

A LEI FICHA LIMPA E O SEU PAPEL NA REESTRUTURAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

Rafaelle Almeida¹

Maurício Gentil Monteiro²

Direito



ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

Este artigo tem como foco principal a análise das mudanças advindas da nova Lei Complementar 135, intitulada como “Ficha Limpa”, promulgada em junho de 2010 visando ampliar o rol de casos de inelegibilidade com o fim de propor maior moralidade e ética na política brasileira. O trabalho perpassa pelos conceitos, inicialmente, do que é o Estado Democrático de Direito, os casos de inelegibilidades já existentes bem como um estudo mais apurado sobre a constitucionalidade da lei e sua suposta colisão com alguns princípios constitucionais. É um tema de suma importância tendo em vista ter sido bastante discutido diante dos diversos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência até desaguar no julgamento pela constitucionalidade da Lei pelo Tribunal Superior. Desse modo, de forma minuciosa, estudam-se os princípios constitucionais e sua relação de prevalência à expectativa por um cenário político mais ético e moral. Por fim, se analisa a importância da Lei na conscientização política, bem como da participação popular na mudança da cultura eleitoral brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Ficha Limpa. Reestruturação Política. Soberania Popular. Cultura Eleitoral Brasileira.

This study focuses on the analysis of changes resulting from the new Complementary Law 135, titled "Clean Record", promulgated in June, 2010, aimed at expanding the list of cases of ineligibility in order to propose higher morality and ethics in Brazilian politics. The work goes through the concepts, initially, what is the democratic rule of law, cases of existing ineligibility as well as a more accurate study on the constitutionality of the law and its supposed collision with some constitutional principles. It is an issue of paramount importance, since it has been widely discussed before the different positions of the doctrine and jurisprudence to flow into the constitutionality of the trial by the Superior Court. Thus, in detail, we study the constitutional principles and their prevalence relationship regarding the expectations for a more ethical and moral political scenario. Finally, we analyze the importance of the Law on political awareness and the public participation in the changing process of the Brazilian electoral culture.

Keywords

Clean Slate. Political Restructuring. Popular Sovereignty. Brazilian Electoral Culture.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto o estudo da Lei complementar nº 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa, a qual foi promulgada em junho de 2010 com o objetivo de moralizar o sistema político brasileiro.

Desde a sua promulgação, a lei da Ficha Limpa passou por diversas discussões sobre a sua eficácia e aplicabilidade, momento em que foi gerada enorme insegurança sobre a sua constitucionalidade até a decisão do Supremo Tribunal Federal em fevereiro deste ano por sua constitucionalidade.

A partir daí, surgiu um interesse relevante a fim de desvendar a necessidade, a justificativa e até a aplicabilidade da norma supracitada em um cenário político tão instável como o brasileiro, na esperança de que essa nova lei possa surtir verdadeiros efeitos e proporcionar importantes mudanças.

Com efeito, o presente artigo tem como objetivo geral demonstrar a importância de uma norma mais ampla e rigorosa, os efeitos da sua promulgação na mentalidade do eleitorado brasileiro, bem como a sua aplicabilidade pedagógica no cenário político, a fim de minimizar a ignorância política do cidadão.

Para a abordagem do tema, o trabalho está dividido em três partes, assim estruturadas: na primeira, serão analisadas as mudanças advindas com a nova Lei Complementar; após, na segunda parte, será examinada a constitucionalidade da lei frente à sua aplicabilidade, além da colisão entre princípios; e, por fim, na terceira parte, será estudada a cultura eleitoral brasileira.

2 INELEGIBILIDADE E A LEI DA FICHA LIMPA

2.1 Inelegibilidades: Conceito e Classificação

Os direitos políticos nada mais são do que meios pelos quais os cidadãos exercem a sua soberania popular, consistindo em um conjunto de normas que asseguram a sua participação no processo eleitoral, dividindo-se em direitos políticos ativos (capacidade de votar) e direitos políticos passivos (capacidade de ser votado).

Para que uma pessoa possa ser votada, inicialmente, faz-se mister que preencha todas as condições exigidas em lei, estando todas elas elencadas nos incisos de I a VI do § 3º, do art. 14 da CF, sem que, no entanto, tenha incidido em alguma das hipóteses de inelegibilidade ou de incompatibilidade.

As condições estabelecidas na Constituição devem ser preenchidas cumulativamente; faltando qualquer uma delas, encontrar-se-á o proposto candidato inelegível. Desse modo, a depender do cargo que pretende exercer, o cidadão irá primeiro respeitar as condições que determinado cargo exige, como, por exemplo, a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos para Presidente e Vice-Presidente da República, para então exercer o mandato, caso seja eleito.

