

22/09/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.147 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. AYRES BRITTO
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S) : JOAQUIM DOMINGOS RORIZ
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(A/S)
RECTE.(S) : COLIGAÇÃO ESPERANÇA RENOVADA
(PSC/PP/PR/DEM/PSDC/PRTB/PMN/PSDB E PT DO B)
ADV.(A/S) : ELÁDIO BARBOSA CARNEIRO E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : ANTÔNIO CARLOS DE ANDRADE
RECDO.(A/S) : DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
NO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : JÚLIO PINHEIRO CARDIA
ADV.(A/S) : NUARA CHUEIRI
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO**

Cuida-se, na origem, de três ações de impugnação ao registro da candidatura de Joaquim Domingos Roriz ao cargo de Governador do Distrito Federal. Candidatura que, indeferida pelo Tribunal Regional Eleitoral, assim permaneceu por efeito do desprovimento do recurso ordinário que tramitou no Tribunal Superior Eleitoral. Eis a ementa do acórdão proferido em tal recurso ordinário:

“Inelegibilidade. Renúncia.

Qualquer candidato possui legitimidade e interesse de agir para impugnar pedido de registro de candidatura, seja a eleições majoritárias, seja a eleições proporcionais, independentemente do cargo por ele disputado.

Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000 (rel. Min.

RE 630.147 / DF

Hamilton Carvalhido).

As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que o respectivo fato seja anterior à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei.

Tendo renunciado ao mandato de Senador após o oferecimento de representação capaz de autorizar a abertura de processo por infração a dispositivo da Constituição Federal, é inelegível o candidato para as eleições que se realizarem durante o pedido remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura, nos termos da alínea k do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, acrescentada pela Lei Complementar nº 135/2010.

Recursos ordinários não providos.”

2. Dessa última decisão é que foram interpostos os presentes recursos extraordinários. Recursos alegadamente amparados pela alínea “a” do inciso III do art. 102 e pelo § 3º do art. 121 da Constituição Federal, dando-se que, neles, os recorrentes pedem a reforma da decisão do TSE para ver deferido o questionado registro de candidatura. Passando a sustentar, em caráter incidental, a inconstitucionalidade da alínea k do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a saber:

“Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

a) ...

k) o Presidente da República, o Governador do Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa,

RE 630.147 / DF

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 subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos”.

3. Prosseguem os recorrentes para, com esse focado propósito de afastar a imediata aplicabilidade da alínea transcrita, argüir o seguinte:

I – afronta ao art. 16 da CF, pela razão de que o princípio da anualidade da lei eleitoral não diz respeito apenas às normas de direito processual. Ainda que assim não fosse: a) na Lei Complementar 135/2010 coexistem normas de direito processual e normas de direito material; b) somente seria possível cogitar-se da eficácia plena das normas de direito material quando também se reconhecesse eficácia plena às normas de direito processual; c) as normas de direito material afetam diretamente o direito processual eleitoral; d) como a eficácia (e não apenas a vigência) da LC 135/2010 se verificou em período inferior a um ano da eleição geral de 2010, esse diploma complementar culmina por ofender a igualdade da disputa entre os candidatos; e) os valores de que trata o § 9º do art. 14 não colidem com o princípio da anualidade da lei eleitoral e, por essa razão, a LC 135/2010 deve obediência a tal princípio; f) se o legislador infraconstitucional desejasse conferir eficácia imediata à LC 135/2010, deveria fazê-lo por expressa enunciação; g) O Supremo Tribunal Federal já interpretou o art. 16 da Carta Magna e lhe deu compreensão ampla, de sorte a alcançar o “devido processo eleitoral”; h) o princípio da anualidade foi inserido na Constituição exatamente para evitar que novas hipóteses de inelegibilidade fossem criadas “no período que antecederesse às eleições em um

RE 630.147 / DF

ano" (sic); i) a criação de novas hipóteses de inelegibilidade no sobredito período é de ser considerada casuismo;

