



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE LUIZ FUX DO
COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, partido político com estatuto devidamente registrado no c. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 03.484.933/0001-90, com endereço no SAFS, quadra 02, lote 03, CEP: 70042-900, por seus advogados regularmente constituídos mediante instrumento de procuração com poderes específicos (doc.), vem, respeitosamente, à honrosa presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal de 1988, propor

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Com Pedido de Medida Cautelar

em face da expressão normativa “após o cumprimento da pena” constante da parte final da redação da **alínea “e”**, do inciso I, artigo 1º, da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação dada pelo artigo 2º, da LC n. 135/2010 (doc.), por flagrante violação aos artigos 5º, *caput*, LIV e §2º, 14, § 9º e 15, *caput*, da Constituição Federal, ao artigo 23, “2”, do Pacto de São José da Costa Rica, assim como aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proporcionalidade, para,



ao fim, determinar a detração: a) do tempo total de inelegibilidade cumprido antes do término do cumprimento da pena; e, subsidiariamente, b) do tempo de inelegibilidade cumprido entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado, pelos argumentos a seguir expostos.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA

1. Trata-se de partido político com representação no Congresso Nacional (doc.) e, portanto, legitimado para propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nos termos do artigo 103, VIII, da Constituição Federal¹, e do artigo 2º, VIII, da Lei n. 9.868/1999. Tratando-se de legitimado universal, revela-se desnecessária a demonstração do requisito de relação de pertinência temática exigido pela jurisprudência desta Corte para outros legitimados pela Constituição e legislação pertinente².

II. DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO: ALÍNEA “E”, INCISO I, ARTIGO 1º DA LC N. 64/1990, COM A REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 2º DA LC N. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*Art. 1º _____

I - _____

g) 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;

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;

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:

¹ CF/88. Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VIII – partido político com representação no Congresso Nacional.

² Nesse sentido: STF. Tribunal Pleno. ADI n. 1.407 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7.3.1996, DJe em 24.11.2000; STF. Tribunal Pleno. ADI n. 1963 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgado em 18.3.1999, DJe 7.5.1999.



III. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

2. Desde logo, é oportuno destacar que o requerente reconhece os avanços políticos e sociais promovidos pela edição da Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010), cabendo ressaltar que **não se pretende**, por meio da presente ação, **questionar os propósitos legítimos desta importante lei de iniciativa popular, mas tão somente assegurar** – no que toca à expressão normativa aqui questionada e presente na alínea “e”, inc. I, art. 1º da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo artigo 2º, da LC n. 135/2010 – **que o prazo de 8 (oito) anos trazido por tal lei seja respeitado, sem o aumento indevido trazido por meio de interpretação que viola preceitos, normas e valores constitucionais tão caros ao Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988.**

3. É importante ressaltar, ainda, que, por meio da presente ação, **não se pretende** **revisitar a discussão acerca dessa específica hipótese de inelegibilidade e tampouco do aumento do prazo** – de 3 (três) para 8 (oito) anos de inelegibilidade –, **já declarados constitucionais por esta Corte**, quando do julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC's) n. 29 e 30. Também **não** se busca aqui **rediscutir a natureza jurídica das inelegibilidades** (se requisito negativo de adequação ou sanção). Não são esses os propósitos da presente ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

4. **O que se busca** por meio da presente ação direta **é precisamente a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão normativa cuja interpretação tem acarretado uma inelegibilidade por tempo indeterminado dependente do tempo de tramitação processual** – entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado. **Como se evidenciará a seguir, essa possibilidade prevista no ato normativo impugnado vilipendia direitos e garantias fundamentais**, em razão da inegável mutação fática do que inicialmente significava **antecipação** do cumprimento da inelegibilidade e que, pela



prática das Cortes Eleitorais, se transformou em **acumulação da inelegibilidade antecipada** com aquela que ainda deverá ser cumprida após o trânsito em julgado.

5. Assim, é importante que este Supremo Tribunal Federal (STF) **declare a inconstitucionalidade da contagem de prazo de inelegibilidade superior a 8 (oito) anos**, disposto na alínea “e”, inc. I, art. 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo artigo 2º, da LC n. 135/2010, **diante da ausência de previsão da detração do tempo de inelegibilidade cumprido anteriormente:** *a)* entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado (por força da nova redação da LC n. 135/2010); e *b)* do prazo de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos (por força do art. 15, III, da Constituição Federal).

6. Portanto, a argumentação desenvolvida a seguir **não afronta a autoridade do que foi decidido por esta Corte nas ADC’s 29, 30 e na ADI n. 4578. A presente ação trata de temática que não foi objeto direto daquelas ações diretas, não tendo sequer constado de todos os votos proferidos naquelas assentadas**, visto que a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010) foi apreciada “em bloco”, isto é, de maneira genérica, sem quem fossem consideradas as peculiaridades de cada uma das alíneas previstas no inciso I, do art. 1º, da LC n. 64/1990. **Isso tudo pode ser evidenciado a partir da simples leitura dos votos proferidos pelos Exmos. Senhores Ministros que participaram daqueles julgamentos**, bem assim dos **debates** surgidos durante a apreciação daquelas ações diretas.

7. Da análise dos acórdãos proferidos nas ADC’s n. 29 e 30, verifica-se que os ilustres Ministros LUIZ FUX (relator), DIAS TOFFOLI, GILMAR MENDES, MARCO AURÉLIO, ROSA WEBER, CÁRMEN LÚCIA, AYRES BRITTO, RICARDO LEWANDOWSKI e CEZAR PELUSO, muito embora tenham **debatido brevemente** sobre a (in)constitucionalidade da alínea “e”, à qual se refere a presente ADI, **não houve destaque para a tomada de votos especificamente quanto ao ponto aqui suscitado.**



8. A propósito, é preciso que se diga que, até o julgamento da apreciação das referidas ADC's, em 16.2.2012, não havia ocorrido sequer a incidência concreta dessa acumulação de inelegibilidades, levando a inelegibilidade a prazo superior a 8 (oito) anos. Isto porque a Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010) não fora aplicada nas eleições de 2010 em respeito ao princípio da anualidade eleitoral³. Sendo assim, os efeitos deletérios de tal possibilidade legal apenas vieram a ser sentidos pelos candidatos, e de maneira mais significativa, nas eleições municipais de 2020, 8 (oito) anos após a sua vigência (nas eleições 2012).

9. Quanto à essa questão, são oportunas as observações colacionadas no voto proferido pelo Exmo. Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, no âmbito do RE n. 929670⁴ – por meio do qual, mesmo após o julgamento das ADC, foi apreciada a (in)constitucionalidade da alínea “d” – as quais são aplicáveis, por analogia, à presente ação. Confira-se:

“Se a sensível alteração da diretriz jurisprudencial levada a efeito no TSE, com relação à alínea “d” do inciso I do art. 1º da LC 64/1990 – que invocava, na primeira posição adotada, direitos de primeira grandeza, qual seja, o postulado da segurança jurídica e o direito fundamental da proteção da coisa julgada frente à lei nova – teve como norte o quanto decidido por esta Suprema Corte na ADC 29/DF, na ADC 30/DF e na ADI 4.578/DF, cabe averiguar se, em tais julgamentos conjuntos, foi, de fato, apreciada, com a especificidade necessária, a situação peculiar da hipótese de inelegibilidade ora sob exame. Com a devida vênia, penso que não. Destaco, por importante, que nos mencionados julgamentos, realizados no exercício da fiscalização abstrata de normas, objetivou-se analisar se as inovações promovidas no concernente às causas de inelegibilidade pela LC n. 135/2010 eram ou não compatíveis com a Constituição de 1988. Em nenhum momento buscou-se dar solução a casos concretos em que existiam controvérsias relativas a prazos de

³STF. Tribunal Pleno. RE 633.703/MG. Rel. Min. GILMAR MENDES. Julgamento em: 23.3.2011.

