WWW.CONTEUDOJURIDICO.COM.BR

LUCAS COUTO LAZARI

A LEI DA FICHA LIMPA INTERPRETADA CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Professora Orientadora: Me. Luiza Matte

Porto Alegre

2011

LUCAS COUTO LAZARI

A LEI DA FICHA LIMPA INTERPRETADA CONFORME A CONSTITUIÇÕ FEDERAL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Banca Examinadora:

Aprovado em __ de _____ de ____ .

_____

Profª Me. Luiza Matte

_____

_____

Dedico este trabalho a Francisco França Júnior, Carlos Luiz Bohrer, Joaquim F. Ribeiro, Alberto Luís Siebel, Guilherme Uhrig, Álvaro Brochado, Cândido Dias da Silva, Guilherme Kallfelz, Alberto Knewitz, João Stelczyk, João Knewitz, Otto Müssnich, Arthur Bohrer, José Müssnich, Pedro Schuck, Frederico Panitz, Pedro Haeffner, Otto Neu, Manfredo Orengo, José Maria Kalleya, Paulo Haeffner, Pedro Cléres, Augusto Bugs, Carlos Fädrich, João Gesk, Oswaldo Siebel, Leopoldo Siebel, Ernesto Gerlach, Frederico Strelau, Jacob Molther, Oscar Obst e a Pedro da Costa Huch.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Luiza Matte, por ter aceitado o convite para orientar o presente trabalho. À minha mãe, Maria da Graça, por nunca ter medido esforços para ver seu filho realizar seus sonhos. Ao meu pai (In Memoriam), Luiz Mauro, por ter me transmitido o seu gosto pelo Direito e pela política.

“Não há nada de errado com aqueles que não gostam de política, simplesmente serão governados por aqueles gostam.” **Platão**

RESUMO

O presente trabalho trata sobre a Lei da Ficha Limpa, focando nas principais polêmicas que ela suscitou no mundo jurídico quanto a sua (in) constitucionalidade. A lei em comento tornou mais severa a Lei das Inelegibilidades, e, ao longo da presente monografia, estudaremos os novos critérios criados pela Lei Complementar 135/10, que devem ser preenchidos pelos cidadãos que queiram se candidatar a cargos eletivos.

Palvras-chave: Lei da Ficha Limpa – Presunção de Inocência - Inelegibilidades.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 08
2 A LEI DA FICHA LIMPA EM GESTAÇÃO..... 11
2.1 INICIATIVAS QUE ANTECEDERAM A LEI DA FICHA LIMPA..... **11**
2.2 A TRAMITAÇÃO DO PLP NO CONGRESSO NACIONAL..... **16**
3 DA INELEGIBILIDADE POR DECISÃO JUDICIAL CONDENATÓRIA PASSÍVEL DE RECURSO..... 19
3.1 DO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DA INOCÊNCIA..... **19**
3.2 DA DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A VIDA PREGRESSA COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE..... **23**
4 DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA RENÚNCIA A MANDATO PARA ESCAPAR DE CASSAÇÃO..... 26
4.1 UM ANSEIO DA CIDADANIA..... **26**
5 DA APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO..... 32
5.1 BREVE ANÁLISE DA DECISÃO DO STF QUANTO À INAPLICABILIDADE DA LEI AO PLEITO DE 2010..... **32**
5.2 DA CLASSIFICAÇÃO DAS INELEGIBILIDADES E A (IM) POSSIBILIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA INCIDIR SOBRE FATOS PRETÉRITOS À SUA PROMULGAÇÃO..... **35**
6 CONCLUSÃO..... 41
7 REFERÊNCIAS..... 48

1 INTRODUÇÃO

A **Lei Complementar n. 135 de 04 de Junho de 2010** é um marco da cidadania brasileira. Em um país que está consolidando uma jovem democracia de 26 anos – o maior período democrático ininterrupto na história do Brasil – a **Lei da Ficha Limpa**, ao mobilizar a sociedade em torno de uma bandeira política, contribuiu fortemente para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Infelizmente a participação popular nos rumos do processo político é exceção, e o pensamento de que basta votar de dois em dois anos para se exercer a cidadania é, ainda, majoritário.