II – o inciso XXXVI do art. 5º da CF também resulta violado, devido a que: a) à época da comunicação da renúncia do primeiro recorrente ao mandato de Senador da República, tal renúncia pura e simples, e a qualquer momento, era considerada um ato lícito; b) somente condutas ilícitas, moralmente reprováveis, é que se encaixam na previsão do §9º do art. 14 da Carta Magna, expondo-se, nessa medida, à sua previsão legal como causas de inelegibilidade; c) mesmo que fosse possível definir uma conduta lícita como causa de inelegibilidade, os atos praticados antes da definição legal estariam a salvo de constrição; d) para que a renúncia do primeiro recorrente fosse apanhada como fato gerador de inelegibilidade, necessário seria mudar a sua qualificação jurídica (de ato lícito para ato ilícito); e) a aplicação da alínea "k" do inciso I do art. 1º da LC 64/90 (introduzida pela LC 135/2010) violou a cláusula constitucional do ato jurídico perfeito;

III – nessa mesma toada, jazem vulnerados os arts. 2º (princípio da separação de Poderes) e 59 da nossa Constituição Federal, dado que: a) a alínea k do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90 mantém um nítido traço operacional com os incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal; b) nos termos do Decreto Legislativo 16/94, a renúncia do parlamentar fica sujeita à condição suspensiva, nos casos relacionados com as faltas de que tratam os incisos I e II do mencionado art. 55 da Constituição Republicana; c) se o Senado Federal aceitou a renúncia do recorrente sem lhe impor eficácia suspensiva, considerou que a representação não tinha a força de acarretar a perda do mandato do então renunciante (cuidava-se de uma decisão "interna corporis" do Parlamento, insuscetível de revisão pelo Poder Judiciário); d) o Tribunal Superior Eleitoral negou vigência ao Decreto Legislativo 16/94, aplicando ao caso

RE 630.147 / DF

o Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução 20/93); e) o § 4º do art. 55 da Constituição, ao tempo em que veda a renúncia após a instauração de processo disciplinar contra parlamentar, contempla uma garantia de validade e licitude da renúncia oferecida antes desse marco temporal; e) a alínea “k” do inciso I do art. 1º da LC 64/90 não poderia dispor de modo contrário à Constituição, passando a conter restrição de direito por efeito, justamente, de renúncia formalizada antes da instauração do processo disciplinar;

IV – é de se reconhecer novo desrespeito à Constituição, já agora no âmbito do inciso LVII do seu art. 5º (direito à presunção de não- culpabilidade), tendo em conta que não pode haver processo disciplinar sem a figura do acusado;

V – nessa multiforme rota de colisão com o Magno Texto Federal, é de se incluir o § 9º do art. 14, tendo em vista que: a) devido à legitimação que o § 4º do art. 55 da Carta Magna confere à renúncia que se formaliza para o bloqueio da instauração de processo disciplinar, ela, renúncia, nem se contrapõe à proibidade administrativa nem à moralidade para o exercício do mandato; b) por igual, nos termos em que processada pelo então senador da República, ora recorrente, a renúncia não implicou o menor risco à normalidade e à legitimidade das eleições; c) sendo assim, a alínea “k” do inciso I do art. 1º da LC 64/90 escapa à incidência do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, e, nessa medida, sua redação caracteriza o chamado abuso do poder de legislar.

4. A título de arremate quanto às ofensas que a decisão recorrida teria perpetrado contra a nossa Lei Fundamental, o primeiro recorrente ainda entende malferido aquilo que a doutrina majoritariamente alcunha de princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Daí aduzir que:

I - a locução “renunciarem a seus mandatos”, constante da alínea “k”, alcança aqueles que apresentam ou apresentaram

RE 630.147 / DF

sua renúncia antes da instauração do respectivo processo disciplinar (fora da condição de acusados, portanto), assim como aqueles que renunciaram após o início do processo (acusados, então), e ainda os que renunciaram no curso do processo e vêm a ser absolvidos;

II - atribui-se, por consequência, a três situações distintas o mesmo resultado gravoso: a inelegibilidade;

III - a LC 135/2010 fixou um mesmo prazo de inelegibilidade para aqueles que tiverem perdido o cargo, para os que renunciarem e para os que forem absolvidos, o que se revela desproporcional e desarrazoado.