⁴STF. Tribunal Pleno. RE 929670/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Red. do acórdão: Min. LUIZ FUX, Julgamento: 1.3.2018, DJE: 12.4.2021.



inelegibilidades já declarados pela Justiça Eleitoral e cumpridos [...]” (grifo nosso)

10. Ainda no que concerne à essa questão, merecem destaque os seguintes trechos do voto proferido pelo **Exmo. Senhor Ministro Gilmar Mendes** no julgamento do mencionado **RE n. 929670, nos quais Sua Excelência enfrentou, de maneira lateral, as preocupações de índole constitucional ora trazidas na presente ADI.** Confira-se em destaque:

“Já fizemos um cálculo, a partir do trânsito em julgado contam-se oito anos. Mas contam-se oito anos a partir da decisão definitiva do colegiado. Então, são oito anos, mais oito anos, mais oito anos. Nós podemos chegar aqui, segundo o que já se fez no Eleitoral, a trinta anos de inelegibilidade, pena mais elevada do que a do homicídio. É esta a lei de que se cuida. [...] O pior, nesse aspecto, é o sinal que estamos passando para o Congresso de falta de limites. Esse prazo sempre poderá ser estendido. Por que não, agora, 16 anos? Por que não 24 anos? É uma corrida de obstáculos, em que os obstáculos são móveis, porque os 8 anos começam a contar da data da decisão do Colegiado e, depois, ele vai se movendo; se o sujeito recorrer, pode chegar a 30 anos. É este o quadro de que estamos falando. [...] Portanto, a decisão do Supremo será uma carta branca para que maiorias momentâneas aumentem os excessos da Lei da Ficha Limpa, como alargar novamente o prazo de inelegibilidade dos que foram condenados, passando agora de 8 para 16 anos, o que, no caso concreto, restringiria o recorrido de participar do pleito municipal de 2020, considerando a sua condenação de 2004”. (grifo nosso)

11. Confira-se, também, os seguintes trechos de voto proferido pelo **Exmo. Senhor Ministro Dias Toffoli**, no julgamento do supracitado **RE n. 929670, acerca da constitucionalidade do prazo de 8 (oito) anos e não de prazo superior!!!, in verbis:**

“E o prazo de oito anos seria desarrazoado? Obviamente que não, porque é o maior prazo de mandato eletivo que nós temos. O de senador da República. Então, a Lei estabeleceu parâmetros que são absolutamente proporcionais, razoáveis [...] Ela estabeleceu o prazo de oito anos, que é um mandato completo de senador. Então, ela está dentro de uma lógica racional, de acordo com a nossa Constituição. **E o bem jurídico**



por ela visado já era protegido pela LC 64/1990, só que de maneira deficiente, porque o prazo [antes de 3 anos] se mostrava insuficiente. E, aí, estendeu-se o prazo para oito anos. [...] Não pode haver ausência de isonomia entre os concorrentes, não pode haver aqueles que, tendo praticado um mesmo desvalor, possam concorrer e outros que não possam. [...]” (grifo nosso)

12. Registre-se, por fim, que o mérito das alegações de inconstitucionalidade da alínea “d”– do inc. I, art. 1º da LC n. 64/1990 – foi efetivamente enfrentado por esta Corte na oportunidade do julgamento do referido RE n. 929670, sem que esta Suprema Corte esbarrasse no que restou decidido no julgamento das ADC’s n. 29 e 30 e da ADI n. 4578. Com efeito, não há qualquer impedimento para que se enfrente a problemática exposta na presente ação no diz respeito precisamente à expressão “após o cumprimento da pena” prevista na alínea “e” do art. 1º, I, do mesmo diploma.

13. No julgamento das ADC’s n. 29 e 30, o **Exmo. Senhor Ministro Luiz Fux** – relator das referidas ações diretas e notório defensor dos avanços trazidos pela Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010) – até chegou a propor à Corte a declaração de inconstitucionalidade da **alínea “e”**, semelhante à ora apresentada, mediante interpretação conforme, sem redução de texto, nos seguintes termos:

“[...] a leitura das **alíneas “e” e “f”** do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar no 135/2010 poderiam conduzir ao entendimento de que, condenado o indivíduo em decisão colegiada recorrível, permanecerá o mesmo inelegível desde então, por todo o tempo de duração do processo criminal e por mais outros 8 (oito) anos *após o cumprimento da pena*, similar ao que se vê na alínea “f”, em textual: [...] Em ambos os casos, verifica-se que o legislador complementar estendeu os efeitos da inelegibilidade para além do prazo da condenação definitiva, seja criminal ou por improbidade administrativa, durante o qual estarão suspensos os direitos políticos (art. 15, III e V, da Constituição Federal).

Ocorre que a alteração legislativa provocou situação iníqua, em que o indivíduo condenado poderá permanecer inelegível entre a condenação e o trânsito em julgado da decisão condenatória, passar a ter seus direitos políticos inteiramente suspensos durante a duração



dos efeitos da condenação e, após, retornar ao estado de inelegibilidade por mais oito anos, independentemente do tempo de inelegibilidade prévio ao cumprimento da pena.

Impende, neste ponto, recorrer ao elemento histórico de interpretação, em que se faça a comparação entre a redação original da Lei Complementar no 64/1990 e aquela atualmente vigente, determinada pela Lei Complementar no 135/2010. A redação original do art. 1º, I, “e” (não havia correspondente ao atual inciso “I”) enunciava, *verbis*:

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;**

A extensão da inelegibilidade para além da duração dos efeitos da condenação criminal efetivamente fazia sentido na conformação legal que somente permitia a imposição da inelegibilidade nos casos de condenações transitadas em julgado. Agora, admitindo-se a inelegibilidade já desde as condenações não definitivas – contanto que prolatadas por órgão colegiado –, essa extensão pode ser excessiva.

Em alguns casos concretos nos quais o indivíduo seja condenado, por exemplo, a pena de trinta anos, a impossibilidade de concorrer a cargos públicos eletivos pode estender-se, em tese, por mais de quarenta anos, o que certamente **poderia equiparar-se, em efeitos práticos, à cassação dos direitos políticos, expressamente vedada pelo caput do art. 15 da Constituição.** Observe-se que não há inconstitucionalidade, *de per se*, na cumulação da inelegibilidade com a suspensão de direitos políticos, **mas a admissibilidade de uma cumulação da inelegibilidade anterior ao trânsito em julgado com a suspensão dos direitos políticos decorrente da condenação definitiva e novos oito anos de inelegibilidade decerto afronta a proibição do excesso consagrada pela Constituição Federal.** A disciplina legal ora em exame, **ao antecipar a inelegibilidade para momento anterior ao trânsito em julgado, torna claramente exagerada a sua extensão por 8 anos após a condenação.** É algo que não ocorre nem mesmo na legislação penal, que expressamente admite a denominada detração, computando-se, na pena privativa de liberdade, o tempo de prisão provisória (art. 42 do Código Penal). **Recomendável, portanto, que o cômputo do prazo legal da inelegibilidade também seja antecipado, de modo a guardar coerência com os propósitos do legislador e, ao mesmo tempo, atender ao postulado constitucional de**



proporcionalidade.