Tendo em vista a capacidade eleitoral como regra, chega-se à conclusão de que os casos de inelegibilidades se caracterizam como exceções, tanto constitucionais como infraconstitucionais.

Alexandre de Moraes (2005, p.12) assim leciona:

Os direitos políticos negativos correspondem às previsões constitucionais que restringem o acesso do cidadão à participação nos órgãos governamentais, por meio de impedimentos às candidaturas. Dividem-se em regra sobre inelegibilidade e normas sobre perda e suspensão dos direitos políticos. [...] A inelegibilidade consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania.

As hipóteses de inelegibilidade estão inseridas tanto na Constituição Federal quanto na Lei Complementar nº 64/90, a chamada Lei das Inelegibilidades. Nesse passo, serão primeiramente esclarecidas, de forma sucinta, as causas constitucionais de inelegibilidade bem como de incompatibilidade para depois, em tópico diverso, tratarmos da Lei Complementar nº 64/90.

Salienta José Afonso da Silva (2002) que não devemos confundir a inelegibilidade com a incompatibilidade, a qual nada mais é do que a inelegibilidade de determinado cidadão por exercer emprego, cargo ou função, privada ou pública, caso não se afaste em tempo oportuno.

Tito Costa (apud PINTO, 1996, p.13) sobre incompatibilidade, adverte:

Não se deve confundir inelegibilidade com incompatibilidade. Enquanto aquela impede de alguém ser candidato, esta permite a candidatura, mas impõe a escolha entre mandato eletivo e a função ou profissão tida como incompatível. E obriga, ainda, o afastamento do cargo ou da função ao candidato a partir do registro, nos casos expressamente previstos em lei.

Já as causas constitucionais de inelegibilidade podem se subdividir-se em inelegibilidades constitucionais absolutas e inelegibilidades constitucionais relativas. As primeiras estão descritas na própria Carta Maior, impedindo que o cidadão concorra a qualquer cargo, em qualquer eleição. Já as causas de inelegibilidades constitucionais relativas tiram do cidadão o direito de concorrer a determinados cargos, em determinadas eleições, sendo, desse modo, uma privação mais específica.

São duas as hipóteses de inelegibilidades constitucionais absolutas, estabelecidas taxativamente pelo § 4º do art. 14 da CF, quer sejam: os inalistáveis e os analfabetos. São consideradas inelegibilidades constitucionais relativas as enumeradas nos §§ 5º ao 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, as quais são decorrentes de motivos funcionais, de parentesco, de domicílio, ou ainda das hipóteses de abuso do poder econômico ou do poder político. Rodrigo César Rebello Pinho (2002, p.25), de maneira didática, explica:

[...] o indivíduo fica impedido de participar, como candidato, em determinadas eleições, quer por motivos funcionais, de casamento, parentesco ou afinidade, que por tratar-se de candidato militar, quer ainda por influência do poder econômico ou abuso de poder político.

O instituto da inelegibilidade tem a finalidade de defender a Democracia de possíveis e prováveis abusos, defendendo a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato eletivo baseadas na ética política.

2.2 A Iniciativa Popular

A iniciativa popular é uma das formas de exercício da soberania popular previstas na CF/88, através de apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos 5 (cinco) Estados, com não menos que 0,3% de eleitores em casa um deles (art. 61, § 2º da CF).

É uma das formas diretas de exercício do poder, ou seja, sem a necessidade de representantes, no qual “o povo” apresenta, por si só, um projeto de lei a partir do qual dá início ao processo legislativo.

Em relação a um dos critérios imprescindíveis para a iniciativa popular, Pedro Lenza (2010, p.30) leciona:

Para se ter uma ideia do número necessário, em novembro de 2008, o eleitorado nacional, informado pelo TSE, era de 130.394.755 eleitores. Portanto, o número para a iniciativa popular seria de, pelo menos, 1.303.948, obedecendo-se ainda, às regras expostas na Constituição de percentual mínimo por Estado [...]

Desde que a Carta Maior de 1988 possibilitou ao eleitor a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, o Congresso Nacional converteu em lei apenas quatro propostas que foram elaboradas pela sociedade, sendo a mais recente delas a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010).

O primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado foi o que culminou na Lei nº 8.930/94 através de uma grande movimentação iniciada por Glória Perez, após o brutal homicídio da sua filha, que modificou a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90). Porém, na prática, como o projeto foi encaminhado pelo Presidente da República, consta no Senado como de iniciativa do Executivo.

