da constitucionalidade da expressão “após o cumprimento da pena” constante da alínea “e” do inciso I, art. 1º, da Lei Complementar n. 64/1990, na redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar n. 135/2010, agora com base em elementos extraídos de situações concretas verificadas no período.

Nesse contexto, superados todos os óbices apontados, passo à análise da constitucionalidade da expressão “após o cumprimento da pena”, constante da alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei Complementar n. 135/2010.

O princípio mais elementar de toda a pena, ao menos desde os movimentos humanistas do século XVIII, é o de que ela seja certa. Como ressaltou Cesare Beccaria na conclusão de seu célebre trabalho (*Do delito e das penas*):

É que, para não ser um ato de violência contra o cidadão, a pena deve ser essencialmente pública, pronta, necessária, a menor das penas aplicáveis nas circunstâncias dadas, proporcionada ao delito e determinada pela lei.

Ora, para que a pena seja certa, além de sua duração estar prevista em lei — seja como número exato, seja como intervalo numérico dentro do qual o juiz encontrará o número exato e indicará na sentença —, é preciso também que o **termo inicial** de cumprimento da pena seja determinado, pois, de outro modo, a quantidade de pena ficará dependente de eventos aleatórios em cada caso.

O propósito moralizador da Lei Complementar n. 135/2010 fruto de louvável movimento da sociedade civil, que se articulou para dar início ao processo legislativo em sua modalidade de iniciativa popular não lhe confere salvo-conduto para produzir o indevido alargamento da duração da incapacidade eleitoral passiva do condenado, sob pena de se referendar a criação, por via transversa, de verdadeira hipótese de suspensão dos direitos políticos por prazo indeterminado.

O dispositivo impugnado, no ponto que interessa ao julgamento, tem a seguinte redação:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes [...]

(Grifei)

A princípio, o uso da preposição “desde” parece sugerir que o legislador teria fixado o termo inicial do cumprimento da pena de modo claro (“desde a condenação”). Porém, quando se observa melhor o texto, vê-se que há uma ambiguidade, porque mais adiante a lei usa outras duas preposições (“até” e “após”), que também têm o sentido de fixação de tempo. Simples análise morfológica do texto é suficiente para perceber-se a sua incongruência manifesta. Quando se usa a preposição “desde”, para

fixar a abertura de um prazo, o par que lhe cabe, visando fechar o prazo, é a preposição “até”. Assim, *desde* o ponto A, *até* o ponto B.

O uso de “após” no dispositivo, segundo parece, veio da reprodução indevida do texto original, que previa a inelegibilidade para condenados por certos crimes, sempre depois do trânsito em julgado. A redação era esta:

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena.

(Grifei)

Constata-se que, na redação original, a Lei Complementar n. 64/1990 previa a duração da inelegibilidade tomando como termo inicial o fim do cumprimento da pena (o que é algo certo, declarável pelo juiz da execução penal, segundo a legislação própria). Ao sofrer alterações pela Lei Complementar n. 135/2010, que **previu a incidência da inelegibilidade a partir de momento anterior ao trânsito em julgado (condenação por órgão colegiado)**, a de n. 64/1990 passou a não ter mais um termo inicial certo para o início da inelegibilidade, porque tudo vai depender da sorte de cada processo.

Pensem nos intervalos de **cumprimento da inelegibilidade** da seguinte maneira:

1) Condenação por órgão colegiado; 2) Trânsito em Julgado; 3) Fim do Cumprimento da Pena;

Durante todo esse tempo, que, aliás, é variável em cada caso, o condenado está inelegível — no entanto, e aqui evidente ilogicidade da lei, **o seu prazo de inelegibilidade sequer começou a ser contado!!!** Ora, como é que o indivíduo está inelegível, mas a sua inelegibilidade não é contada para abater no prazo a que foi condenado? Então, se trata de pena incerta e cumprida clandestinamente pelo condenado (já que o Estado não reconhece esse cumprimento).

Com efeito, a partir da condenação por órgão colegiado, o indivíduo já está inelegível, por força do que está na nova redação da letra “e” do art. 1º, I, da Lei Complementar n. 64/1990. No entanto, paradoxalmente, **o prazo da superação da inelegibilidade não está contando**, porque a lei diz que ele só conta **depois que a pena (criminal) for cumprida**. Então, isso significa que o cidadão está cumprindo a sanção (inelegibilidade), mas isso não é computado como cumprimento. Trata-se claramente de solução legislativa arbitrária.

