

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.089 DISTRITO FEDERAL

VOTO

SÍNTESE DO VOTO

1. O presente voto, ao dispor dos eminentes pares e das partes na íntegra, expressa fundamentação nos termos do inciso IX do art. 93 da Constituição da República Federativa do Brasil, e se contém em aproximadamente 12 páginas. A síntese e a conclusão podem ser apresentadas, sem prejuízo da explicitação no voto contida, à luz do procedimento que se fundamenta nos termos do insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em cuja abrangência se insere a celeridade de julgamento, mediante sucinta formulação que tem em conta as seguintes premissas e arremate:

1.1. Premissas

Primeira: A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico constitucional ou legal complementar do processo eleitoral.

Segunda: As causas de inelegibilidade referem-se à situação em que se encontra o candidato em relação a sua vida progressiva, à atividade profissional, política ou a sua vida familiar, a ser verificada no momento de registro da candidatura.

Terceira: A negação do registro de candidatura pela Justiça Eleitoral não é uma sanção, mas mera declaração de que o candidato não ostenta capacidade eleitoral passiva.

Quarta: Diferentemente do que ocorre com o instituto da inelegibilidade, a inabilitação para o exercício de função pública decorrente de condenação do Presidente da República em processo de *impeachment*, prevista no parágrafo único do art. 52 da Constituição, possui natureza sancionatória. A distinção entre as situações subjetivas justifica tratamento legal diferenciado.

1.2. **Base constitucional:** os direitos políticos (art. 14, §§ 3º a 9º, da CRFB); o regime jurídico de responsabilidade dos Deputados e Senadores (art. 54, I e II, da CRFB).

1.3. **Base doutrinária:** o voto se assenta no pensamento de Joel J.

Cândido em “Inelegibilidades no direito brasileiro”.

1.4. **Base em precedentes.** o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal; especificamente citam-se os seguintes: a ADI 2.187-QO, Rel. Min. Octavio Galloti; ADCs 29 e 30 e ADI 4.578, Rel. Min. Luiz Fux; MS 21.623 e MS 21.689, Rel. Min. Carlos Velloso.

1.5. **Conclusão do voto:** é constitucional a alínea “b” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, na redação dada pela Lei Complementar n. 81, de 13 de abril de 1994. Ação direta julgada improcedente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, em face da alínea *b* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90), com as alterações promovidas pela LC 81/94, e que possui a seguinte redação:

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...)

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, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;”

Os incisos I e II do art. 55, da Constituição, citados naquele dispositivo, assim estabelecem:

“Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no

artigo anterior;

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;”

As proibições elencadas no art. 54 são as seguintes:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, *a*;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, *a*;

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.”

Diante das asserções feitas pelo Autor, deve-se definir se a previsão do início da contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade a partir do término da legislatura – aplicado a agentes políticos que vierem a perder seus mandatos – constitui-se em tratamento desigual àquele conferido ao Presidente da República, no art. 52, parágrafo único, da Constituição, que prevê, como consequência da condenação em crime de responsabilidade, além da perda do cargo, a inabilitação por oito anos para o exercício de

ADI 4089 / DF

função pública, contados a partir da sentença condenatória.

Antes de adentrar nas questões trazidas na exordial, passo à análise dos pressupostos de admissibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade.

O art. 102, I, "a" c/c o art. 103, VIII, da Constituição Federal confere legitimidade aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional para propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, desde que, na procuração outorgada pelo ente partidário, conste a lei ou o dispositivo normativo impugnado (ADI 2187-QO, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.12.2003).

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileira PTB, em 12.08.2008.

Consta dos autos Certidão expedida pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, datada de 12 de dezembro de 2007, a qual informa que o PTB possuía funcionamento parlamentar naquela Casa Legislativa, consistente em 20 Deputados em exercício de mandato eletivo (eDOC 2, p. 68).

A procuração outorgada pelo Diretório Nacional do Partido cumpre o requisito da menção expressa ao ato normativo impugnado e é assinada pelo Presidente do Partido à época.