Após cinco anos, em 1999, foi aprovada a Lei nº 9.840, conhecida como “captação de sufrágio”, a qual, apesar da iniciativa popular, como faltavam assinaturas e existindo o real risco de eventual questionamento de sua validação, restou subscrita pelo Deputado

Albérico Cordeiro juntamente com outros parlamentares a fim de que surtisse efeitos nas eleições de 2000.

Assim sendo, somente em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124, conhecida como “fundo nacional para moradia popular”, o primeiro projeto de iniciativa exclusivamente popular no Brasil, tendo como principal objetivo “somar e articular todos os recursos para ações em habitação nos três níveis de governo – federal, estaduais e municipais – e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda” (LENZA, 2010).

Apesar de ser entendido como forma direta de participação do povo, é importante esclarecer que tal instrumento pode sofrer modificações a partir de emendas no momento em que passa a tramitar no Parlamento, podendo inclusive ser rejeitado. As modificações, infelizmente, não são repassadas ao povo o que demonstra uma grave falha relacionada à soberania popular e um perigo quanto ao próprio objetivo do instrumento já que, a depender da emenda, a finalidade pode ser substancialmente alterada.

No projeto de lei “Ficha Limpa” foram coletadas mais de 1,6 milhões de assinaturas, terminando com a apresentação ao Congresso Nacional no dia 29 de setembro de 2009. Apesar do forte clamor social, o projeto levou cerca de 8 (oito) meses para ser aprovado na Câmara e no Senado antes de ser enviado para sanção do Presidente da República.

Desse modo, é notório que a iniciativa popular, como bem assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho (apud LENZA, 2010), não passa de um “instituto decorativo”, haja vista a sua utilização, dada as dificuldades na concretização de seus requisitos, ensejarem em uma tímida atuação por parte do povo brasileiro.

Contudo, “a coleta popular de assinaturas tem sido, na maioria das vezes, utilizada tão somente como meio de pressão sobre o Congresso Nacional para o trato de determinada matéria” (ALEXANDRINO, 2009), asseverando ainda que seu efeito é basicamente ativar a opinião pública a partir de significativo movimento social discutindo o assunto.

2.3 A Lei Complementar nº 135/2010

O objeto do projeto de lei “Ficha Limpa”, segundo Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2010; [n.p.]):

O projeto torna inelegível o candidato condenado na justiça por um colegiado, um grupo de juizes. O candidato tem o direito de recorrer da decisão. Mas os processos contra ele passam a ser julgados com prioridade. O político com mandato que for condenado pela justiça fica proibido de se candidatar pelo resto do mandato e por mais 8 anos. Quem renunciar ao mandato para fugir da cassação fica inelegível. Quem foi condenado e já cumpriu a pena pode se candidatar. Mas quem ainda está cumprido pena não tem direito a disputar eleições.

A proposta original do projeto entendia como suficiente para tornar inelegível o candidato a condenação em primeira instância ou a partir da denúncia recebida por órgão colegiado a depender do crime. Após a apresentação do substitutivo pelo Deputado José Eduardo Cardoso, o entendimento de que seria necessária a condenação por órgão colegiado prevaleceu a fim de impedir a candidatura a cargos eleitorais.

Contudo, a legislação vigente prevê a possibilidade de o candidato apresentar recurso com efeito suspensivo dessa decisão, o que permitirá a candidatura na esfera eleitoral, porém exigirá prioridade no julgamento do recurso, seja na justiça eleitoral ou não.

Isso, de forma clara, representa uma conciliação entre o desejo da sociedade em evitar que pessoas “ficha suja” disputem as eleições e o direito garantido a todos do contraditório e da ampla defesa, haja vista que o candidato terá apenas duas opções, quais sejam: “esperar a demora do processo e ficar inelegível enquanto seu recurso for julgado ou pedir o efeito suspensivo para que possa disputar as eleições; porém no segundo caso, seu processo será julgado mais rapidamente” (CERQUEIRA, 2010).

A LC nº 135/2010, em razão da matéria eleitoral, trata-se de norma jurídica especial que alterou o texto da LC nº 64/90. Desse modo, de forma sucinta, é importante analisar os pontos relevantes das inovações trazidas.

Em um primeiro momento percebe-se, pela leitura do texto da lei, que o prazo de inelegibilidade foi alterado de 03 (três) para 8 (oito) anos, independente do crime cometido ou do sujeito que o praticou, de forma ampla a atingir todo e qualquer candidato a cargo eletivo.

