



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) ELEITORAL,
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO
SUL:**

Recurso Eleitoral n.º 264-79.2016.6.21.0093

Procedência: VENÂNCIO AIRES-RS (93ª ZONA ELEITORAL –
VENÂNCIO AIRES)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REGISTRO DE CANDIDATURA
– RRC – CANDIDATO – CARGO – VEREADOR –
IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA –
INELEGIBILIDADE – CONDENAÇÃO CRIMINAL -
INDEFERIDO

Recorrente: JOSÉ ADEMAR MELCHIOR

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator(a): DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. CONDENAÇÃO CRIMINAL. INELEGIBILIDADE. LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010. 1. A condenação criminal proferida por órgão judicial colegiado pela prática de crime tipificado no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.137/90, c/c art. 71, CP., configura a inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, letra “e”, item 1 da Lei das Inelegibilidades. 2. o Supremo Tribunal Federal, em decisão dotada de efeito vinculante, proferida no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 29, decidiu pela constitucionalidade da Lei Complementar n.º 135/2010. Na ocasião, além de ter afirmado que a restrição à capacidade eleitoral passiva, a partir da decisão do órgão colegiado, não fere o princípio da presunção de inocência, considerou possível a aplicação das causas de inelegibilidade aos fatos cometidos anteriormente à vigência do novo diploma normativo. ***Parecer pelo desprovemento do recurso.***

I - Relato



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto por JOSÉ ADEMAR MELCHIOR contra sentença (fls. 48/51) que indeferiu o registro de candidatura ao cargo de Vereador, avistando configurada a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar n.º 64/1990, com a redação dada pela LC n.º 135/2010, em razão de condenação por órgão judicial colegiado pela prática de crime tipificado no art. 1º, inciso I, da Lei n.º 8.137/90, c/c art. 71, CP.

O recorrente apresentou suas razões recursais às fls. 54/66. Invoca o princípio da presunção da inocência. Entende que a retroatividade do prazo de inelegibilidade não é questão pacificada no STF, razão pela qual não deve ser aplicada ao caso.

Com contrarrazões (fls. 68/69), vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para parecer (fl. 72).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

II.I.I - Da tempestividade

O recurso é tempestivo. A sentença foi afixada em Mural Eletrônico em 30/08/2016 (fl.52), e a irresignação foi interposta no dia 01/09/2016 (fl. 54), dentro do tríduo legal a que alude o § 1º do art. 52 da Resolução TSE n.º 23.373/2011.

II.II – MÉRITO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

A Lei Complementar nº 64/90 estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, os casos de inelegibilidade, prevendo em seu art. 1º, inciso I, alínea “e”, 1:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Nos autos da Ação Penal n.º 5001202-33.2010.4.04.711, o recorrente foi condenado pela prática de crime tipificado no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.137/90¹, c/c art. 71, CP. A condenação foi confirmada em grau de recurso pela 8ª Turma do TRF da 4ª Região.

Embora não tenha ocorrido trânsito em julgado da decisão, diante da interposição de recurso pelo pretense candidato a tribunal superior, a decisão proferida por órgão judicial colegiado, tal como a decisão transitada em julgado, também conduz à inelegibilidade.

No que respeita à aplicação dos casos de inelegibilidade instituídos pela Lei Complementar n.º 135/2010 a fatos pretéritos, o próprio Supremo Tribunal Federal já examinou a questão, no julgamento conjunto das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em decisão definitiva de mérito, munida de eficácia contra todos e efeito vinculante (art. 102, § 2º da Carta de Direitos), de modo a ser repelida a irresignação recursal.

¹Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: ([Vide Lei nº 9.964, de 10.4.2000](#))

I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Com efeito, as alterações carreadas pela Lei Complementar n.º 135/2010 à Lei de Inelegibilidades brasileira visam a garantir a efetividade dos princípios da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, a serem aferidos quando do exame dos registros de candidaturas, conformando-se às inteiras à previsão do art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988².