5. Já a segunda recorrente, “Coligação Esperança Renovada”, sustenta que a inconstitucionalidade da mesma alínea “k” do inciso I do art. 1º da LC 64/90 decorre da afronta aos princípios do devido processo legal, da isonomia e da “presunção de inocência” (sic), bem como da contrariedade ao § 4º do art. 55 da Constituição Federal. Demais disso, defende a aplicação do art. 16 da Carta Magna à referida causa de inelegibilidade. Para tanto, invoca precedentes que, em seu entender, seriam dotados de efeito vinculante, no sentido de que a multicitada lei complementar não teria eficácia para o pleito eleitoral de 2010.

6. Prossigo para anotar que o processo veio concluso ao meu gabinete em 15/09/2010, data em que abri vista dos autos à douta Procuradoria-Geral da República. Órgão Ministerial que, em parecer da lavra do Procurador-Geral Roberto Monteiro Gurgel Santos, opinou “pelo desprovemento dos recursos extraordinários”. Leiam-se os seguintes trechos da peça opinativa que traz a respeitável assinatura do atual Chefe do Parquet Federal (fls. 2.595/2.617):

“[...]”

19. O dispositivo constitucional [art. 16] dirige-se ao Poder Legislativo em sentido estrito e tem o propósito de evitar o rompimento da igualdade de participação dos partidos

RE 630.147 / DF

políticos e dos candidatos no processo eleitoral e a introdução de alteração motivada por propósito casuístico, visando a beneficiar certos segmentos ideológicos ou partidários às vésperas do pleito eleitoral.

20. É evidente, assim, que a restrição não se aplica quando o propósito do legislador é expedir lei complementar que tenha como objetivo disciplinar o disposto no artigo 14, § 9º, da própria Constituição Federal, na parte em que protege a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

21. *A Lei Complementar nº 135/2010 veio exatamente proporcionar a escolha de representante investido de dignidade mínima para o exercício do mandato. Essa lei se dirige a todas as candidaturas, sem fazer distinção entre candidatos ou partidos políticos, não havendo a quebra da igualdade a impedir sua aplicação imediata.*

22. *A restrição prevista no mencionado art. 16, da Constituição Federal, não se aplica às inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, que estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, também pelo fato de se tratarem de regras eleitorais materiais, as quais em nada interferem no processo eleitoral.*

[...]

24. *Ressalte-se que, no julgamento da ADI nº 354-2, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o princípio da anualidade refere-se, apenas, ao aspecto instrumental do direito eleitoral. Ainda, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 129.392-6, essa Corte Suprema assentou a inaplicabilidade deste princípio à vigência e eficácia imediata da Lei das Inelegibilidades, rejeitando a arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 64/90.*

[...]

26. *Fica claro, assim, que as normas que trazem alteração nos critérios que definem as hipóteses de inelegibilidade não se identificam como de processo eleitoral, sendo, ao revés, de natureza material – ou até constitucional, como explicitado no precedente transcrito –, deixando de incidir, portanto, o óbice previsto no art. 16 da Constituição Federal.*

RE 630.147 / DF

27. Igualmente improcedente a arguição de ofensa ao princípio da irretroatividade da lei, art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. A questão referente à aplicação das hipóteses de inelegibilidade a fatos acontecidos antes da vigência da lei instituidora de novas causas já foi objeto de análise do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, tendo ambas as Cortes firmado o entendimento de que inelegibilidade não constitui pena e, por isso, incabível a aplicação do princípio da irretroatividade da lei.

[...]

30. A inelegibilidade constitui, portanto, restrição temporária à possibilidade de o recorrente candidatar-se a cargo eletivo. Não visa propriamente a exclusão do candidato mas a proteção da coletividade, a preservação dos valores democráticos e republicanos.

31. Ressalte-se que a lei questionada foi editada antes mesmo da realização das convenções e está sendo aplicada a registros de candidatura posteriores à sua vigência, “não havendo que se perquirir de nenhum agravamento, pois a causa de inelegibilidade incide sobre a situação do candidato no momento de registro da candidatura”

[...]