O critério para a proibição de candidatura passou a ser para políticos que tenham sido condenados na justiça transitado em julgado ou em decisão judicial colegiada, ou seja, em 2ª instância. Além dos crimes que já estavam elencados na redação original da LC nº 64/90, foram incluídos novos a exemplo dos crimes contra a vida e a dignidade sexual, contra a saúde pública e o meio ambiente, abuso de autoridade, lavagem de dinheiro, além daquelas praticados por organização criminosa, bando ou quadrilha.

O alcance legal, em relação às condenações elencadas na nova lei, atinge qualquer candidato condenado antes ou após a sua vigência, sendo incluídas novas hipóteses de inelegibilidade, a exemplo de renúncia ao mandato, os excluídos do exercício da profissão ou até o desfazimento de vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade.

2.4 A Lei Complementar nº 64 de 18 de Maio de 1990

De acordo com o que está estabelecido no § 9º do art. 14 da CF, surgiu a Lei Complementar nº 64/90, a chamada Lei das Inelegibilidades, prevendo outras hipóteses de perda da capacidade eleitoral passiva. Nas lições de Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2009):

A lei complementar, no caso específico a de n. 64, de 18 de maio de 1990, expõe outros casos de inelegibilidade, afora os contidos na Constituição, com seus respectivos prazos de impedimento de exercício da cidadania passiva, com a finalidade de proteger a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato e a normalidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, §9º, da CF).

Todas as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais encontram-se elencadas no art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, alterada, como vimos anteriormente, pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

O citado artigo, em seu inciso I, estabelece que ficam inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos os que tenham incorrido em “condenação por abuso do poder econômico ou político”, “declaração de indignidade do oficialato”, “perda anterior do mandato eletivo”, “rejeição de contas”, “condenação por determinados crimes”, “simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para descaracterizar a inelegibilidade”, bem como “declaração de ter sido beneficiado por abuso do poder econômico ou político”, desde que em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado.

As alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 1º determinam que os candidatos que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da CF/88 e dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato na esfera estadual, municipal e distrital, ficarão inelegíveis para as eleições ocorridas após o mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos contados a partir do término da legislatura.

Já a alínea “d” é relativa à condenação por abuso do poder econômico ou político, a qual estabelece inelegibilidade àqueles que tenham representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para as eleições na qual concorreram ou que tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes.

Quanto à condenação por determinados crimes, prevista na alínea “e”, possui completa inovação referente aos itens de 1 a 10 incluídos pela LC 135/2010, referente aos que forem condenados pelos crimes “contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público”; “contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência”; “contra o meio ambiente e a saúde pública”; “eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade”; “De abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública”; “de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores”; “de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos”; “de redução à condição análoga à de escravo”; “contra a vida e a dignidade sexual”; e os “praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando”.

Relativamente à declaração de ter sido beneficiado por abuso do poder econômico ou político, nos termos do disposto na alínea “h”, refere-se aos que possuem cargo na Administração Direta, Indireta ou Fundacional que tenham beneficiado a terceiros ou a si. Já a inelegibilidade decorrente de declaração de indignidade de oficialato, ou seja, em relação ao exercício da função pública, vem descrita na alínea “f”, pelo mesmo prazo de 8 (oito) anos.

Já a alínea “g” prevê a inelegibilidade por rejeição de contas, o que significa que se tornam inelegíveis os candidatos que tiverem suas contas, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, “rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente”, salvo se suspensão ou anulada pelo Poder Judiciário.

Além desses, também é causa de inelegibilidade quando os indivíduos, até 12 (doze) meses após exercerem cargo ou função de direção, administração ou representação em estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro, tenham ou estejam sofrendo processo de liquidação judicial ou extrajudicial (art. 1º, inciso i, alínea “i”).

Ademais, a redação da LC nº 64/90, apenas possuía essas alíneas, quer sejam as de “a” a “j”, quando foi posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 135/2010, a qual

30 | acrescentou, ainda, as alíneas de “j” a “q” como mais algumas hipóteses de inelegibilidade para concorrer a qualquer cargo público, *in verbis*:

Art. 1º São Inelegíveis:

I – Para qualquer cargo: [...]

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

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

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

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

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

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

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos; (BRASIL, 1990, [n.p]).

Nesse passo, após compreender e analisar as modificações advindas da Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, importante analisar os diversos posicionamentos quanto à sua aplicação e eficácia.

3 CONTROVERSAS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010

3.1 A Ficha Limpa e o Princípio da Presunção da Inocência

O inciso LVII do artigo 5º da Constituição assevera (grifo nosso): “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da *sentença penal condenatória*”. Apesar de se tratar de um direito fundamental, é necessário tecer algumas considerações quanto à sua aplicabilidade.