O desiderato da norma, a toda prova, é dar prevalência ao regime jurídico pelo qual regido o processo eleitoral, com sede na Constituição e na Lei de Inelegibilidades, estabelecendo, na dicção do Min. Ayres Britto, não propriamente restrições ao exercício de direito, mas requisitos de configuração do direito a se candidatar, os quais, uma vez não preenchidos, afastam a própria configuração do direito à candidatura.

Impõe-se reconhecer que a nova Lei de Inelegibilidades, em notável progresso cultural e jurídico para o país, foi construída para dotar o regime jurídico do processo eleitoral de um filtro efetivo na capacidade eleitoral passiva, baseada na já aludida previsão constitucional, exigindo que os candidatos tenham uma vida pregressa compatível com o que se espera de agentes no exercício dos cargos políticos, seja no Parlamento, seja no Executivo.

A propósito, a Min. Carmen Lúcia, com extrema felicidade, resumiu a questão, assentando em seu voto que: *“O princípio constitucional prevalecente é o da proteção ético-jurídica do processo eleitoral, sobrepondo-se o direito da sociedade a uma eleição moralizada,*

²“Art. 14.(...). §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.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

proba, impessoal e legal ao voluntarismo daquele que pretende se por ao crivo do eleitor.” E acrescenta a Presidente do TSE: “Sobrepõe-se, assim, por definição constitucional, a ética jurídica estabelecida pelo sistema à vontade pessoal de quem quer ser candidato a cargo público, descurando-se das condições fixadas pelo direito positivo.”

Como já assinalado, o Supremo Tribunal Federal, em decisão dotada de efeito vinculante, proferida no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 29 (Tribunal Pleno. Relator Min. Luiz Fux. Julgado em 16/02/2012. DJe 28/06/2012), decidiu pela constitucionalidade da Lei Complementar n.º 135/2010. Na ocasião, além de ter afirmado que a restrição à capacidade eleitoral passiva, a partir da decisão do órgão colegiado, não fere o princípio da presunção de inocência, considerou possível a aplicação das causas de inelegibilidade aos fatos cometidos anteriormente à vigência do novo diploma normativo.

Como síntese do decidido pelo Pretório Excelso, cabe salientar que restaram assentadas as seguintes premissas sobre a constitucionalidade da lei:

1. a aplicação da LC 135/2010 a fatos anteriores não viola o princípio constitucional da irretroatividade das leis. Não há, no caso, retroatividade autêntica, mas **RETROSPECTIVIDADE** (retroatividade inautêntica): a lei atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes. Exemplos clássicos: modificações dos estatutos funcionais ou regras de previdência dos servidores públicos (ADIs 3105 e 3128, Min. Peluso);
2. inelegibilidade não é condenação (não é pena), mas adequação do indivíduo ao regime jurídico do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

- requisitos negativos, conformadores da restrição temporária à capacidade eleitoral passiva;
3. sendo que a referida adequação se dá no âmbito de uma relação **ex lege** dinâmica, em nosso ordenamento constitucional não existe **direito adquirido** ao regime jurídico das inelegibilidades – um suposto direito adquirido à candidatura, porquanto a adequação do indivíduo ao estatuto das inelegibilidades não ingressa em seu patrimônio jurídico, havendo, no máximo, expectativa de direito à candidatura;
 4. não há falar em afronta à **coisa julgada**, nos casos em que a inelegibilidade decorre de decisão judicial, pois a extensão dos prazos de inelegibilidade não importa interferência no cumprimento da decisão judicial anterior, cuja penalidade permanece inalterada e que terá sido cumprida antes do momento em que tornou-se inelegível o indivíduo;
 5. não há afronta ao princípio da **não-culpabilidade ou presunção da inocência** (CF, art. 5º, LVII), porquanto as novas hipóteses de inelegibilidade para condenação criminal colegiada decorrem do art. 14, § 9º, da própria Carta Política, dispositivo de mesma hierarquia, devendo-se compatibilizar princípios constitucionais de mesma grandeza (art. 14, § 9º e art. 5º, LVII) mediante aplicação do recurso hermenêutico da **redução teleológica**, para reconduzir o princípio da presunção da inocência aos efeitos próprios da condenação criminal;
 6. não há afronta ao princípio da **vedação do retrocesso**: a extensão da presunção da inocência para além da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

esfera criminal não é consenso básico da sociedade nem se encontra radicada na consciência jurídica geral.