Esta tem, ainda, o defeito de lançar o réu de certa ação penal num dilema insuperável: se ele recorre da sentença criminal, protraindo o trânsito em julgado, e, por consequência, o início do cumprimento da pena, dilatará sua inelegibilidade por tempo incerto. A alternativa a isso é não alegar nada contra a condenação (mesmo que haja algo a ser alegado), para começar rapidamente a cumprir a pena e, assim, a contar o prazo para superar a inelegibilidade.

Outra perplexidade é que pode ocorrer de o indivíduo ficar inelegível por muito mais tempo do que aquele previsto em lei como prazo de inelegibilidade, mesmo em condenações criminais no mínimo legal. Basta que o seu recurso (ou mesmo o da acusação, voltado ao aumento da pena), contra a decisão colegiada, demore para ser julgado pelos tribunais superiores (suponhamos, oito anos). Essa demora, imputável unicamente ao Poder Judiciário, distende o prazo da inelegibilidade de maneira imprevisível. E, se a condenação prevalecer, o indivíduo (já inelegível desde a condenação pelo primeiro órgão colegiado) cumprirá a pena (imaginemos, de dois anos, mais os oito de tramitação do processo após a condenação colegiada, já levaria a uma década de suspensão de direitos políticos), e só depois “começará a contar o prazo de inelegibilidade”.

A resposta para todo esse imbróglio é uma só: deve-se admitir a **detração da inelegibilidade cumprida após a condenação por órgão colegiado**. Se o condenado por órgão colegiado está inelegível, já está de fato cumprindo a sanção; logo, tem direito de ter esse tempo contado no prazo de inelegibilidade (que é de oito anos, segundo a lei). Apenas assim se pode garantir pena certa para o condenado e, simultaneamente, assegurar a eficácia imediata da sanção de inelegibilidade imposta por consequência de condenação por órgão colegiado.

Isso não apresenta risco algum para a eficácia da chamada Lei da Ficha Limpa, inclusive porque, em casos de penas criminais longas, ou processos criminais arrastados, se a condenação criminal se confirmar no fim, o condenado ficará, de qualquer maneira, impossibilitado de concorrer em eleições, pois terá os direitos políticos suspensos, enquanto durarem os efeitos da condenação penal (Constituição Federal, art. 15, III). Ou seja, a detração da inelegibilidade cumprida durante a tramitação do feito não é garantia, para o condenado, de plena capacidade eleitoral passiva.

Acresce que essa solução não impacta o processo eleitoral, como se fosse lei nova. Assim dispõe o art. 16 da Constituição Federal:

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** .

(Grifei)

O aludido dispositivo constitucional não se aplica, na espécie.

A supressão da parcela de determinada lei, havida no genuíno exercício do controle concentrado de constitucionalidade, **difere da situação de entrada em vigor de uma nova lei.**

Em outras palavras, o princípio da anterioridade aplica-se às hipóteses de alteração das fases que vão do alistamento até a diplomação. No presente caso, não houve modificação de nenhuma dessas etapas.

Por essa razão, não vislumbro contradição com o decidido no recurso extraordinário n. 637.485, no qual se tratou da possibilidade de reeleição de prefeitos em Município diverso, havendo, naquela ocasião, substancial modificação da interpretação dada a dispositivo constitucional (art. 14, § 5º).

Tampouco tem aplicação, na hipótese dos autos, o **enunciado n. 61 da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral** , assim redigida:

O prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “e”, da LC 64/1990, **se projeta por oito anos após o cumprimento da pena**, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa.
(Com meus grifos)

Para além dos fundamentos por mim já consignados na decisão monocrática proferida nesta ação em 19 de dezembro de 2020, saliento que a projeção dos efeitos de uma nova sanção por período ulterior ao cumprimento da pena já exaurida se mostra em desarmonia com o princípio da razoabilidade, que decorre do devido processo legal substancial (Constituição Federal, art. 5º, LIV).

Tal circunstância autoriza a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em análise.

A previsão contida no aludido enunciado da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral, editado em 28 de junho de 2016, não deslegitima a decisão agravada; ao contrário, justifica a jurisdição constitucional ora invocada como meio de expurgar dispositivo legal que não se mostra harmônico com postulados abarcados no Texto Constitucional.

Destaco, no ponto, que o caráter vinculante dos instrumentos de uniformização de entendimento como regulamentos, súmulas e pareceres tem vigência **até ulterior revisão**, a teor da exata dicção do parágrafo único do art. 30 da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, na redação dada pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

De outra parte, vale enfatizar que o limitado conjunto de beneficiários do comando judicial causou a sensível mitigação dos efeitos daquela intervenção judicial sobre todo o restante do universo eleitoral.