O sucesso do movimento que culminou na apresentação do projeto de lei de iniciativa popular n. 519 foi possível devido ao fato dos seus líderes terem apresentado uma proposta concreta para combater a corrupção. As eleições e reeleições de notórios corruptos abalam a credibilidade do processo eleitoral brasileiro e a luta contra a impunidade foi o elemento capaz de convencer os eleitores a fazerem uso do seu direito expresso no Art. 14, I, da Constituição Federal.

O intelectual alemão Karl Marx dizia que os homens fazem sua história não como querem, mas sob determinadas circunstâncias herdadas e transmitidas pelo passado. É impossível interpretar a Lei da Ficha Limpa sem entender o contexto político e social em que estamos inseridos.

Se, parafraseando Rui Barbosa, tanto vemos triunfar as nulidades, prosperar a desonra e crescer a injustiça, isso se deve ao fato de durante vinte e um anos de ditadura cível-militar não termos desenvolvido instituições capazes de combater a corrupção, como o Ministério Público, por exemplo.

Um Estado que não permite a existência de imprensa livre, partidos políticos de oposição e liberdade de organização em sindicatos e entidades estudantis será necessariamente um Estado corrupto. Esse tempo, que o poeta Chico Buarque denominou de “página infeliz da nossa história”, passou, mas a página virada deixou uma herança maldita que estamos aprendendo a superar. Construir uma cultura de fiscalização dos eleitos por parte dos eleitores,

fortalecer instituições como o Ministério Público e a Polícia Federal e democratizar o acesso aos meios de comunicação de massa são medidas fundamentais para eliminar esse mal que tanto assola o nosso país.

Não são poucas as polêmicas que a Lei da Ficha Limpa suscita no mundo jurídico. A alteração que ela provocou no âmbito do Direito Eleitoral trouxe para essa área da ciência jurídica os holofotes que ela nunca havia recebido, já que sempre esteve marginalizada na seara acadêmica, em que pese tratar sobre os fundamentos mais importantes da democracia.

Contraditoriamente, apesar de ter produzido tão ricos debates entre os juristas, a lei em comento foi alvo até o momento de poucos trabalhos por parte da doutrina especializada. Isso se deve ao fato dela recém ter completado um ano de vida, e, principalmente, por conta de sua validade não ter sido ainda confirmada pelo Supremo Tribunal Federal[1].

Advogados como Saul Tourinho Leal e Alberto Rollo sustentam a inconstitucionalidade da lei tema da presente monografia. Já outro grupo de notáveis juristas, como Fábio Konder Comparato e Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que todos os seus dispositivos estão em conformidade com a Constituição Federal e devem incidir também sobre os fatos ocorridos antes de sua promulgação. O presente trabalho não se alinha a nenhuma dessas duas correntes e concorda com o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, **Min. Ricardo Lewandovsky**[2], quando diz que a Lei da Ficha Limpa precisa ser analisada tema por tema.

Assim, em se tratando de assunto extremamente relevante, atual e polêmico, entende-se que a escolha desse tema para a monografia de conclusão de curso de graduação é bastante útil à comunidade jurídica. Em face da escassez de trabalhos sobre o assunto nos propomos com a presente pesquisa a elevar a quantidade de bibliografia sobre a Lei Complementar n.

---

[1] Estão para ser julgadas, conjuntamente, no Supremo Tribunal Federal, sob-relatoria do Min. Luiz Fux, duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade, propostas pela Ordem dos Advogados do Brasil (ADC 30) e pelo Partido Popular Socialista (ADC 29), e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pela Confederação Nacional dos Profissionais Liberais (ADI 4.578).

[2] Ver '**Ficha Limpa vai ser fatiada como salame', diz ministro**. Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ficha-limpa-vai-ser-fatiada-como-salame-diz-ministro,696873,0.htm Acesso em 09/10/2011.

135. Há de se destacar ainda, a título de justificativa da opção do assunto, o interesse social que desperta, evidenciado pelo forte apoio popular.