A presente ação direta deve, portanto, ser conhecida.

No mérito, porém, não assiste razão jurídica ao requerente.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4.578, de relatoria do Min. Luiz Fux, Dje 29.06.2012, em que se apreciou a constitucionalidade de dispositivos da LC 64/90, com as alterações que lhe foram introduzidas pela LC 135/2010, fixou entendimento no sentido de que a elegibilidade de um cidadão, em sentido amplo, *"é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional ou legal complementar – do processo eleitoral"*. Isso significa, por outras palavras, a exigência da presença de condições de elegibilidade e da ausência de causas de inelegibilidades para o registro de sua candidatura.

As condições de elegibilidade estão previstas no art. 14, § 3º, da Constituição e devem estar totalmente preenchidas para que um cidadão

ADI 4089 / DF

possa concorrer a um cargo eletivo. Elas não se confundem com o instituto da inelegibilidade, que consiste em restrição parcial aos direitos políticos do cidadão e atinge sua capacidade eleitoral passiva (*ius honorum*).

As causas de inelegibilidade referem-se à situação em que se encontra o candidato em relação à sua vida pregressa, à sua atividade profissional, política ou à sua vida familiar. É, pois, o *status* eleitoral da pessoa. Elas têm como finalidade impedir o abuso de cargos, empregos ou funções públicas, bem como garantir a legitimidade e a normalidade das eleições em face do poder econômico e político.

A apreciação da existência de causa de inelegibilidade deve ocorrer no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, perante a Justiça Eleitoral (art. 11, § 10º, da Lei 9.504/97), de modo que a sentença que reconhece sua incidência possui natureza meramente declaratória. Disso resulta o efeito imediato da causa de inelegibilidade, ou seja, a sua aplicação inclusive em relação a eventos pretéritos, não havendo que se falar em violação de direito adquirido ou de ato jurídico perfeito.

A propósito, retira-se da ementa do julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4.578, antes referidas:

“1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico - constitucional ou legal complementar - do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar 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).”

Ainda sobre o tema, naquela oportunidade, o Ministro Joaquim

Barbosa, resumiu com precisão a questão relativa à natureza jurídica das causas de inelegibilidade (sem grifos no original):

“Inicialmente, relembro a conhecida afirmação de que ‘inelegibilidade não é pena’, ou seja, de que as hipóteses que tornam o indivíduo inelegível não são punições engendradas por um regime totalitário, mas sim distinções, baseadas em critérios objetivos, que traduzem a repulsa de toda a sociedade a certos comportamentos bastante comuns no mundo da política. Os que adotam esses comportamentos não podem, obviamente, ter pretensão legítima a ascender à condição de representante do povo. (...). A inelegibilidade não constitui uma repercussão prática da culpa ou do dolo do agente político, mas apenas a reprovação prévia, anterior e prejudicial às eleições, do comportamento objetivamente descrito como contrário às normas da organização política.

Por não serem penas, às hipóteses de inelegibilidade não se aplica o princípio da irretroatividade da lei e, de maneira mais específica, o princípio da presunção de inocência. A configuração de uma hipótese de inelegibilidade não é o resultado de um processo judicial no qual o Estado, titular da persecução penal, procura imputar ao pretense candidato a prática de um ato ilícito cometido no passado. As hipóteses de inelegibilidade partem de um ato ou fato público, notório, de todos conhecido. Sua configuração é imediata, bastando para tanto a mera previsão legislativa. Não se exige, para que seja considerada constitucional, o respeito a outros princípios manifestamente associados à persecução penal, os quais foram inseridos na Constituição com o objetivo de conferir proteção ao mais importante bem da vida, a liberdade individual de ir e vir. Mesclar princípios pertencentes a searas constitucionais distintas é, a meu ver, atitude defesa ao juiz constitucional, sobretudo se o objetivo explícito ou implícito é a conservação das mazelas sócio-políticas que afligem cada país. A jurisdição constitucional não foi concebida com esse intento. Ao contrário, a jurisdição constitucional tem

precisamente entre as suas metas a extirpação dessas mazelas”.