A respeito do ponto controvertido no recurso, destacam-se os seguintes excertos do voto proferido pelo relator, Ministro Luiz Fux, *in litteris*:

A aplicabilidade da Lei Complementar n.º 135/10 a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação é, à luz da distinção supra, uma hipótese clara e inequívoca de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação prospectiva ao ius honorum (o direito de concorrer a cargos eletivos) com base em fatos já ocorridos. A situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo público, por exemplo – estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão no tempo.

(...)

Em outras palavras, a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de requisitos “negativos” (as inelegibilidades). Vale dizer, o indivíduo que tenciona concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral. Portanto, a sua adequação a esse estatuto não ingressa no respectivo patrimônio jurídico, antes se traduzindo numa relação *ex lege* dinâmica.

É essa característica continuativa do enquadramento do cidadão na legislação eleitoral, aliás, que também permite concluir pela validade da extensão dos prazos de inelegibilidade, originariamente previstos em 3 (três), 4 (quatro) ou 5 (cinco) anos, para 8 (oito) anos, nos casos em que os mesmos encontram-se em curso ou já se encerraram. Em outras palavras, é de se entender que, mesmo no caso em que o indivíduo já foi atingido pela inelegibilidade de acordo com as hipóteses e prazos anteriormente previstos na Lei Complementar n.º 64/90, esses prazos poderão ser estendidos – se ainda em curso – ou mesmo restaurados para que cheguem a 8 (oito) anos, por força da *lex nova*, desde que não ultrapassem esse prazo.

Explica-se: trata-se, tão-somente, de imposição de um novo requisito negativo para a que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com *bis in idem*. Observe-se, para tanto, que o legislador cuidou de distinguir claramente a inelegibilidade das condenações – assim é que, por exemplo, o art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar n.º 64/90 expressamente impõe a inelegibilidade para período posterior ao cumprimento da pena.

(...)

Em segundo lugar, não se há de falar em alguma afronta à coisa julgada nessa extensão de prazo de inelegibilidade, nos casos em que a mesma é decorrente de condenação judicial. Afinal, ela não significa interferência no cumprimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

decisão judicial anterior: o Poder Judiciário fixou a penalidade, que terá sido cumprida antes do momento em que, unicamente por força de lei – como se dá nas relações jurídicas ex lege –, tornou-se inelegível o indivíduo. A coisa julgada não terá sido violada ou desconstituída.

(...)

Portanto, não havendo direito adquirido ou afronta à autoridade da coisa julgada, a garantia constitucional desborda do campo da regra do art. 5º, XXXVI, da Carta Magna para encontrar lastro no princípio da segurança jurídica, ora compreendido na sua vertente subjetiva de proteção das expectativas legítimas. Vale dizer, haverá, no máximo, a expectativa de direito à candidatura, cuja legitimidade há de ser objeto de particular enfrentamento.

(...)

Questiona-se, então: é razoável a expectativa de candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada? A resposta há de ser negativa. Da exigência constitucional de moralidade para o exercício de mandatos eletivos (art. 14, § 9º) se há de inferir que uma condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, a rejeição de contas públicas, a perda de cargo público ou o impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional excluirão a razoabilidade da expectativa. A rigor, há de se inverter a avaliação: é razoável entender que um indivíduo que se enquadre em tais hipóteses qualificadas não esteja, a priori, apto a exercer mandato eletivo.

(...)

Razoável, portanto, seria a expectativa de inelegibilidade e não o contrário, o que permite distinguir a questão ora posta daquela examinada no RE 633.703 (Rel. Min. GILMAR MENDES), em que havia legítimas expectativas por força da regra contida no art. 16 da Constituição Federal, que tutelava, a um só tempo, o princípio da proteção da confiança e o princípio democrático.