Acerca desse aspecto, carece ressaltar as previsões expressamente consignadas na **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, na redação conferida pela Lei n. 13.655/2018, segundo as quais:

- **as consequências práticas da decisão devem necessariamente ser sopesadas** nas esferas de controle judicial e administrativo, obviando-se a adoção de valores jurídicos abstratos (*caput* do art. 20);

- a **necessidade e a adequação da medida** imposta constituem elementos essenciais da motivação (parágrafo único do art. 20); e

- o escopo de se atingir o incremento da **segurança jurídica na aplicação** das normas deve pautar a atuação das autoridades públicas (*caput* do art. 30).

Ao reduzir o alcance do comando judicial aos processos de registro ainda pendentes de apreciação, busquei, a um só tempo, sopesar as consequências práticas da correspondente decisão, enaltecer a sua adequação e resguardar a segurança jurídica.

Dessa forma, a medida por mim determinada monocraticamente não acarretou nenhum tratamento anti-isonômico. Tal decisão, escudada no princípio da inafastabilidade da jurisdição, assegurou a tutela ao bem jurídico trazido à análise perante o Supremo Tribunal Federal.

Feitas todas essas ponderações, encaminho-me, agora, para enfatizar aspecto fundamental da declaração de inconstitucionalidade do impugnado dispositivo legal.

O inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar n. 135/2010, prevê causas de inelegibilidade e o período de duração de cada uma das hipóteses enumeradas em suas alíneas.

Observa-se que o prazo estabelecido na lei guarda coerência com as causas de inelegibilidade listadas.

Assim, as alíneas “b”, “c” e “k” preveem que a inelegibilidade se estende nos oito anos subsequentes ao término da legislatura ou do mandato. Vejamos:

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal.

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

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 ;

Da mesma forma, as alíneas “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” definem prazo determinado de oito anos contados a partir de um marco temporal específico. Analisemos:

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 ;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos ;

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;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes ;

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição ;

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos , salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

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

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão , salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão , observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos ;

Todas as causas e prazos enumerados têm em comum o estabelecimento de hipóteses de inelegibilidade e o conseqüente prazo certo para a sua cessação, com a precisa indicação do marco inicial para a contagem do prazo e a possibilidade de previsão exata de seu término.

Portanto, cada uma das alíneas garante o tratamento isonômico dos casos de inelegibilidade e estão em consonância com a Constituição.

O mesmo raciocínio não sucede com a alínea “e” , a qual fixa dois marcos a partir dos quais já há a aplicação da sanção da inelegibilidade

(quais sejam, a decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado), mas estabelece que a contagem do prazo de oito anos se dará tão-somente após o cumprimento da pena.

Ou seja, proferida decisão por órgão judicial colegiado, o candidato já está inelegível. Tal inelegibilidade se renova com o trânsito em julgado da decisão, sendo que, até então, o apenado não terá contado sequer um dia de cumprimento da inelegibilidade (que ele efetivamente estará cumprindo). E o prazo de oito anos começará a contar apenas após o integral cumprimento da pena.

Na prática, portanto, há três marcos temporais que acabam por renovar a inelegibilidade (condenação colegiada, trânsito em julgado, final do cumprimento da pena criminal), sendo que apenas após o cumprimento da pena o prazo de cessação da sanção será efetivamente contado, o que gera situação deveras arbitrária.

Para manter a coerência com os demais dispositivos da norma, o legislador deveria estabelecer um marco único e específico para que o início do prazo de oito anos de inelegibilidade coincidissem exatamente com o tempo de inelegibilidade cumprido pelo condenado, de modo a tratar os apenados de forma isonômica e permitir o conhecimento e a previsibilidade da sanção.

Conforme pacífico entendimento desta Corte, a decisão proferida por órgão judicial colegiado constitui marco idôneo a desencadear a inelegibilidade. Logo, o legislador, ao estabelecer o início do prazo apenas após o cumprimento da pena, cria situação contraditória na qual ou se chega à conclusão de que a decisão colegiada não tem efetiva capacidade de provocar o início da contagem do prazo, ou se depreende que o prazo estabelecido pela lei não corresponde verdadeiramente ao período a ser cumprido pelo apenado.

Em ambos os casos, estar-se-ia diante de situação contrária aos ditames constitucionais, seja pela indeterminabilidade ou imprevisibilidade do prazo da sanção, em violação clara à proibição de excessos, e em últimas consequências, assemelhando-se à cassação de direitos políticos (vedada

pelo art. 15 da Constituição Federal); seja pelo tratamento desigual que a norma acaba por dar a candidatos condenados pela mesma prática, em desrespeito direto ao princípio da isonomia.