Sob esse raciocínio e na mesma assentada, esta Corte concluiu pela validade da extensão dos prazos de inelegibilidade (que eram de três anos) para 8 (oito) anos aos casos em que o prazo elastecido estivesse em curso.

Como se vê, estando impossibilitado de exercer o direito de ser eleito, o cidadão não se encontra em usufruto pleno dos seus direitos políticos, condição essencial para galgar o registro de sua candidatura (art. 14, § 3º, II, da Constituição). Nessa linha, a negação do seu registro pela Justiça eleitoral não é caracterizada como sanção, mas como mera declaração de inadequação do candidato ao regime jurídico vigente.

Diferentemente do que ocorre com o instituto da inelegibilidade, a inabilitação para o exercício de função pública decorrente de condenação do Presidente da República em processo de *impeachment*, prevista no parágrafo único do art. 52, da Constituição, por crime de responsabilidade, possui natureza sancionatória.

No julgamento do MS 21.623, DJ 28.05.1993, e do MS 21.689, DJ 07.04.1995, ambos de relatoria do Min. Carlos Velloso, esta Corte assentou, no primeiro julgamento, a natureza político-penal do processo de cassação do mandato presidencial e, no segundo, que, no caso de *impeachment*, a inabilitação temporária para o exercício de função pública não decorre da perda do cargo, mas sim da própria responsabilização do agente político. Não é pena acessória. É, junto à perda do cargo, pena principal, aplicada àquele que descumpriu seus deveres constitucionalmente fixados. Sobre o tema, confira-se trecho do voto condutor do acórdão do MS 21.689:

“Dispõe o parág. único do art. 52 da Constituição de 1988:
(...)”

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à

perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.’

A preposição com, utilizada no parág. único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33 da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição com opõe-se à preposição sem (v. Caldas Aulete, ‘Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa’, 5ª ed., 1964, II/856, V/3688).

No sistema da Constituição de 1891, art. 33, 3º, mais as normas infraconstitucionais indicadas – Lei nº 30, art. 2º, Lei nº 27, artigos 23 e 24 – era possível o raciocínio no sentido de que apenas a aplicação da pena de perda do cargo podia ocorrer, certo que esta poderia ser agravada com a pena de inabilitação.

No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de impeachment.”

Sendo a inabilitação pena aplicada ao processo de cassação do mandato eletivo do Presidente da República por crime de responsabilidade, ela se submete aos princípios gerais que regem todas as sanções, quais sejam: a garantia do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da anterioridade e da reserva legal, conforme leciona Joel J. Cândido:

“O resguardo dos interesses variados do Estado como um todo, e dos interesses materiais e morais de sua administração pública no específico, é a objetividade jurídica genérica e suprema da sanção política administrativa chamada inabilitação. Assim sendo, para que ela alcance plenamente a

sua finalidade sem ultrapassar as raias da legalidade, que no Estado Democrático de Direito são sempre bem definidas, ela se submete aos princípios gerais que norteiam todas as sanções, de qualquer natureza, ditadas pela ordem constitucional em geral e pela lei infraconstitucional no particular. Entre eles, para sua aplicação, está o princípio do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da prefixação em lei anterior, assim como o da vedação, ainda na hermenêutica relativa à sua aplicação, da interpretação extensiva ou analógica, entre outros". (CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no direito brasileiro*. Bauru/SP: EDIPRO, 2ª ed. rev. ampl. Atual., 2003, fls. 138).

Assim, as causas de inelegibilidade, aplicadas aos membros do Poder Legislativo que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência das proibições estabelecidas nos arts. 54 e 55 da Constituição Federal, e que se caracterizam como requisitos negativos ao registro da candidatura de cidadão que deseja exercer seu direito subjetivo de disputar cargo eletivo, não se assemelham, quanto à sua natureza jurídica, à inabilitação para o exercício de função pública, caracterizada como sanção decorrente de sentença condenatória do Presidente da República por crime de responsabilidade.