A questão também foi exemplarmente definida no voto-vista do Min. Dias Toffoli, que, em arguto exame, feriu uma pedra de toque do tema, qual seja, a impossibilidade de coexistência de um duplo regime jurídico de inelegibilidades dentro do mesmo ordenamento jurídico, a conferir diferentes respostas a situações análogas, com evidente prejuízo ao princípio da segurança jurídica.

A propósito, haurimos do voto-vista do Min. Toffoli, *verbis*:

Os problemas de direito intertemporal (art 5º, inciso XXXVI, CF/1988, e art. 6º, LICC) regem-se por três hipóteses de eficácia das normas, segundo as antigas (e sempre atuais)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

lições de Paul Roubier (Le droit transitoire (conflits des lois dans le temps). 2. ed. Paris: Dalloz, 1960. p. 9 e ss.):

a) imediatidade: cada norma deve estabelecer todas as consequências decorrentes de pressupostos que ocorrerem durante sua vigência, o que abrange até mesmo aqueles que se completarem no desenvolvimento de fatos ou situações jurídicas advindas de tempo anterior;

b) retroatividade: é possível que a norma em vigor seja aplicável, ainda, a pressupostos completados anteriormente, o que implica a modificação de consequências jurídicas que a norma revogada já havia atribuído;

c) pós-atividade ou ultra-atividade: é possível que a norma revogada permaneça aplicável a pressupostos que venham a se completar depois de sua substituição por uma nova norma.

A incidência da Lei Complementar nº 135/10 a casos pretéritos não diz respeito à retroatividade da lei de inelegibilidade, ou das novas causas de inelegibilidade, mas, sim, à sua aplicação aos processos eleitorais vindouros.

E qual momento do tempo determina as regras aplicáveis às condições de elegibilidade: (i) a data da prática do ato ou fato; (ii) a data de encerramento do processo judicial ou administrativo; ou (iii) a data do ato do registro de candidatura? Como já é assente no Direito nacional, não há direito adquirido a regime jurídico de elegibilidade, o qual se afere no ato do registro da candidatura, sob o império da condição *rebus sic stantibus*, e, portanto, segundo as leis vigentes nesse momento. Não se impede, portanto, que se amplie o prazo de vedação à candidatura, ou a aplicação da novel legislação a fatores de inelegibilidades ocorridos anteriormente à sua vigência, pois esses requisitos devem ser aferidos em um momento único, como garantia da isonomia entre todos os postulantes à candidatura, e esse momento é e deve ser o do ato do registro da candidatura (§ 10, do art. 11, da Lei n.º 9.504/97). Esse deve ser o marco temporal único, pois somente assim se colocam em patamar de igualdade todos os postulantes.

No meu sentir, aplicar o princípio da irretroatividade às hipóteses de inelegibilidade instauraria uma situação de insegurança jurídica nas eleições vindouras, pois teríamos um duplo regime jurídico de inelegibilidades, incompatível com a necessária estabilidade das regras que regem o processo eleitoral.

Não aplicar a Lei Complementar nº 135/10 a todos os pedidos de registro de candidatura futuros teria o efeito de fazer permanecer a legislação anterior, e suas hipóteses e prazos de inelegibilidade, em situação de ultra-atividade, pois, ainda que revogados, permaneceriam

aplicáveis aos atos, fatos e processos que foram realizados, praticados ou finalizados anteriormente à vigência da lei.

Essa situação faria incidir sobre o mesmo processo eleitoral um duplo regime jurídico de inelegibilidades, de forma que, no mesmo pleito, teríamos candidatos submetidos à LC nº 135/10 e outros, à legislação anterior. E essa situação permaneceria por tempo indefinido, pois, embora o ato ou fato possa ter sido praticado em momento anterior à vigência da LC nº 135/10, o trânsito em julgado da condenação – ou mesmo a condenação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

em órgão colegiado, como afirma a legislação – poderá ocorrer somente daqui a cinco, dez - sabe-se lá quantos - anos.

Sem falar que, nesse espaço de tempo, podem ser editadas novas leis e criadas novas hipóteses de inelegibilidade. Assim, ao invés de dois, teríamos três, quatro regimes simultâneos de inelegibilidade.