Cumpre, destarte, proceder a uma *interpretação conforme a Constituição*, para que, tanto na hipótese da alínea “e” como da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar no 64/90, 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. [...] b) declarar parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, o art. 1º, I, alíneas “e” e “I”, da LC n. 64/90, com redação conferida pela Lei Complementar no 135/10, para, em interpretação conforme a Constituição, admitir a dedução, 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.” (grifo nosso)

14. No entanto, logo após o voto proferido pelo **Exmo. Senhor Ministro Luiz Fux (relator)**, cujo teor fora acima transcrito no que concerne à alínea “e”, seguiu-se um **breve debate** (fl. 176 e seguintes) **sobre a extensão dessa inelegibilidade para além do prazo de 8 (oito) anos** – esse, sim, considerado proporcional e razoável por esta Corte naquela assentada –, **do qual vale transcrever o seguinte:**

O SENHOR MINISTRO **GILMAR MENDES** - O limite dos limites. **Então me parece que essa liberdade de conformação não existe num sistema de direitos fundamentais imperativos.** Essa é a questão. Quer dizer, chamemos do que quiser. Claro que está acoplada a uma pena.

O SENHOR MINISTRO **LUIZ FUX (RELATOR)** - Foi exatamente **por essa razão que eu empreendi o que seria semelhante ao instituto da detração, senão isso pode levar, na prática, a um lapso temporal que vai à cassação** [de direitos políticos vedada pelo art. 15, *caput*, da CF].

O SENHOR MINISTRO **DIAS TOFFOLI**: **Indefinido, não isonômico.**

A SENHORA MINISTRA **CÁRMEN LÚCIA** - Não, porque a Constituição não permite pena perpétua, nem restrição perpétua.

O SENHOR MINISTRO **CEZAR PELUSO (PRESIDENTE)** - **Nesse caso nós teríamos uma consequência perpétua.**

O SENHOR MINISTRO **GILMAR MENDES** - Tendo trabalhado muito



tempo com processo legislativo, com trabalho legislativo e questões legislativas, e tendo vivenciado essa realidade; vejo que essa redação foi extremamente maquiavélica, para permitir esse resultado. Desde o segundo grau – vamos admitir, na melhor das hipóteses, se a gente não admitiu o júri –, o sujeito começa a recorrer, e ele já está em condição de inelegibilidade; vem a condenação, seja na ação de improbidade, seja no processo criminal, portanto ali se impõe uma pena: suspensão dos direitos políticos, dez anos; e depois do trânsito em julgado – o Ministro Fux chamou a atenção para isso – e do cumprimento da pena é que começa a contar esse segundo. Faltou “espírito santo” jurídico para nos valermos da presença dos prelados aqui, aos que fizeram essa lei. É um somatório que, dependendo do exercício, pode chegar a cinquenta anos. Aos militares não ocorreu fazer uma lei desta.

O SENHOR MINISTRO **CEZAR PELUSO (PRESIDENTE)** - Ministro, Vossa Excelência me permite um adendo? Esse raciocínio transforma uma garantia constitucional primária da área processual, que é o direito a recurso, num empecilho jurídico, num agravamento da pena, num agravamento da sanção. Isto é, aquilo que o sistema concebe como garantia do cidadão se transforma em causa de exacerbação de restrição de direitos.

O SENHOR MINISTRO **DIAS TOFFOLI**: O devido processo legal passa a ser um peso para o próprio Judiciário.

O SENHOR MINISTRO **CEZAR PELUSO (PRESIDENTE)** - Exatamente. Não é mais garantia, é um perigo para o cidadão. Recorrer é um perigo para o cidadão, porque, se recorre, corre o risco de sofrer uma sanção perpétua.

O SENHOR MINISTRO **LUIZ FUX (RELATOR)** - Por via indireta nega o acesso à Justiça, não resiste ao princípio da proporcionalidade. [...]

A SENHORA MINISTRA **ROSA WEBER** - E é muito bom que se diga e que se frise, e muito menos, ou também não, às leis de iniciativa popular. Na minha compreensão, com o maior respeito – talvez quem sabe até um dia evolua – , não consigo compreender como o fato de uma demora do Judiciário, uma demora, um tempo (e o tempo não para - lembrou Cazuzu hoje aqui o Ministro Toffoli) decorrido entre o julgamento pelo Colegiado e o trânsito em julgado, possa inferir afronta a texto constitucional, aferição esta em abstrato. **Pode ser até que num caso concreto se configure uma situação teratológica.**

O SENHOR MINISTRO **CEZAR PELUSO (PRESIDENTE)** -



Ministra, Vossa Excelência me permite só uma ponderação: **nós temos um caso, esse é típico, de uma restrição de pena não prefixada; flexível. Não se sabe quando termina.**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - **Porque dependerá do trânsito em julgado.**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Nós cogitávamos nessa linha que a Ministra Rosa Weber estava falando, quando estudamos o assunto, exatamente de examinar caso por caso, exatamente de examinar caso por caso. **Essa eventual inconstitucionalidade será apurada no exame do caso concreto, não em abstrato.** [...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - **Não pode um legislador ter escrito oito anos, que podem se converter em dezesseis pela duração do processo!** [...]” (grifo nosso)

15. Como se observa, apesar desse **breve debate** sobre a temática, **esta Corte se limitou a declarar a constitucionalidade do prazo de 8 (oito) anos**, previsto na alínea “e”, inc. I, art. 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2º da LC n. 135/2010, **deixando para momento posterior a análise da (in)constitucionalidade do excesso de prazo** – ante a ausência de previsão da **detrção** do período de inelegibilidade cumprido entre a data da condenação por órgão colegiado e a data do trânsito em julgado e do período conjunto com a suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF) – **na hipótese em que essa inelegibilidade ultrapassar o prazo constitucional de 8 (oito) anos.**

16. Apesar de o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski ter cogitado de um exame “caso por caso” de “eventual inconstitucionalidade” da alínea “e”, isto é, em sede de controle difuso de constitucionalidade, o contexto do **debate** acima transcrito nos permite identificar que **não houve deliberação da Corte nesse sentido, mas tão somente se postergou a análise dos efeitos da aplicação concreta da alínea “e” para momento posterior e o momento atual** – 8 (oito) anos de vigência da norma – **revela-se oportuno para tal exame.**



17. A bem da verdade, **após verticalizada leitura dos acórdãos proferidos nas ADC's n. 29 e 30**, por essa c. Corte, **o que se verifica é que muitos dos r. votos sequer apreciaram**, de maneira específica, **a questão da inconstitucionalidade da contagem de prazo superior a 8 (oito) anos**, conforme disposto na parte final **da alínea “e”**, inc. I, art. 1º, da LC n. 64/90, com a redação dada pela LC n. 135/10. Afinal, **não** era esse o propósito de tais ações.