Utilizaremos, como suporte doutrinário, livros de direito eleitoral e de direito constitucional. A internet, que disponibiliza ao mundo, diariamente, uma riqueza de informações, é, também, bastante utilizada, seja para demonstrar os fatos citados ao longo da monografia, seja pelos artigos sobre as alterações na Lei das Inelegibilidades divulgados por doutrinadores especializados.

Acreditamos, humildemente, que o presente trabalho será uma fonte extremamente importante para os que queiram se aprofundar no estudo sobre a Lei da Ficha Limpa.

2 A LEI DA FICHA LIMPA EM GESTAÇÃO

2.1 INICIATIVAS QUE ANTECEDERAM A LEI DA FICHA LIMPA

A primeira iniciativa parlamentar, pós-redemocratização, de impedir candidaturas a cargos eletivos de quem tenha contra si decisão condenatória criminal ou de improbidade administrativa, ainda que passível de recursos, foi a **Emenda Constitucional de Revisão n. 4 de 07 de Junho de 1994**. Tal emenda alterou o § 9º do Art. 14 da CF, estabelecendo a vida pregressa como causa de inelegibilidade.

Inelegibilidade é assim conceituada por Alexandre de Moraes[3]:

> A inelegibilidade consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, consequentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania.

Assim como José Afonso da Silva[4]:

> Inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado).

A partir da promulgação da referida emenda, diversas ações de impugnação de registro de candidatura foram propostas perante a justiça eleitoral alegando vida pregressa improba. Decisões diferentes foram aplicadas pelos diversos TRE's, instaurando a insegurança jurídica no meio político. O próprio Tribunal Superior Eleitoral se dividiu quanto ao tema, mas prevaleceu o

[3] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. p. 233.
[4] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p.388.

entendimento de que o Art. 14, § 9º da Constituição não é autoaplicável, resultando, em outubro de 1996, na edição da Súmula 13[5]:

> **Súmula 13:** Não é auto-aplicável o § 9º, Art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4-94.

Mesmo após a edição da súmula acima transcrita, o tema voltou à discussão em 2006, quando o TRE do Rio de Janeiro indeferiu o registro de candidatura a deputado federal de Eurico Miranda com fulcro em sua vida pregressa. Ao julgar o recurso, o TSE reformou a decisão proferida pelo tribunal fluminense, mas não por unanimidade[6], tendo o **Min. Carlos Britto** se manifestado de forma contundente pela eficácia plena do dispositivo constitucional[7]:

> **Ementa:** Eleições 2006. Registro de candidato. Deputado federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal.
>
> 1. O art. 14, § 9°, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral).
>
> 2. **Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, sem se substituir ao legislador, defini-los**.
>
> Recurso provido para deferir o registro.
>
> (grifamos)

Recentemente, em junho de 2008, a **Associação dos Magistrados Brasileiros** impetrou, perante o Supremo Tribunal Federal, a **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144,** alegando que a então redação das alíneas do inciso I do Art. 1º da Lei Complementar 64/90, que exigiam o trânsito em julgado das decisões judiciais que causavam a

---

[5] Publicada no DJ de 28, 29 e 30/10/1996
[6] TSE. RO 1.069/RJ, rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. 20/09/2006**.**
[7] Voto do Min. Carlos Brito disponível em BARROS, Francisco Dirceu. **Prática das Ações Eleitorais**. p.135-144.

inelegibilidade,[8] além de parte do Art. 15, da mesma norma, não haviam sido recepcionadas pela Emenda Constitucional de Revisão 4/94.

O Supremo, por maioria, julgou improcedente a ADPF[9]. Embora extenso, citamos abaixo ementa do acórdão, pela importância do julgamento.