Para melhor ilustrar o argumento, cito um exemplo, ainda mais radical: uma emenda constitucional, em tese, poderia ampliar o art. 14, § 7º, da Constituição, para estabelecer que são inelegíveis os parentes consanguíneos ou afins dos agentes políticos ali elencados, até o terceiro grau, e não mais até o segundo grau. Se, nesse caso, se impedisse a aplicação dessa causa de inelegibilidade aos fatos anteriores à edição da lei, a nova regra somente valeria para os parentes de terceiro grau (tios ou sobrinhos) dos mandatários em questão que nascessem a partir da data da vigência da emenda!?

Ora, Senhores Ministros, se uma norma passa a exigir novas condições para que alguém seja candidato, essa inovação embora esteja pautada por um fato pretérito, somente deve valer para processos eleitorais futuros. Em outras palavras, o novo critério selecionador de condições subjetivas de elegibilidade terá efeitos, necessariamente, no futuro, mas buscará seus requisitos no passado.

Na doutrina mais atualizada colhe-se orientação em mesmo eixo, valendo referência à lição de Márlon Jacinto Reis³:

Como se vê, enquanto a pena tem propósitos punitivos, a inelegibilidade tem por meta o estabelecimento do perfil esperado dos candidatos. Essa é a finalidade de todas as exigências fixadas na Lei da Ficha Limpa. Ou seja, nos domínios eleitorais prevalece o Princípio da Proteção afirmado expressamente no citado § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

Visto que inelegibilidade não é pena, o que atrairia o princípio da presunção de inocência, afasta-se desde logo a exigência do trânsito em julgado.

Podemos afirmar, pois, que inelegibilidade não é pena, é uma condição.

Não há nisso nada de novo. Essa é a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Veja-se, a respeito, o precedente transcrito:

'[...] inelegibilidade não constitui pena. Destarte, é possível a aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Complementar n.º 64, de 1990, a fatos ocorridos anteriormente à sua vigência. (MS n.º 22.0870-2, rel. Min. Carlos Velloso. Diário da Justiça, 10/05/1996. Ementário n.º 1827-03)'

Observe-se a posição do Supremo Tribunal Federal. Afasta-se da inelegibilidade a natureza de pena. Por razões lógicas, se reconhece sua aptidão para alcançar fatos ocorridos no

³ REIS, Márlon Jacinto. *Direito Eleitoral Brasileiro*, 2012, Ed. Alumnus, grupo Leya, pp. 238/239.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

pretérito. É a própria Constituição quem o declara: a inelegibilidade levará em conta a 'vida progressa' do candidato. Digamos que a norma até aqui não considerasse que as pessoas casadas com atuais mandatários fossem inelegíveis. Se ela passasse a fazê-lo a partir de hoje, seria razoável imaginar que os que se casaram antes da edição da regrapermaneceriam elegíveis? É esse raciocínio absurdo que se chega ao adotar-se a ideia de que a inelegibilidade não pode considerar fatos ocorridos no passado.

(...)

Na verdade, não ocorre na edição de novas causas de inelegibilidade qualquer aplicação retroativa de normas. A referida lei estipulou novas condições (causas de inelegibilidade) que passarão a ser aplicadas a partir das eleições de 2012.

(...)

Só haveria retroatividade, nesse caso, se a nova lei pretendesse alterar o resultado de eleições realizadas sob o pálio de normas diversas. Nada disso ocorre nesse caso.

Em suma, por todas estas razões e as demais acolhidas pelo Pretório Excelso no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4579/DF faz-se necessário reconhecer a aplicação dos casos de inelegibilidade instituídos pela Lei Complementar n.º 135/2010 a fatos pretéritos.

Portanto, presente causa de inelegibilidade, impõe-se manter o indeferimento do registro.

III – Conclusão

Ante o exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL pelo **desprovemento** do recurso.

Porto Alegre, 13 de setembro de 2016

LUIZ CARLOS WEBER
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

C:\conversor\tmpl\jfmfi4dn4m7ntkfusa3173832886383250383160913230047.odt