Não procede, portanto, a premissa que dá sustentação ao silogismo proposto pelo Autor, uma vez que a natureza jurídica dos institutos da inelegibilidade e da inabilitação é diversa, não se justificando o tratamento igualitário perseguido pelo requerente.

Também não procede a alegação relativa à incidência do marco temporal ou, nas palavras do requerente, ao princípio da proporcionalidade.

As causas de inelegibilidade têm matriz constitucional. Isso porque, quando não contempladas na própria Constituição Federal, dela expressamente se extrai seu fundamento de validade.

As hipóteses de inelegibilidades constitucionais estão descritas nos parágrafos 4º a 8º do art. 14, da Constituição e se destinam aos inalistáveis e analfabetos (§ 4º); aos titulares do mandato de chefe do Poder

ADI 4089 / DF

Executivo, em todos os níveis, para a reeleição por mais de um período subsequente (§ 5º), para concorrerem a outros cargos (§ 6º), ou para a candidatura de seus parentes (§ 7º); e aos candidatos militares.

Já em seu artigo art. 14, § 9º, encontra-se a regra que remete à Lei Complementar a fixação de outras hipóteses de inelegibilidade e seu regramento:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

Cumprindo a previsão constitucional, a LC 64/90 (Lei das Inelegibilidades), com a redação dada pela LC 81/94 e pela LC 135/10, regulamenta outros casos de inelegibilidade, bem como os prazos de sua cessação.

A previsão do prazo de inelegibilidade (seu termo inicial, final e seu *quantum*) está dentro da liberdade de conformação do legislador, na concretização dos objetivos previstos no parágrafo 9º do art. 14, da Constituição.

Ademais, em cotejo com os demais prazos estabelecidos no mesmo dispositivo legal (art. 1º, I, b, c, e k, da LC 64/90), verifica-se isonomia em relação ao início de sua contagem quanto às demais situações de inelegibilidade decorrentes da perda de mandato ou de cargo eletivo, ou de renúncia a mandato eletivo após o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo que vise ou possa levar à perda de mandato. Confira-se:

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...)

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, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;

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;”

Por fim, registre-se que esta Corte ressaltou, no julgamento das ADCs 29, 30 e da ADI 4.578, a preponderância da proteção, pela

ADI 4089 / DF

Constituição e pela legislação complementar, ao bem comum e ao interesse público em relação aos interesses meramente individuais, quando reconheceu o direito fundamental do cidadão de participar da vida pública por meio do acesso aos cargos de representação política e de gestão governamental,

Afirmou-se que a Lei de Inelegibilidades, aliada à Lei da Ficha Limpa, busca a construção de sistema representativo mais ético, transparente e obediente aos preceitos morais, que devem reger a sociedade democrática, com o abandono das práticas desonestas, corruptivas e clientelistas que marcaram a história pública do país. Sublinhou-se que tais diplomas normativos concretizam o clamor social que exige a probidade dos agentes políticos para o exercício da função pública e repudiam a complacência com práticas imorais, ao afastar do cargo aquele que age em desacordo com o decoro parlamentar ou que exerce seu cargo para obter vantagens ilícitas.

De fato, as causas de inelegibilidade e os prazos de sua cessão, previstos na LC 64/90, com as alterações posteriores, fortalecem o sistema democrático e representativo, auxiliam na fundação dos valores republicanos que embasam a Constituição, e estão em perfeita harmonia com os princípios da moralidade e da probidade administrativa.

Em conclusão, a norma ora impugnada (art. 1, I, *b*, da LC 64/90) não possui os vícios que se lhe imputa o partido requerente. Antes, ela se destina a densificar o intento constitucional insculpido no art. 14, § 9º, da Constituição. Ela afasta, temporariamente, do acesso a um novo mandato os agentes políticos que tenham incorrido em comportamentos incompatíveis com a função democrática que lhe foi confiada pela sociedade, em cumprimento à previsão constitucional.

Ante o exposto, é constitucional o disposto na alínea “b” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 81/94, razão pela qual julgo improcedente a presente ação direta.

É como voto.