18. Ademais, data máxima vênia, **a análise “caso por caso” representaria uma violação ainda maior ao texto constitucional**, na medida em que **o Poder Judiciário estaria a aplicar diferentes prazos de inelegibilidade** – a depender do prazo decorrido entre a data da condenação por órgão colegiado e a data do trânsito em julgado e também do prazo *in concreto* da suspensão de direitos políticos (art. 15, III, CF) – **para um mesmo desvalor**, qual seja, **para a condenação pela prática de um dos crimes previstos no rol exaustivo da alínea “e”**, inc. I, art. 1º, da LC n. 64/1990.

19. Afinal, **o princípio da isonomia ou da igualdade**, previsto no art. 5º, da Constituição Federal, apresenta especial relevo quando aplicado às eleições. Como advertem os juristas Min. Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão, esse relevante princípio **exige uma postura neutra do Estado em relação aos “players da competição eleitoral** (*i.e.* partidos, candidatos e coligações), **de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinadores atores em detrimento de outros”**.⁵ (grifo nosso)

20. Assim, **a análise “caso por caso” de “eventual inconstitucionalidade”**, para aferir o enquadramento (ou não) no tipo previsto na alínea “e”, encerraria o risco de **levar o Poder Judiciário a dar tratamento desigual aos candidatos com registro de candidatura *sub judice* pela prática do mesmo desvalor** – condenado pelo mesmo delito, disputando a mesma eleição

⁵ FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 119.



e, quiçá, o mesmo cargo eletivo –, **o que não se coaduna com o princípio da isonomia encartado na Constituição Federal de 1988.**

21. Por todas essas razões, pugna o requerente que a presente ação direta seja conhecida, para que essa Suprema Corte possa decidir, pela vez primeira, sobre a inconstitucionalidade da expressão “após o cumprimento da pena” constante da parte final da redação da alínea “e”, do inciso I, artigo 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo artigo 2º, da LC n. 135/2010, por flagrante violação aos artigos 5º, *caput*, LIV e §2º, 14, § 9º e 15, *caput*, da Constituição Federal, ao artigo 23, “2”, do Pacto de São José da Costa Rica, assim como aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proporcionalidade.

IV. DOS EFEITOS CONCRETOS MANIFESTADOS PELA APLICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA

22. A expressão normativa impugnada padece de flagrante inconstitucionalidade visto que **o cumprimento do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos**, previsto na alínea “e”, I, art. 1º, LC n. 64/1990 (alterada pela LC n. 135/2010), **não prevê a detração da inelegibilidade cumprida nos dois marcos temporais distintos:** *a)* entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado; e *b)* do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com o período de suspensão dos direitos políticos (prevista no art. 15, III, CF/1988).

23. Em sua redação original, a alínea “e”, do inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar n. 64/1990, **era semelhante ao novo texto, exceto por dois elementos:** **(i)** o prazo de inelegibilidade era de 3 (três) anos e passou a ser de 8 (oito) na nova redação; **(ii)** o cumprimento do prazo de inelegibilidade foi antecipado a partir do julgamento colegiado na nova redação, senão vejamos:



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;** (grifo nosso)

24. Portanto, na redação original, existiam **dois marcos de inelegibilidade**, sendo o primeiro após o trânsito em julgado, com a suspensão dos direitos políticos (como previsto no art. 15, III, CF), tendo como tempo máximo aquele predeterminado em lei penal, cuja aplicação é geral e abstrata (ou seja, qualquer cidadão que esteja na mesma situação receberá as mesmas consequências) e o segundo nos 3 (três) anos posteriores ao cumprimento da pena.

25. Embora, à época, já estivesse presente o vício de constitucionalidade apontado na presente ação – decorrente da ausência da previsão de detração do prazo de 3 (três) anos da inelegibilidade (alínea “e”) do período de suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF) – **a redação original da norma pelo menos continha a previsibilidade temporal**, visto que **o prazo de inelegibilidade só começava a contar após o cumprimento da pena** (prazo certo e determinado).

26. Como se nota, na atual redação da alínea “e”, inc. I, art. 1 da LC n. 64/90, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), o legislador: **(i) aumentou o prazo de inelegibilidade (de 3 para 8 anos); e (ii) antecipou o período para o cômputo do prazo de inelegibilidade** (que era “após o cumprimento da pena” para considerar a “**condenação por órgão colegiado**”).

27. Com efeito, pela nova redação da alínea “e”, **além do agravamento da inconstitucionalidade** – ante a ausência de previsão da detração do prazo de inelegibilidade *antes* 3 e, *agora*, 8 anos e durante o período de suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF) – **a ANTECIPAÇÃO do cumprimento do prazo de**



inelegibilidade (para a “condenação por órgão colegiado”) **acabou por produzir uma inelegibilidade por prazo indeterminado.**

28. Assim sendo, as Cortes Eleitorais passaram a considerar a **inelegibilidade anterior ao trânsito em julgado como uma nova hipótese de inelegibilidade** (e não apenas uma antecipação!), **pois deixaram de computar o período de inelegibilidade já cumprido** – após a condenação por órgão colegiado e antes do trânsito em julgado – **na contagem do período máximo de 8 (oito) anos previsto na mesma lei.** É o que se depreende, por exemplo, da Súmula n. 61 do e. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a seguir transcrita:

TSE – Súmula n. 61 - O prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC n. 64/1990 **projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena**, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa. (grifo nosso)

29. Assim, **o início do cumprimento do prazo de inelegibilidade prevista alínea “e” a partir do julgamento colegiado** – aspecto cuja constitucionalidade não se discute na presente ação –, **acabou por inaugurar**, por via transversa, **o regime jurídico das inelegibilidades por PRAZO INDETERMINADO**, pois só é conhecido após o trânsito em julgado, já durante o cumprimento da pena e da suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF), **e de aplicação PERSONALÍSSIMA**, sendo o prazo de cessação definido pelo tempo de tramitação de cada processo individual, não pela lei.

30. **Não se trata sequer de punir o infrator com maior rigor** e, portanto, a discussão aqui não envolve a “moralidade” para o exercício de cargo público – considerando que a Lei da Ficha Limpa já conferiu *efetividade* ao §9, art. 14, da CF, com o aumento do prazo de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos –, **mas de simplesmente não se estabelecer na lei complementar o quanto se está a punir**, visto que a inelegibilidade adicional, criada por efeito reflexo da norma, **não** possui período predefinido em lei, dependerá do tempo de tramitação do processo que ensejou a inelegibilidade.



31. Fundamentalmente, **o prazo adicional e aleatório de inelegibilidade criado por força da aplicação concreta da norma** (que, repita-se, pretendeu apenas antecipar o cumprimento da inelegibilidade ante a demora de tramitação dos processos), **impede até mesmo o exame de proporcionalidade**, à luz da Constituição, **entre o prazo total de inelegibilidade** (indefinido nessas hipóteses) **e o bem jurídico tutelado**, pois simplesmente **não se sabe qual prazo a ser examinado**, podendo ser de 10, 12, 15, 16, 20, 30, 40, 50 e assim por diante, a depender de cada caso concreto.

V. DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

V.1 VIOLAÇÃO AO ART. 14, § 9º E 5º, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

32. Como se observa, a aplicação da norma impugnada vem demonstrando a existência de novo prazo de inelegibilidade criado por via transversa (pois, repita-se, a LC n. 135/2010 tratou de antecipação do cumprimento da inelegibilidade, não de nova hipótese de restrição, sem prazo determinado para término. Assim, **o modo como a alínea “e”, inc. I, art.1º, da LC n. 64/1990 vem sendo aplicado pelas Cortes Eleitorais viola diretamente o disposto no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988**, que representa verdadeira garantia constitucional eleitoral que, a despeito de autorizar o legislador infraconstitucional a estabelecer outros casos de inelegibilidade, veda a possibilidade de qualquer inelegibilidade ter caráter perene, senão vejamos:

Art. 14, § 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos da sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das



eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

33. Como se percebe, a Constituição Federal de 1988 forneceu parâmetros bastante claros ao legislador para **estabelecer inelegibilidade e os prazos de sua cessação por lei complementar**, de maneira que **a ausência de claro prazo de cessação, por si só, viola o dispositivo constitucional e fulmina de inconstitucionalidade a norma impugnada**. Com efeito, a Lei Complementar a que se refere a Constituição poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade (tal como ocorreu na LC n. 135/2010) e os **prazos de sua cessação** (o que também foi feito com o aumento de três para oito anos). Entretanto, **a redação da alínea “e”, do inciso I, artigo 1º, da Lei n. 64/1990, deixa margem para aplicação de inelegibilidade por prazo indeterminado, impedindo a produção de efeitos regulares e previsíveis**.

34. É inegável que o direito fundamental político passivo é possível de ser restringido por legislação infraconstitucional, nas hipóteses que não sejam arbitrárias, como esta Corte assentou quando do julgamento das ADC n. 29 e 30 e ADI n. 4.578. Isso significa que as hipóteses de inelegibilidades devem atender ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade em sua faceta de vedação ao excesso. É que o direito fundamental político passivo não pode ser restringido de forma perene.

35. Embora esta Corte tenha entendido que as hipóteses de inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa não violam o princípio da proporcionalidade, na medida em que atendem aos fins moralizadores a que aquela legislação se destina, **o mesmo não pode ser dito quanto às suas consequências ou sanções decorrentes da hipótese prevista na alínea “e”, do inciso I, artigo 1º, da Lei n. 64/1990, pelo menos não em seu aspecto temporal**.

36. Como esta Corte assentou, “a LC n. 135/2010 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que **estabelece restrições**



temporárias aos direitos políticos passivos”. Entretanto, embora não tenha sido objeto específico daquelas ações diretas, **a consequência prática do quanto previsto na alínea “e”**, qual seja, o excesso de limitação ao direito fundamental político passivo, **representa clara violação à proporcionalidade em sua dimensão proibição de excesso**. Isto porque, da forma como tem sido interpretada e aplicada pelas Cortes Eleitorais, inclusive pelo Tribunal Superior Eleitoral, a inelegibilidade considerada como possível pela letra da lei traduz-se em clara desproporcionalidade, como se evidenciará a seguir.

37. Com efeito, **não havendo claro e preciso prazo de cessação**, já que este resta dependente da burocracia processual não controlável por aqueles que sofrem a restrição eleitoral, **não há qualquer dúvida de que a expressão normativa aqui impugnada acarreta clara violação ao quanto previsto no art. 14, § 9º, da CF**, na medida que esta verdadeira garantia constitucional eleitoral veda a imposição de restrição eleitoral incerta. Como se evidenciou acima, o modo como o previsto na alínea “e” tem sido aplicado pode conduzir os órgãos judiciais a imporem prazo de inelegibilidade temporalmente desproporcional, dada a ausência de certeza antecipada quanto a sua cessação. Evidentemente, essa possibilidade contraria o propósito evidente do constituinte previsto na garantia constitucional eleitoral prevista no art. 14, §9º, da Lei Maior. **Além de tratar de maneira desigual os candidatos condenamos pelo mesmo desvalor**, rechaçado pela alínea “e”, **violando também o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF)**.

38. Portanto, admitir que o prazo de inelegibilidade seja definido pelo tempo de tramitação do processo é atribuir à burocracia estatal, aos magistrados ou até mesmo ao próprio réu, o poder de prolongar ou diminuir o prazo de inelegibilidade, o que, evidentemente, contraria a ideia nuclear de Estado de Direito. Ainda que tivesse sido essa a intenção do Poder Legislativo, essa não seria uma escolha legítima diante da inconstitucionalidade da atribuição reflexa de poderes, ao Estado ou ao particular, para transacionar sobre maior ou menor prazo de inelegibilidade. Para que se atenda ao quanto previsto no art. 14, §9º, da



Constituição, o **prazo de cessação há de ser predeterminado e previsível**, não podendo depender da burocracia estatal e para que haja **isonomia** (art. 5, *caput*, CF) **na incidência do prazo de inelegibilidade previsto na alínea “e”**.

V.2 DA VIOLAÇÃO AO ART. 15º, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

39. Além da evidente violação ao **artigo 14, § 9º, da Constituição Federal**, decorrente da falta de previsão expressa do prazo de cessação da inelegibilidade da alínea “e” (dependente do tempo de tramitação processual), o resultado da soma disso com a desconsideração no cômputo do prazo de 8 (oito) anos do período de inelegibilidade cumprido por força da suspensão dos direitos políticos, permite concluir **tratar-se de verdadeira cassação de direitos políticos**, violando o disposto no **artigo 15, *caput*, da Constituição Federal**, que dispõe:

Art. 15. É **VEDADA A CASSAÇÃO DE DIREITOS POLÍTICOS**, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (grifo nosso)

40. Se, como exposto no item anterior, **a Constituição Federal vedou o caráter incerto e perene de qualquer hipótese de inelegibilidade**, assim como **vedou que a restrição a esse importante direito fundamental tenha igualmente um caráter permanente**. É evidente que, estando sujeita à **incerteza em seu aspecto temporal**, a restrição eleitoral daquele direito fundamental pode se



traduzir em restrição de caráter eterno. É por essa razão que a inelegibilidade só pode depender da sua natureza e das circunstâncias que a provocam, jamais da burocracia estatal.

41. Assim, **o problema fático criado pela atual redação da alínea “e”, inc. I, art. 1º da LC n. 64/1990, a ensejar a sua inconstitucionalidade é o estabelecimento de prazo indeterminado de inelegibilidade anterior ao trânsito em julgado (violação ao artigo 14, § 9º, da CF), somado à também inexistência de detração do tempo de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos (violação ao artigo 15, *caput*, da CF).**

42. Desse modo, é flagrante a ofensa aos arts. 5º, LIV, 14, §9º, e 15 da Constituição Federal, haja vista que a norma impugnada pode acarretar uma restrição desproporcional e excessiva à capacidade eleitoral passiva daqueles candidatos que já tenham cumprido o prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos em momento anterior.