> **E M E N T A**: Argüição de Descumprimento De Preceito Fundamental – Possibilidade de ministros do STF, com assento no TSE, participarem do julgamento da ADPF – inocorrência de incompatibilidade processual, ainda que o presidente do TSE haja prestado informações na causa – reconhecimento da legitimidade ativa "*ad causam*" da Associação dos Magistrados Brasileiros – existência, quanto a ela, do vínculo de pertinência temática – admissibilidade do ajuizamento de ADPF contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental – existência de controvérsia relevante na espécie, ainda que necessária sua demonstração apenas nas argüições de descumprimento de caráter incidental – observância, ainda, no caso, do postulado da subsidiariedade – Mérito: relação entre processos judiciais, sem que neles haja condenação irrecorrível, e o exercício, pelo cidadão, da capacidade eleitoral passiva – registro de candidato contra quem foram instaurados procedimentos judiciais, notadamente aqueles de natureza criminal, em cujo âmbito ainda não exista sentença condenatória com trânsito em julgado – impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando inocorrente condenação criminal transitada em julgado – probidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato eletivo, "*vita anteacta*" e presunção constitucional de inocência – suspensão de direitos políticos e imprescindibilidade, para esse efeito, do trânsito em julgado da condenação criminal (CF, Art. 15, iii) – reação, no ponto, da constituição democrática de 1988 à ordem autoritária que prevaleceu sob o regime militar – caráter autocrático da cláusula de inelegibilidade fundada na Lei Complementar nº 5/70 (art. 1º, i, "n"), que tornava inelegível qualquer réu contra quem fosse recebida denúncia por

[8] Redação dos dispositivos impugnados na referida ADPF: **Art. 1º** São inelegíveis: I – para qualquer cargo: (...) **d)** os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, **transitada em julgado**, 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 3 (três) anos seguintes; **e)** os que forem condenados criminalmente, **com sentença transitada em julgado**, pela prática de crimes 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; (...) **g)** os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e **por decisão irrecorrível do órgão competente**, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão; **h)** os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, **com sentença transitada em julgado**, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo; **Art. 15. Transitada em julgado** a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

[9] STF. ADPF 144/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 06/08/2008.

> suposta prática de determinados ilícitos penais – derrogação dessa cláusula pelo próprio regime militar (Lei Complementar nº 42/82), que passou a exigir, para fins de inelegibilidade do candidato, a existência, contra ele, de condenação penal por determinados delitos – entendimento do supremo tribunal federal sobre o alcance da LC nº 42/82: necessidade de que se achasse configurado o trânsito em julgado da condenação (RE 99.069/BA, rel. Min. Oscar Corrêa) – presunção constitucional de inocência: um direito fundamental que assiste a qualquer pessoa – evolução histórica e regime jurídico do princípio do estado de inocência – o tratamento dispensado à presunção de inocência pelas declarações internacionais de direitos e liberdades fundamentais, tanto as de caráter regional quanto as de natureza global – o processo penal como domínio mais expressivo de incidência da presunção constitucional de inocência – eficácia irradiante da presunção de inocência – possibilidade de extensão desse princípio ao âmbito do processo eleitoral - hipóteses de inelegibilidade – enumeração em âmbito constitucional (CF, Art. 14, §§ 4º a 8º) – reconhecimento, no entanto, da faculdade de o congresso nacional, em sede legal, definir "*outros casos de inelegibilidade*" – necessária observância, em tal situação, da reserva constitucional de lei complementar (CF, Art. 14, § 9º) – impossibilidade, contudo, de a lei complementar, mesmo com apoio no § 9º do art. 14 da constituição, transgredir a presunção constitucional de inocência, que se qualifica como valor fundamental, verdadeiro "*cornerstone*" em que se estrutura o sistema que a nossa carta política consagra em respeito ao regime das liberdades e em defesa da própria preservação da ordem democrática - privação da capacidade eleitoral passiva e processos, de natureza civil, por improbidade administrativa – necessidade, também em tal hipótese, de condenação irrecorrível – compatibilidade da Lei nº 8.429/92 (Art. 20, "*caput*") com a constituição federal (Art. 15, v, c/c o Art. 37, § 4º) – o significado político e o valor jurídico da exigência da coisa julgada – releitura, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da súmula 01/TSE, com o objetivo de inibir o afastamento indiscriminado da cláusula de inelegibilidade fundada na LC 64/90 (Art. 1º, i, "g") – nova interpretação que reforça a exigência ético-jurídica de probidade administrativa e de moralidade para o exercício de mandato eletivo – Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, em decisão revestida de efeito vinculante.