A única forma coerente de se interpretar a vontade do legislador em harmonia com a Constituição e com os demais dispositivos e prazos de inelegibilidade estabelecidos na Lei da Ficha Limpa é reconhecer a autoridade da decisão colegiada como marco idôneo a desencadear a contagem do prazo de oito anos e, conseqüentemente, admitir-se o abatimento do prazo de inelegibilidade de oito anos posteriores ao cumprimento da pena, do período de inelegibilidade decorrido entre a condenação não definitiva (decisão colegiada) e o respectivo trânsito em julgado.

Acresce que admitir a inelegibilidade decorrente da condenação provisória como incompensável no total da pena equivale a deixar de observar o princípio do amplo acesso à jurisdição, na medida em que, na prática, induz prejuízo certo ao candidato que opte por interpor recurso de decisão condenatória. Com tal conduta, ele acaba por prorrogar a inelegibilidade (contra os próprios interesses), até o definitivo julgamento daquele recurso e o início da contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade. O recurso da defesa sempre representa, nesse contexto, autoflagelo do condenado. E o recurso da acusação, por outro lado, sempre implicará aumento da inelegibilidade, mesmo que desprovido.

Nota-se que a expressão “após o cumprimento da pena” consta também da letra “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, com redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar n. 135/2010, de sorte que o mesmo raciocínio deve ser aplicado a essa alínea, a fim de manter-se a coerência no tratamento dado pela lei.

Imperativo, por isso, proceder a interpretação conforme à Constituição para que, nas hipóteses das alíneas “e” e “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, com redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar n. 135/2010, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de oito anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a decisão proferida por órgão colegiado e o seu trânsito em julgado.

Logo, inadmissível a contagem do período de inelegibilidade em conjunto com a suspensão de direitos políticos decorrente da pena.

Tal preceito, ao qual o Partido autor corretamente apontou a pecha da inconstitucionalidade, leva à iníqua situação na qual um candidato possa vir a ser considerado elegível pois decorridos oito anos da decisão colegiada ou definitiva e, ainda assim, não possa ser eleito, porquanto estará com os direitos políticos suspensos pelo cumprimento da pena que lhe foi imposta.

O indevido alargamento da duração da incapacidade eleitoral passiva do condenado, ao se constituir, por via transversa, na implementação da cassação de direitos políticos vedada pelo art. 15 da Constituição Federal, agride, ademais, preceitos contidos na **Convenção Americana de Direitos Humanos**, realizada em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

Aquele Tratado Internacional preconizou, entre outros, o pleno exercício dos direitos civis e políticos com um dos mecanismos de realização do ideal de liberdade humana (**preâmbulo**). Também contemplou o acesso dos cidadãos, em igualdade de condições, às funções públicas de seu país (**art. 23**).

Saliento, por fim, que está em tramitação no Congresso Nacional, com prioridade regimental (alínea “b” do inciso II do art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), o Projeto de Lei Complementar n. 452 /2014, o qual alterando a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 busca permitir que, do prazo de inelegibilidade após o cumprimento da pena, seja abatido o tempo de inelegibilidade entre a condenação por decisão colegiada e o seu trânsito em julgado.

Tal Projeto, de iniciativa parlamentar, encontra-se sujeito à apreciação do Plenário daquela Casa Legislativa, e a sua tão-só existência já claramente sinaliza a adequação e a pertinência da medida pleiteada pelo autor desta ação.

DISPOSITIVO

Em face do exposto, julgo procedente o pedido e, assim, atribuo interpretação ao art. 1º, I, alíneas “a” e “l”, da Lei Complementar n. 64/1990 — com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010 — conforme à Constituição Federal para:

a) **admitir** que, do prazo de inelegibilidade de oito anos “*posteriores ao cumprimento da pena*”, seja deduzido o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação por órgão colegiado, ou transitada em julgado, e o fim do cumprimento da pena criminal, de tal modo que a correspondente inelegibilidade não supere os 8 (oito) anos desde o início da sua eficácia;

b) **declarar** que, em caso da detração acima referida implicar o fim da inelegibilidade em data anterior ao término do cumprimento da pena criminal, o condenado não fica isento da aplicação da norma suspensiva dos direitos políticos a que alude o art. 15, III, da Constituição Federal (condição de elegibilidade).

Proponho, ademais, a modulação dos efeitos da presente decisão, de tal maneira que ela seja aplicável apenas aos pedidos de registro de candidatura posteriores ao deferimento da medida liminar na presente ação (19/12/2020) e aos **processos de registro de candidatura das eleições de 2020, ainda pendentes de apreciação** na data do deferimento da liminar (19/12/2020), em qualquer grau de jurisdição, inclusive no âmbito do TSE e do STF.

Finalmente, **julgo prejudicado o agravo interno** interposto pela Procuradoria-Geral da República.

É o voto.