43. **A solução constitucional que se mostra mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade com redução de texto, para excluir da norma a expressão “após o cumprimento da pena”, prevista na parte final do artigo 1º, I, “e”, da LC 64/90, ou que, sem redução de texto, seja dada interpretação conforme à Constituição para que seja determinada a detração do tempo de inelegibilidade cumprido: a) antes do trânsito em julgado e b) durante o período de suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF).**

V.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE

44. Como se sabe, diferentemente da ideia de ponderação (*balancing*), surgida nos EUA, o princípio da proporcionalidade (*proportionality*), desenvolvido na Alemanha, conta com três parâmetros ou subprincípios que estruturaram a metodologia de sua aplicação: adequação, necessidade e proporcionalidade em



sentido estrito.⁶ Isso torna incontestável a afirmação de que ambas as categorias são diferentes em razão da aplicação mais metodológica da proporcionalidade. Mas, pelo menos para alguns estudiosos, não é isso que melhor explica a diferença de posturas entre americanos e alemães, já que, na atualidade, a Corte alemã tem reduzido o emprego daquela metodologia na aplicação do teste da proporcionalidade, o que, segundo os mesmos autores, representaria uma maior aproximação das duas ideias⁷.

45. Na verdade, a diferença se assenta na história e nos propósitos de cada uma dessas ideias. A ponderação teria resultado de um movimento antiformalista da jurisprudência americana contra leis que visavam a regulamentar atividades econômicas e relações trabalhistas, num período conhecido como Era *Lochner*. Com esse movimento, a Corte buscava se afastar de distinções categóricas entre direitos e interesses públicos que resultavam na prioridade dos direitos em relação aos interesses do governo. Em outras palavras, a ponderação teria surgido como uma forma de garantir que direitos constitucionais não fossem protegidos excessivamente contra interesses públicos legítimos. Já a proporcionalidade teria surgido num movimento formalista da jurisprudência alemã, como modo de restrição racional e controlada da ação estatal, especialmente após a Segunda Guerra. Em outros termos, ela teria surgido com o propósito de garantir que direitos não fossem violados desnecessariamente e restringidos excessivamente por ações do Estado.

46. No Brasil, o reconhecimento da proporcionalidade como norma de caráter constitucional não é recente e sua utilização não se revela nenhuma exceção, muito especialmente no acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que, ao longo das últimas décadas, tem utilizado a proporcionalidade como verdadeiro mecanismo de controle de arbitrariedades e de excessos de atos emanados dos

⁶ Cf. BARAK, Aharon. *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁷ COHEN-ELIYA, Moshe; PORAT, Iddo. *Proportionality and Constitutional Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.



Poderes Públicos, inclusive do próprio Poder Judiciário⁸. À semelhança de como procede, por exemplo, o Tribunal Constitucional Federal alemão e outras cortes europeias igualmente relevantes, o Supremo Tribunal Federal tem evocado esse princípio sempre que se depara com uma lesão ou ameaça de lesão a direitos fundamentais por parte de ações estatais excessivas. Tais excessos, em geral, se revelam nos atos dos Poderes Públicos restritivos de direitos fundamentais.

47. A questão que se coloca na presente ação é mais um caso típico de excesso por parte do Estado que reclama uma atuação assertiva desta Corte. Como se sabe, a violação ao princípio da proporcionalidade pode estar consubstanciada em uma norma jurídica tanto em abstrato como em concreto. De qualquer modo, a afirmação de que a uma norma viola o princípio da proporcionalidade precisa se basear em critérios racionais, de modo a retirar de tal conclusão a possibilidade de ser apontada como mero subjetivismo ou decisionismo. Por essa razão, é preciso submeter o ato normativo questionado na presente ação ao teste da proporcionalidade que se baseia na verificação, em sequência, de sua obediência a três subprincípios que constituem e lhe dão forma racional.

V.3.1 Subprincípio da adequação

48. O **subprincípio da adequação** impõe *duas exigências* que devem ser obedecidas pela norma submetida à análise do princípio da proporcionalidade. A *primeira* delas é a de que **os fins perseguidos** pelo Poder Público devem ser **legítimos**. Já a *segunda* exige que **os meios adotados** devem ser **aptos** para atingir o fim legítimo protegido.

⁸ Cf. MENDES, Gilmar. O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Repertório IOB Jurisprudência*, n. 23, p. 469-475, dez. 1994. FREIRE, Alonso. *Evolution of Constitutional Interpretation in Brazil and the Employment of Balancing 'Method' by the Brazilian Supreme Court in Judicial Review* (Paper presented at the VIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, June 14, 2007).



49. Como já antecipado anteriormente, o Requerente, por meio da presente ação, não questiona a legitimidade do fim pretendido pelo legislador ou estabelecer a hipótese de inelegibilidade da alínea “e”. Pelo contrário, o Requerente concorda com fins moralizadores a que aquela legislação se destina e, portanto, respeita e apoia a decisão desta Corte proferida nas ADC n. 29 e 30 e na ADI n. 4.758, no sentido de que são constitucionais as hipóteses estabelecidas na legislação. Com efeito, **entende o Requerente**, do ponto de vista do subprincípio da adequação, **que são legítimos os fins perseguidos pelo legislador, assim como que o meio adotado** – a suspensão do direito político passivo – **também se mostra apto para o atingir ao fim legítimo perseguido**, qual seja, a moralização do processo eleitoral.

V.3.2 Subprincípio da necessidade

50. Como bem sabe esta Corte, o segundo elemento que confere racionalidade ao raciocínio da proporcionalidade é o **subprincípio da necessidade** que, por sua vez, **impõe que, dentre as medidas possíveis** que promovam com a mesma intensidade uma determinada finalidade ou fim perseguido pelo Poder Público, **deve o Estado optar por aquela que se revele menos gravosa**. Assim, com base nesse princípio, mostra-se possível invalidar medidas estatais excessivas, que restrinjam demasiadamente algum direito ou interesse constitucional protegido, **ainda que seja adequado** e, portanto, **legítimo** o fim pretendido, e **sempre que demonstrar que uma restrição menor atingiria o mesmo fim perseguido pelo Estado**. Esse é, assim, o núcleo da vedação do excessivo na metodologia de aplicação do princípio da proporcionalidade.

51. A análise da conformidade de uma norma questionada com o **subprincípio da necessidade** ocorre em *duas etapas*. Em *primeiro* lugar, se examina se as medidas alternativas à questionada possuem ou não a possibilidade de



promover o objetivo visado. Em *segundo* lugar, deve-se analisar se as medidas alternativas que passaram na primeira etapa são ou não menos gravosas do que aquela que foi adotada.

52. Ora, o que se questiona aqui não é o fim pretendido pelo Estado, que, como já se disse, revela-se adequado e, portanto, legítimo. O que se coloca aqui é a dimensão quantitativa da medida. E a conclusão de que a expressão aqui impugnada conduz a norma da alínea “e”, do inciso I, artigo 1º, da Lei n. 64/1990, a uma inconstitucionalidade também por violação ao princípio constitucional da proporcionalidade é evidente. É que, como demonstrado anteriormente, tal como tem sido aplicada, a norma pode conduzir uma restrição muito superior a 8 (oito) anos, tudo isso a depender da burocracia manipulada ou não do Estado.