O processo penal e o eleitoral, na posição dos que defendem a validade da lei, são diferentes e independentes, possuindo, por conseguinte, procedimentos diferenciados, haja vista tutelarem bens claramente distintos. Como disposto no inciso supracitado, a presunção da inocência seria claramente direcionada ao processo penal, já que descreve a necessidade de uma *sentença penal condenatória*.

Assim sendo, têm-se uma das principais diferenças entre o processo eleitoral e o processo penal: a tutela do bem jurídico. No primeiro vislumbramos natureza coletiva, enquanto o segundo possui natureza individual.

O princípio da presunção da inocência não deveria ser aplicado à Lei “Ficha Limpa” tendo em vista que a inelegibilidade, destacada pela lei complementar, não pode ser considerada uma pena e o mandado não deve ser tratado como bem individual. Pelo contrário, a Lei tutela o interesse de toda a sociedade, o bem público, comum e coletivo.

Foi desse modo que entendeu o Tribunal Superior Eleitoral no RO 499541, antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em prol da validade da lei:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO. ART. 1º, I, I, DA LC Nº 64/90, COM REDAÇÃO DA LC Nº 135/2010. CONSTITUCIONALIDADE. INELEGIBILIDADE NÃO CONSTITUI PENA. INOVAÇÃO DAS TESES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO. 1. [...]. 2. A inelegibilidade não constitui pena, mas sim requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura. Precedente. Como consequência de tal premissa, não se aplicam à inelegibilidade os princípios constitucionais atinentes à eficácia da lei penal no tempo, tampouco ocorre antecipação da sanção de suspensão dos direitos políticos, prevista para a condenação com trânsito em julgado pela prática de ato de improbidade administrativa. Precedente. 3. Agravo regimental não provido. (sem o grifo no original).

Impedir a candidatura de determinado indivíduo com base nos critérios estabelecidos pela nova lei não pode ser confundido com o estabelecimento de culpa ou retirada de direitos políticos, haja vista que o indivíduo, apesar de não poder se candidatar pode votar. Veja, como bem adverte Mary Monsoldo (2010; [n.p.]):

Entende-se que, há muito tempo, políticos desonestos utilizam o Princípio da Presunção da Inocência como escudo para seus atos ilícitos e imorais. Assim, a lei surge como proteção à verdadeira moralidade política. É inquestionável que a vida pregressa do candidato demonstra seus verdadeiros intuitos. Ainda, é salutar observar que nenhum direito, mesmo fundamental, é absoluto, pois a realidade é mutante, como também, nenhuma liberdade pública é absoluta. O princípio do Coletivo se sobrepõe ao interesse individual, pois neste caso em análise, os objetivos são as defesas da sociedade e da moralização dos cargos coletivos. [...].

Apesar de não haver discussão quanto ao dever de respeito aos direitos fundamentais, é necessário que a mentalidade eleitoral esteja convicta da necessidade de amoldar tais direitos à vontade e cortejo da sociedade brasileira, a qual, como qualquer outra, é transformada a cada momento, sendo papel da justiça se adequar às evoluções da sociedade.

Por fim, chegando-se ao entendimento de que a sua incidência não se confunde, nem de perto, com o cumprimento de pena, chegou-se à conclusão de que não há ofensa ao Princípio da Presunção de Inocência, o que foi coadunado, inclusive, pelo art. 30 da LC 135/2010 que permite a suspensão, em caráter cautelar, da inelegibilidade sempre que requerido pelo candidato na pretensão do recurso.

3.2 Ficha Limpa e a Aplicação da Lei a Fatos Pretéritos

Por meio da Emenda de Revisão nº 4, de 07 de junho de 1994, o § 9º do art. 14 da CF passou a ter a seguinte redação (BRASIL, 1988, [n.p.]):

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 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 (sem o grifo no original).

Analisando o preceito constitucional ao caso da Lei Complementar nº 64/90, recentemente modificada pela LC nº 135/2010, percebe-se que o legislador estabeleceu um momento no meio do processo eleitoral para a atuação do Estado, de forma preventiva, na defesa da probidade administrativa e moralidade para o exercício do mandato, devendo-se considerar a vida pregressa do candidato.

A partir do momento que a Constituição Federal estabelece que deve ser levado em conta o passado dos candidatos, é indiscutível que a criação de causas de inelegibilidade não devem ser aplicadas apenas ao que ocorrer a partir da publicação do dispositivo.

Tal polêmica foi criada a partir da modificação do Projeto de Lei em sua tramitação no Congresso Nacional, no qual a redação das alíneas *j*, *f*, *o*, *e*, *f*, *g* e *l* do inciso I do art. 1º que iniciavam com “os que tenham sido condenados” foram modificadas com a seguinte expressão:

Art. 1º: [...].