33. A própria Lei Complementar nº 135/2010 traz uma regra de transição, contida no art. 3º, que estabelece a possibilidade de aditamento dos recursos interpostos antes de sua vigência, para o fim específico de obtenção da suspensão da inelegibilidade. O dispositivo seria inócuo se a lei somente tivesse aplicação a situações futuras, o que não é concebível.

34. Além disso, a teor do disposto no artigo 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, na redação introduzida pela Lei nº 12.034/2009, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura [...]

35. Também improcedente a suscitada ofensa ao princípio da presunção de inocência, uma vez que a norma do artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal – ao dispor que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória – evidentemente dirige-se à proteção da esfera penal.

36. O que a Lei Complementar nº 135/2010 estabeleceu, na

RE 630.147 / DF

alínea 'k', foi simplesmente um critério, semelhante a qualquer outro contido em um edital de concurso para ocupação de cargo público, e não uma pena, sendo impertinente a invocação do princípio da presunção de inocência.

38. Por outro lado, neste ponto, como assinalado pelo eminente Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em seu voto no acórdão impugnado, evidencia-se um aparente antagonismo entre dois relevantes valores constitucionais: o princípio da presunção da inocência, direito individual, que tem sua incidência nas causas penais; e a probidade/moralidade administrativa, direito fundamental político, de interesse coletivo, nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski.

39. Nesse contexto, como assinalado por sua Excelência, a solução do conflito deve ser no sentido de harmonizar os valores constitucionais em questão, por meio de juízo de ponderação, considerados os interesses em jogo, de forma a buscar o verdadeiro significado da norma e a harmonia do texto constitucional como um todo, objetivando atingir sua finalidade precípua.

40. No caso, a ponderação entre os direitos torna certo que a conservação da moralidade administrativa não pode ser comprometida por interesses estritamente individuais. As causas de inelegibilidade representam ditames de interesse público, fundados na pretensão coletiva de preservação dos valores democráticos e republicanos.

41. Incabível, ainda, a alegação de que a renúncia do recorrente seria ato jurídico perfeito, cujos efeitos não poderiam ser atingidos pela Lei Complementar nº 135/2010. A renúncia ao mandato, por si mesma, pode até consubstanciar um ato jurídico perfeito, mas não para o efeito de elegibilidade.

42. O ato de renúncia já produziu todos os efeitos no passado, efeitos que não podem ser mais atingidos, de impedir o prosseguimento ou ainda a abertura de processo contra o candidato perante o Conselho de Ética do Senado Federal.

43. O ato de renúncia sofre, contudo, efeitos futuros, como, no caso, o de ser erigido à condição de causa de inelegibilidade. Entender de modo diverso seria admitir-se a existência de direito adquirido à elegibilidade ou situação consolidada infensa à incidência de novas

RE 630.147 / DF

regras de inelegibilidade [...]

45. A renúncia de Joaquim Domingos Roriz ao cargo de Senador da República é pública e notória e teve alvo certo: o candidato quis burlar o objetivo da norma, no caso, o disposto no art. 55, inciso II, e § 1º, da Constituição Federal, escapando da cassação. O que realmente pretendia era preservar sua capacidade eleitoral passiva com relação ao próximo pleito, pois, se cassado seu mandato, ficaria inelegível pelo prazo de oito anos.

46. Não há como negar, portanto, que o candidato está alcançado pela inelegibilidade inscrita no art. 1º, inciso I, alínea 'k', da Lei Complementar nº 64/90, com a redação da Lei Complementar nº 135/2010, em razão de ter renunciado ao cargo de Senador da República com a finalidade, repita-se, de escapar de processo por quebra de decoro parlamentar e de preservar sua capacidade eleitoral passiva para o próximo pleito.

47. Essa espécie de burla, rejeitada por toda a sociedade, levou o Poder Legislativo a inserir na Lei das Inelegibilidades a alínea 'k'. O projeto de lei, aliás, teve o impulso da iniciativa popular e constitui inovação que se harmoniza com o interesse público de preservar a probidade, a moralidade e os valores democráticos e republicanos, afastando, ainda que temporariamente, da administração pública aqueles que denotem vida pregressa incompatível com o exercício do mandato eletivo.

[...]"

É o relatório.