53. Quanto a isso, há pelo menos duas medidas alternativas igualmente capazes de promover o fim legítimo pretendido pelo legislador. A *primeira* delas é fixar o início do prazo máximo de 8 (oito) anos de inelegibilidade a partir do trânsito em julgado da sentença. A *segunda*, por sua vez, é reconhecer a hipótese de detração da inelegibilidade-restrição imposta. Ambas as medidas alternativas, além de se mostrarem idôneas para o atingimento do fim legítimo pretendido pelo legislador, revelam-se claramente menos gravosas comparada àquela que tem resultado da interpretação dada pelas Cortes Eleitorais no país. Por essa razão, é fácil concluir que a expressão normativa aqui impugnada não se revela proporcional, tendo em vista que não se mostra necessária, ou seja, não passa no teste do subprincípio da necessidade.



V.1.3 O subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito

54. A metodologia de aplicação do princípio da proporcionalidade exige a submissão da norma questionada a *três etapas* sequenciais. Caso a norma em questão não passe na *primeira* etapa ou na *segunda*, a conclusão imediata é a de que ela não é proporcional, sendo, portanto, inconstitucional. **Mas apenas não deixar qualquer dúvida quanto a desproporcionalidade da expressão normativa aqui impugnada**, prevista na alínea “e”, **submete-se ela aqui ao terceiro elemento metodológico, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito.**

55. Esse terceiro subprincípio exige que a restrição imposta ao **direito fundamental** – no caso, ao direito fundamental político passivo – **seja compensada pela promoção do interesse estatal legítimo contraposto.** Ou seja, se verifica se o grau de afetação do direito restringido é justificado pelo grau de promoção do interesse perseguido pelo Estado, no caso, a moralização do processo eleitoral, conforme disposto no §9º, art. 14, da Constituição.

56. A aplicação desse subprincípio envolve vários raciocínios. Em *primeiro* lugar, se analisa o **nível de restrição** ao direito atingido. Em *segundo* lugar, verifica-se se o **grau de realização** do fim perseguido pelo Estado. Por fim, **comparam-se esses resultados para se aferir se a promoção do fim almejado pelo Estado se iguala ou supera a restrição ao direito contraposto.** Tal com se verificou quanto ao **subprincípio da necessidade**, a expressão normativa impugnada nesta ação direta também **não** passa no teste da **proporcionalidade em sentido estrito.**

57. Em *primeiro* lugar, o **nível de restrição** permitido pela norma impugnada ao direito fundamental político passivo é claramente profundo, visto que a inelegibilidade poderá ultrapassar, em muito, os 8 (oito) anos, podendo, inclusive a superar 30 (trinta) anos. Em *segundo* lugar, o **grau de realização** do fim perseguido pelo Estado – a moralização do processo eleitoral – já se mostra plenamente satisfeito com o prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade.. Assim, **se compararmos**



esses *resultados*, resta muitíssimo evidente que a restrição do direito político fundamental passível é desproporcional em relação ao fim almejado, de modo que a expressão normativa aqui impugnada se revela inconstitucional também por violação a esse terceiro subprincípio.

V.4 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA

58. O princípio da segurança jurídica previsto como direito fundamental individual art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, foi, sem dúvida, considerado pelo constituinte reformador ao exigir, em seu art. 14, §9º, que o legislador infraconstitucional estabelecesse o prazo de cessação da inelegibilidade. Nesse sentido, é de se concluir que o princípio constitucional da segurança jurídica também resta claramente violado pela interpretação que tem sido dada pelos tribunais pátrios à expressão normativa aqui impugnada. Isto porque não há dúvidas de que a incerteza quanto ao prazo da inelegibilidade – que, como decorrência daquela interpretação, pode variar sobremaneira, podendo, inclusive, ultrapassar 30 (trinta) anos – dependerá, unicamente, da burocracia processual que, em geral, foge ao controle do jurisdicionado.

59. A propósito, a perenidade e a incerteza quanto ao prazo de inelegibilidade atingem não apenas a dimensão subjetiva da segurança jurídica, mas também sua dimensão objetiva, entendida como a precípua finalidade do Direito consubstanciada na necessidade de elaboração, aplicação e interpretação clara e precisa das normas jurídicas de forma a criar condições que tornem possível aos jurisdicionados o conhecimento antecipado das consequências e sanções aplicáveis a seus atos contrários à lei, tudo isso em conformidade com a própria ordem jurídica objetiva.

60. Nesse sentido, e com base em tudo até aqui exposto, é fácil perceber que a expressão normativa impugnada nesta ação provoca um inequívoco estado de



insegurança nas relações dos jurisdicionados com o Estado e do Estado com a própria ordem jurídica. Em *primeiro* lugar, porque a restrição ao direito fundamental político passivo do cidadão fica à mercê da burocracia estatal considerada objetivamente, mas também, não raras vezes, pela burocracia provocada e motivada por interesses políticos e partidários espúrios. Em *segundo* lugar, a insegurança *objetiva* é violada posto que a incerteza quanto ao momento de cessação da inelegibilidade contraria os propósitos da própria Constituição (art. 14, § 9º) que, como se demonstrou acima, impõe ao legislador a fixação do prazo de sua cessação.

VI. DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 23, “2” DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA

61. Confira-se o referido dispositivo:

Artigo 23. Direitos políticos: [...]

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

62. A mutação fática ocorrida para transformar uma antecipação de inelegibilidade em restrição adicional por prazo indeterminado, decorrente da aplicação da alínea “e”, inciso I, do artigo 1º da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010, pelas Cortes Eleitorais, acaba por extrapolar o rol de motivos admitidos pelo Tratado Internacional para restrição de direitos políticos, mas nesse caso, **pela absoluta falta de motivação**, pois a definição do período de inelegibilidade passa a depender do tempo de tramitação processual, sem proteção a quaisquer dos bens jurídicos tutelados pelo artigo 23, do Pacto de São José da Costa



Rica ou artigo 14, § 9º, da CF e sem nenhuma relação com a vida pregressa do candidato (valor defendido pela Lei da Ficha Limpa).

63. Não há conduta a ser praticada ou não praticada para que o cidadão deixe de incorrer nessa modalidade adicional de inelegibilidade, pois o tempo de tramitação do processo passa a ser o fator determinante, e não a conduta em si. Nesta perspectiva, a norma impugnada também **viola** o art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica que, por força do disposto no § 2º, do art. 5º, Constituição Federal de 1988, deverá ser observado pelo ordenamento jurídico pátrio.

VI. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

64. Conforme demonstrado nas razões da presente ação direta, **os efeitos produzidos pela nova redação da alínea “e”, do inciso I, do artigo 1º da LC n. 64/1990, mais especificamente nas eleições municipais de 2020, levaram as Cortes Eleitorais a computar um prazo de inelegibilidade superior a 8 (oito) anos** – prazo indeterminado a depender do caso concreto – **que tem impedido a diplomação de candidatos a Prefeitos, Vices e Vereadores exerçam os mandatos legitimamente obtidos nas urnas.**

65. A **plausibilidade jurídica** dos pedidos restou demonstrada pelos argumentos expostos, os quais apontam para violação aos artigos 5º, *caput*, LIV e §2º, 14, § 9º e 15, *caput*, da Constituição Federal, ao princípio constitucional da proporcionalidade, bem como ao artigo 23, “2”, do Pacto de São José da Costa Rica.