I - [...]

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição (grifou-se) (BRASIL, 1990, [n.p.]).

Acontece que, como esclarece Maurício Gentil Monteiro (2010, [n.p.]), tal modificação não pode nem deve ser motivo para não aplicação da lei a casos pretéritos:

Ora, se é assim, pergunto: acaso fosse aprovada a redação final estabelecendo a inelegibilidade “*dos que tenham sido condenados [...]*”, isso significaria dizer que aqueles que somente viessem a ser condenados por órgão judicial colegiado após a sua vigência não ficariam inelegíveis? A resposta negativa a esse questionamento evidencia que a mencionada norma deve ser interpretada como impositiva de uma situação permanente de inelegibilidade, a traduzir que todos os que se enquadrem naquela situação ficam inelegíveis no período ali estabelecido. [...] A aplicabilidade imediata da Lei Complementar nº 135 não violará direito adquirido de ninguém, eis que ninguém possui direito adquirido a ficar imune a imposição de situações de inelegibilidades que decorrem de expressa imposição constitucional; também não violará ato jurídico perfeito, pois ainda não houve o deferimento do registro de nenhuma candidatura; de igual modo não há ofensa à coisa julgada. Irretroatividade vedada pela Constituição só haveria se a aplicação da norma fosse ter o condão de desconstituir mandatos eletivos, atualmente em curso, conquistados por pessoas que, à época do registro de suas candidaturas, já tivessem condenações judiciais proferidas por órgãos colegiados.

Apesar de a redação do projeto de lei não ser a ideal, não deve haver controvérsias nem discussões a respeito da retroatividade da lei, já que esta visa regulamentar o que a própria Carta Magna demandou, ao exigir a consideração da vida pregressa do candidato, a qual está baseada justamente no passado do candidato, em seu histórico como indivíduo e cidadão.

O Tribunal Superior Eleitoral já havia se posicionado no sentido da validade do efeito retroativo da lei Ficha Limpa, com 6 (seis) dos 7 (sete) ministros coadunando com a ideia de que tais requisitos deveriam ser verificados no momento de formalização do registro de candidatura.

Além disso, segundo Márton Reis (2011, [n.p.]), diretor do MCCE e presidente da Associação Brasileira dos Magistrados Procuradores e Promotores Eleitorais (Ambramppe), é comum que, na redação de hipóteses de inelegibilidade, se empregue o verbo no futuro do subjuntivo:

Basta ver que a própria Lei das Inelegibilidades, alterada pela iniciativa popular, já utilizava esse tempo de conjugação [...] em matéria

de direito eleitoral, este é um critério. Não tem essa questão de lei retroagir para prejudicar. (A condenação) é um critério. Não é uma pena ou uma sanção. Estamos tranquilos porque o Supremo já entende assim.

No mesmo sentido, Maurício Gentil (2010, [n.p.]):

Esse é o espírito de toda a Lei Complementar nº 64/90 (*“Lei das Inelegibilidades”*), que complementa comando constitucional com o fim de proteger a autenticidade do regime democrático-representativo. Com efeito, ao prever a inelegibilidade dos deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores que tenham perdido os seus mandatos por infringirem as proibições do Art. 54 da Constituição Federal ou por terem conduta incompatível com o decoro parlamentar, a norma faz referência *“aos que hajam perdido os respectivos mandatos [...]”*; ao prever a inelegibilidade dos governadores, vice-governadores, prefeitos, vice-prefeitos que percam seus cargos por infringência a dispositivos da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica Municipal, a norma faz referência *“aos que perderem seus cargos [...]”*; ao prever a inelegibilidade dos condenados pela Justiça Eleitoral por abuso do poder econômico ou político, a norma faz referência *“aos que tenha contra sua pessoa representação julgada procedente [...]”*. Note-se a total falta de uniformidade de tempos verbais empregados (*“hajam perdido”, “perderem”, “tenham julgada”*). [...]

Seria inaceitável que a nova lei não alcançasse os fatos ocorridos na vida pregressa dos candidatos, já que tem fundamental e incondicional intenção de moralizar o ambiente eleitoral perpassando uma nova formação política para agora e não daqui a cem anos. Querer aceitar o entendimento político construído forçadamente pelo Senado é frustrar toda a sociedade brasileira já nem um pouco orgulhosa do desempenho da maioria dos políticos.

3.3 A Decisão do STF pela Constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa

Em 16 de fevereiro de 2012, atendendo às expectativas de toda a nação brasileira, o Supremo Tribunal Federal, após a análise conjunta das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (nº 29 e 30) e da ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578, por maioria de votos decretou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

A principal fundamentação utilizada pelos que votaram contra a sua validade relacionava-se ao suposto conflito entre a Lei e o Princípio da Presunção da Inocência, vislumbado tanto no art. 5º, inciso LVII como no art. 15, inciso III, ambos da Constituição Federal, tendo em vista que a lei da Ficha Limpa torna inelegível o indivíduo que for condenado por órgão colegiado, mesmo existindo possibilidade de recurso.

Além disso, também utilizada como fundamentação em prol da invalidade a retroatividade da lei, sob o fundamento de que os fatos que deveriam a ser considerados só poderiam alcançar a vida pregressa após a vigência da lei, já que aplicação diversa contrariaria a irretroatividade prejudicial.

Acontece que, felizmente, os ministros favoráveis à validade da lei entenderam que, como todo conflito, alguns valores devem se sobressair quando o assunto envolve toda a coletividade, baseando-se, com isso, no princípio da moralidade, previsto na Constituição Federal no art. 14.

O agora presidente do Supremo, Ministro Ayres Britto, asseverou que a vida pregressa deve ser analisada no momento da candidatura e se referir ao histórico de vida do candidato, brilhantemente explicando que "A trajetória de vida do candidato não pode estar imersa em ambiência de nebulosidade no plano ético [...] A corrupção é o cupim da República, nossa tradição é péssima em matéria de respeito ao erário".

O Ministro lembrou que a palavra cândido significa limpo, puro, e candidatura significa pureza ética. "Uma pessoa que desfila pela passarela quase inteira do Código Penal, ou da Lei de Improbidade Administrativa, pode se apresentar como candidato?", questionou o ministro concluindo seu voto pela constitucionalidade da Lei Complementar 135/2001.

Além dele, o Ministro Ricardo Lewandowski fundamentou a defesa da lei no fato de que a presunção ao qual se refere o art. 5º, LVII da CF não se aplica à legislação eleitoral, afinal o indivíduo não está sendo considerado culpado de nada, apenas não está preenchendo requisitos necessários ao exercício do cargo eletivo, já que a finalidade é a proteção da probidade administrativa, de valor imensurável perto da limitação sofrida por cidadãos individualmente considerados.

É importante atentar que os dois valores aqui discutidos (presunção de inocência x moralidade/probidade administrativa), ambos de fundo constitucional, foram devidamente analisados e decididos pelo legislativo, o qual legitimamente optou, de forma absolutamente racional e consciente, pelo valor da moralidade (art. 14, CF) em prol de toda a sociedade.

Apesar das acirradas discussões, a lei valerá para as eleições deste ano, barrando por 8 (oito) anos, por exemplo, a candidatura de quem renunciar para evitar a cassação, tiver o mandato cassado ou for condenado por decisão de órgão colegiado, situações estas comuns no cenário político nacional.

4 O Papel Da Lc Ficha Limpa Na Reestruturação Política Brasileira

Nas palavras de José Afonso da Silva (2002) o Estado Democrático,

[...] se funda no princípio da soberania popular, que "impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento". Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido, na verdade, contrapõe-se ao Estado Liberal, pois, como lembra Paulo Bonavides, "a idéia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal, nem tampouco a teoria igualitária de que todos têm direito igual a essa participação ou que a liberdade é formalmente esse direito".

A Democracia não é um ato fixo ou completo. No mesmo passo em que o Estado vai se desenvolvendo com base na vontade do povo, o seu conceito e expressão vão se construindo pela história, em movimento constante de garantia dos direitos fundamentais.

O Estado Democrático, como regime político, *é governo do povo, pelo povo e para o povo*, devendo-se admitir que a Democracia está intimamente ligada à participação popular nas decisões e formação das instituições políticas do Estado, através do um povo que governa por si e para si.

Como bem adverte Burdeau (apud SILVA, 2002), a partir do momento que a Democracia se consubstancia na vontade do povo “a questão importante está em saber o que é preciso entender por povo e como ele governa”.

De acordo com José Afonso da Silva (2002), a democracia tem como base dois princípios fundamentais, quer sejam o da Soberania Popular, que se caracteriza como poder que emana do povo, e o princípio da Participação direta ou indireta no poder. Sendo assim, assevera:

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo povo* quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no *consentimento popular*; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da *representação política* (*o poder é exercido em nome do povo*). Governo *para o povo* há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

No Brasil a soberania popular está consagrada no art. 1º da Constituição Federal, o qual dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

Nesse passo, tendo em vista o indiscutível preceito da participação popular como meio de se chegar à democracia, é necessário que o corpo compreenda o seu poder diante do Estado, para que, com esta consciência, escolham de forma qualificada as pessoas que vão representar os seus interesses e governar em nome delas, por elas e para elas.