66. Ademais, **trata-se de urgência qualificada**, não apenas pelo caráter de direito individual do candidato que foi votado, **mas sobretudo pelo interesse coletivo dos eleitores que votaram no pleito de 2020 e pelo marcante interesse institucional**, tendo em vista que o **não deferimento da liminar** ora pretendida **impedirá a diplomação dos Prefeitos e Vereadores eleitos**, os quais terão **como**



substitutos os **Presidentes** de Câmaras Municipais e os **suplentes**, em seguida, haverá **a realização de novas eleições**, em meio à pandemia de Covid-19.

67. Perceba-se. **O prazo final para diplomação dos eleitos – data do perecimento do direito** ora pleiteado – **foi estabelecido para o próximo dia 18/12/2020 (sexta-feira)**, tal como se depreende do artigo 1º, § 3º, V, da Emenda Constitucional n. 107, de 2020, conforme a seguir:

V - **a diplomação dos candidatos eleitos** ocorrerá em todo o País até o **dia 18 de dezembro**, salvo a situação prevista no § 4º deste artigo. (grifo nosso)

68. Vale citar os seguintes trechos do voto proferido pela **Exma. Senhora Ministra Cármen Lúcia**, quando do julgamento da ADI n. 4.307, segundo a qual “o voto é a liberdade falada; é instrumento da democracia construída pelo cidadão, a fazer-se autor de sua história política. **Transgredir, cercear ou mutilar esta liberdade de manifestação agride não apenas um dispositivo da Constituição, mas o ordenamento jurídico em sua inteireza.**”⁹ Note-se que **o direito ao voto tem imediata correspondência com o direito de ser votado.**

69. Dessa maneira, **além de priorizar a vontade popular – manifestada nas urnas em meio à pandemia – com a diplomação dos eleitos e o exercício dos mandatos enquanto durar a tramitação da presente ação direta, os efeitos do deferimento da medida cautelar ora pretendida **são claramente reversíveis**, na medida em que **o afastamento dos eleitos** (diplomados e empossados por força da medida cautelar requerida) **pode ocorrer sem ter sem maiores danos, posteriormente**, no caso de conclusão diversa quando do julgamento de **mérito**.**

70. **O contrário não é verdadeiro**, pois, no caso de **indeferimento**, **serão realizadas novas eleições** em diversos Municípios **no prazo de 20 a 40 dias** (conforme previsto no art. 224, *caput* e §3º, Código Eleitoral), **tornando**

⁹ (ADI 4307 MC-REF, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2009, DJe-040 DIVULG. 04-03-2010 PUBLIC 05-03-2010).



inócua ou institucionalmente tormentosos os efeitos de uma concessão tardia, isto é, caso seja aplicado o rito previsto no artigo 12, da Lei n. 9.868/1999 para apreciação, da medida cautelar, tão somente após a oitiva das autoridades indicadas.

71. Por fim, de acordo com dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁰ sobre as eleições de 2020 foram realizados 557.406 pedidos de registros de candidaturas, sendo 19.352 candidatos a Prefeito e 518.329 a Vereador. Consta ainda que 528.306 registros foram deferidos. **No tocante aos indeferidos, os dados informam que apenas 2.357 tiveram motivação na Lei da Ficha Limpa.**

72. Assim, ainda que a presente ação direta se referisse a todos os casos de incidência da Lei da Ficha Limpa (e não é!!), dos 557.406 registros de candidatura promovidos nas eleições de 2020, **MENOS de 2.357 candidaturas estariam impactadas por força de decisão a ser proferida nestes autos, considerando que esse universo será ainda mais reduzido com a estratificação dos dados relacionados à registros indeferidos: 1) com base na alínea “e”; e que 2) que já tenham cumprido o prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos antes do marco inicial ali estabelecido (extinção da punibilidade).**

73. Considerando que se avizinham os efeitos concretos danosos da aplicação inadequada da norma impugnada, é importante que esta Corte se pronuncia cautelarmente, assim de se evitar os efeitos deletérios da interpretação que tem sido dada à expressão normativa aqui impugnada.

VIII. DOS PEDIDOS

74. Ante o exposto, requer-se:

¹⁰ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>



- a) O conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade ante o preenchimento de todos os seus pressupostos de admissibilidade;
- b) Na forma dos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999, o deferimento de **medida cautelar**, a fim de emprestar interpretação conforme à Constituição, com efeito *ex nunc*, para a expressão normativa “após o cumprimento da pena” constante da alínea “e”, inciso I, artigo 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010, de modo a excluir qualquer interpretação que permita que a inelegibilidade da LC 135/2010 ultrapasse o prazo de 8 (oito) anos contados a partir da decisão proferida por órgão colegiado ou transitada em julgada, determinando-se, para esse fim, que se realize, quando necessária, e em relação tão somente aos processos de registro de candidatura das eleições 2020 ainda pendentes de apreciação¹¹, a detração: *a)* do período de inelegibilidade cumprido por antecipação entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado; *b)* do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos, viabilizando a Diplomação daqueles candidatos eleitos em 2020 com registro *sub judice* e que, mediante tal cálculo, tenham cumprido os 8 (oito) anos de inelegibilidade previsto na LC n. 64/1990;
- c) Em caso de não acolhimento do pedido anterior, seja atribuído à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país;
- d) Independentemente do rito adotado, sejam solicitadas informações à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados e à e Presidência do Congresso Nacional e ao Tribunal Superior Eleitoral (art. 6º da Lei n. 9.868/1999);

¹¹ Medida semelhante foi tomada por esta Corte no **Mandado e Injunção nº 943** (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 06.02.2013, DJe de 30.04.2013).



e) Decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei n. 9.868/1999);

f) **No mérito**, que seja julgado procedente o pedido deduzida na presente ação, a fim de emprestar interpretação conforme à Constituição, com efeito *ex nunc*, para a expressão normativa “após o cumprimento da pena” constante da alínea “e”, inciso I, artigo 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010, de modo a excluir qualquer interpretação que permita que o prazo de inelegibilidade ultrapasse o prazo de 8 (oito) anos contados a partir da decisão transitada em julgada ou proferida por órgão colegiado, determinando-se, para esse fim, que se realize, quando necessária, a detração: *i*) do período de inelegibilidade cumprido por antecipação entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado; *ii*) do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos;

g) **No mérito**, alternativamente, que seja julgado procedente o pedido deduzido nesta ADI, a fim declarar a inconstitucionalidade parcial, com efeito *ex nunc*, da alínea “e” do inc. I, art. 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010, excluindo-se a expressão “após o cumprimento da pena”.

Ora subscritores declaram a autenticidade das cópias ora juntadas, sob as penas da lei e requerem que as futuras intimações e publicações advindas desse processo sejam feitas, exclusivamente, em nome dos advogados **Ezikelly Barros, OAB/DF n. 31.903 e Bruno Rangel Avelino da Silva, OAB/DF n. 23.067**, sob pena de nulidade, nos termos do § 2º, do artigo 272, do CPC/2015.

Pede deferimento.

Brasília, 14 de dezembro de 2020.

Ezikelly Barros

OAB/DF 31.903

Bruno Rangel

OAB/DF 23.067

Alonso Freire

OAB/DF 64.536



Taynara Tiemi Ono

OAB/DF 48.454

Juan Nogueira

OAB/DF 59.93