A importância da participação popular não encontra fundamento apenas na simples decisão de quem serão os candidatos, mas principalmente na participação ativa e consciente no cenário político, acompanhando todo o processo eleitoral, com o fim de formar uma opinião crítica e construtiva do que é necessário para se chegar ao melhor que o Estado, então Democrático, possa oferecer ao bem-estar comum.

O povo brasileiro, infelizmente, tem um perfil bastante inerte quanto ao fato político. Ademais, diante de um cenário tão confuso, onde o povo não tem consciência do poder que possui e os políticos usam mais poder do que lhes é de direito, não há um consenso de quem é a culpa, do histórico político dominante ou do povo que muitas vezes nasce numa sociedade já viciada e permanece passivamente alienado.

Diante disso, encontra-se um país que vem vivenciando umas das maiores crises de

valores políticos. Não há credibilidade, confiança, esperança nem expectativas de mudanças. Apesar de todo esse ambiente, a Lei Complementar denominada "Ficha Limpa" tem dado um suspiro de esperança aos cidadãos que esperam todos os dias um Brasil mais justo e mais politizado.

5 CONCLUSÕES

Apesar das inúmeras divergências de entendimentos jurídicos e políticos quanto à constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, ela foi finalmente decretada constitucional, uma verdadeira vitória do povo como nação! A sua importância prescinde não apenas nas discussões difundidas após a sua promulgação, mas principalmente sobre o efeito à longo prazo que se espera na mentalidade do eleitorado brasileiro, na expectativa de que gere frutos que sejam, então, colhidos no campo da moralidade e da ética.

A reestruturação política, contudo, só poderá ser discutida à medida que for acontecendo. Em um ambiente inospitavelmente inseguro e desacreditado, a política tem a chance de reerguer seus patamares enterrados na mente esquecida do brasileiro e tem a chance de moralizar o seu papel dentro do Estado Democrático Republicano brasileiro.

O saneamento eleitoral foi iniciado. Teremos o cenário, em anos, de uma eleição repressivamente filtrada, a possibilidade de enxergar novo panorama, novas ideias e ideais.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**: A origem do Estado - Soberania, poder político, nação território, formas de governo. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 05 ou. 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/principal.htm Acesso em: 02 de fevereiro de 2011.

_____. Lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990. DOV de 21 de maio de 1990. Disponível em:

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo regimental em recurso ordinário nº 499541**. Relator: Aldir Guimarães Passarinho Junior. 26 de outubro de 2010. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>; Acesso em: 11 de abril de 2011.

_____. **Agência de notícias da justiça eleitoral**. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1365500> > Acesso em: 11 de abril de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 620**. Disponível em; < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo620.htm> >. Acesso em 13 de janeiro de 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado – Governo – Sociedade**: para uma teoria geral da política. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Pádua; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas eleitorais comentadas**: Lei N. 12.034/2009. São Paulo: Saraiva, 2010.

38 | COMPARATO, Fábio Konder. **Viva o povo brasileiro!** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_viva_o_povo_brasileiro.pdf> . Acesso em: 25 abr. 2011.

GAMA, Ricardo Rodrigues Gama. **Ciência política**. Campinas: LZN, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONSOLDO, Mary. **Lei das fichas limpas** – diversidade de entendimentos. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.27750&seo=1>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **Inelegibilidade dos fichas-suja** – Parte I. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=98938&titulo=mauriciomonteiro>> Acesso em: 7 maio 2011.

_____. **Inelegibilidade dos fichas-suja** – Parte II. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=99217&titulo=mauriciomonteiro>> Acesso em: 7 maio 2011.

_____. **Inelegibilidade dos fichas-suja** – Parte III. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=99465&titulo=mauriciomonteiro>> Acesso em: 7 maio 2011.

_____. **Inelegibilidade dos fichas-suja** – Parte IV. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=111434&titulo=mauriciomonteiro>> Acesso em: 7 maio 2011.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2002

SOARES, Gabriel Rocha. **A questão processual regimental no julgamento do ficha limpa**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17716/a-questao-processual-regimental-no-julgamento-do-ficha-limpa>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

Data do recebimento: 16 de julho de 2012

Data da avaliação: 31 de julho de 2012

Data de aceite: 28 de agosto de 2012

1 Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes –UNIT. E-mail: rafaella_aa@hotmail.com .

2 Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará e professor da Universidade Tiradentes – UNITE-mail: gentil@infonet.com.br

Artigo produzido a partir da elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) em Direito.