Uma das novidades trazidas pela Lei Complementar 135/10 ao ordenamento jurídico é a causa de inelegibilidade em face de decisão judicial condenatória proferida por órgão colegiado, ainda que passível de recurso. O objetivo da lei, segundo seus defensores, foi regulamentar o Art. 14, § 9º da Constituição. Porém, alegam os juristas contrários a sua validade, é que ela afronta decisão proferida pela Suprema Corte na ADPF acima citada.

A Lei da Ficha Limpa é produto direto do vitorioso movimento, que, em 1999, lutou pela aprovação do primeiro projeto de iniciativa popular após a promulgação da Carta Magna de 1988. Nesse ano, foi aprovada a **Lei n. 9.840 de 28 de Setembro de 1999,** que puniu com a cassação e a inelegibilidade a compra de votos. Tal campanha foi proposta pela Confederação Nacional dos

Bispos do Brasil (CNBB), pelo Conselho Nacional das Igrejas Cristãs (CONIC) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

No decorrer desse processo surgiu o **Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral**. O MCCE é uma Organização Não Governamental composta por quarenta e seis entidades e foi quem propôs e liderou a campanha pelo recolhimento das assinaturas para apresentação do PLP que resultou na Lei Complementar 135/10[10].

O lançamento da **campanha Ficha Limpa** ocorreu em abril de 2008. Conforme relato de Moacir Assunção e Marcondes Pereira Assunção[11]:

> A ideia dos organizadores, entre os quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), era promover uma grande campanha nacional para arrecadar cerca de 1,3 milhões de assinaturas – o equivalente a 1% do eleitorado, conforme exige a lei – para aprovar uma Lei de Iniciativa Popular, figura jurídica prevista na Constituição de 1988, em prol da criação da Lei da Ficha Limpa. A proposta era elaborar um projeto de lei sobre a vida pregressa dos candidatos, de forma a tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades, impedindo que candidatos condenados por vários crimes ou que renunciaram para escapar à cassação pudessem pleitear um cargo. A decisão de lançar a Ficha Limpa havia sido aprovada no dia 10 de dezembro de 2007 em uma reunião no Conselho Federal da OAB.

A campanha pelo recolhimento das assinaturas necessárias enfrentou diversos problemas, que iam do medo dos eleitores de pequenos municípios de subscreverem o projeto e sofrerem represálias por parte de prefeitos com fama de violentos ao exíguo prazo para angariar número tão elevado de signatários. O Brasil não possui tradição de iniciativas populares se transformarem em leis e isso pesa quando se precisa mobilizar a sociedade para fazer uso desse direito constitucional.

---

[10] "***O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é composto por 46 entidades cuja atuação se estende por todo o país. Com sede em Brasília (DF), acompanha de perto a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e mantém contato com os responsáveis pela adoção de medidas que favoreçam a lisura do processo eleitoral em todo o Brasil.***" Descrição disponível em http://www.fichalimpa.org.br/index.php?op=o_que_e Acesso em 09/10/2011.

[11] ASSUNÇÃO, Marcos e PEREIRA ASSUNÇÃO, Marcondes. **Ficha Limpa a Lei da Cidadania**. p.21

2.2 A TRAMITAÇÃO DO PLP NO CONGRESSO NACIONAL

Apenas em vinte e nove de setembro de 2009, quase dois anos depois de lançada a campanha, é entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), o projeto de lei de iniciativa popular. Foi escolhida essa data para o protocolo porque ela marca o aniversário da fundação do MCCE, ocorrido dez anos antes, quando foi sancionada a lei 9.840/99[12].

Muitos debates e negociações marcaram a tramitação do PLP no Congresso Nacional. Apenas em fevereiro de 2010 o projeto recebeu um relator, que posteriormente viria a ser substituído. Manobras protelatórias e destaques ao projeto que o desfiguravam foram táticas utilizadas por uma parte dos parlamentares que temiam ser atingidos diretamente pela nova norma. Porém, prevaleceu a mobilização da sociedade civil e o fato de ser ano eleitoral, quando o medo de ser taxado de "ficha-suja" pressionou todos os congressistas, conforme relato de Graziela Nozomi Martino Tanaka[13]:

> Quando chegou ao plenário da Câmara dos Deputados, vários parlamentares apresentaram destaques, propostas de alterações no texto da lei com o intuito de enfraquecê-la. Tantos foram os destaques que a votação foi se prolongando, passando do tempo previsto e tendo que ser novamente adiada. Os organizadores da campanha, já frustrados com tantas tentativas de alterar a lei e adiar a votação, enviaram mais um alerta. Dessa vez, o alerta pedia para as pessoas agirem urgentemente em defesa da Ficha Limpa enviando mensagens para os deputados dos seus Estados, perguntando como eles se posicionariam e pedindo para que votassem contra todos os destaques propostos. O telefone dos que apresentaram os destaques foi publicado em uma página da campanha, convocando as pessoas a ligarem para esses parlamentares pedindo que eles removessem os seus destaques na sessão da votação. Quando chegou o momento da votação, os destaques foram sendo derrubados um a um, por uma grande margem de vitória. Nenhum foi aprovado.

---

[12] Ver WHITAKER, Chico. Ficha Limpa – Um Testemunho e uma Esperança. Em ASSUNÇÃO, Moacir e ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira. **Ficha Limpa a Lei da Cidadania**. p.63-64.

[13] NOZOMI, Graziela Martino Tanaka. O Ativismo Online na Ficha Limpa: Como a Internet Está Mudando a Política**.** Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.326.

O texto original do projeto previa a inelegibilidade em face de decisão condenatória de primeiro grau. Nas negociações do MCCE com o relator do projeto na Câmara dos Deputados, Dep. José Eduardo Cardoso (PT-SP), foi acordado de aplicar-se a inelegibilidade apenas em decisões colegiadas movidas pelo Ministério Público. Essas alterações foram propostas com o intuito de evitar que políticos sofressem processos ajuizados por adversários interessados em eliminar os oponentes da disputa. Foi criado também o "efeito suspensivo",[14] que, conforme ensinamento de Marcus Vinicius Furtado Coelho e Márlon Jacinto Reis[15], é concedido quando, na petição recursal dirigida ao órgão competente para apreciar recurso contra decisão condenatória, é requerida expressamente a suspensão da inelegibilidade e forem plausíveis os fundamentos elencados. Sendo deferida a liminar, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de *habeas corpus*. Em caso de desprovimento do recurso, é desconstituído o registro de candidatura ou o diploma para posse em cargo eventualmente concedido.

O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia cinco de maio de 2010, por trezentos e oitenta e oito votos a um. O voto contrário foi do Dep. Marcelo Melo, então do PSDB de Goiás, que disse ser favorável à Ficha Limpa, mas que errou na hora de apertar os botões[16]. Apesar de algumas resistências, no dia dezenove de maio ele foi aprovado por unanimidade no Senado, mas

---

[14] Assim dispõe a **Lei das Inelegibilidades**, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa: **Art. 26-C:** O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d, e, h, j, l* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. **§ 1º** Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus. **§ 2º** Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente. **§ 3º** A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.

[15] COELHO, Marcus Vinicius Furtado e REIS, Márlon Jacinto. A Cautelar Suspensiva de Inelegibilidade e a Competência dos Órgãos Judiciários. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p. 250.

[16] Ver **Único deputado a votar contra Ficha Limpa diz que se enganou com botões do painel**. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u730548.shtml Acesso em 09/10/2011

não sem gerar outra polêmica. O Sen. Francisco Dorneles (PP-RJ) apresentou uma emenda de redação, alterando a expressão "*os que tenham sido condenados*" para "*os que forem condenados*". O autor da emenda justificou que o objetivo era apenas o de unificar a redação do projeto, visto que no artigo da lei todos os verbos já estavam no futuro[17]. Porém, muitos entenderam que essa emenda alterou o mérito do que fora aprovado pela Câmara. O presidente do Supremo Tribunal Federal, **Min. Cezar Peluso**, levantou questão de ordem no julgamento do primeiro recurso extraordinário que chegou ao STF alegando a inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, defendendo que a emenda aprovada pelo senado alterou o mérito do projeto, ferindo o devido processo legislativo. Sua questão de ordem foi rejeitada, e o relator do processo, **Min. Carlos Britto**, o ironizou, afirmando que a interpretação de Peluso era um "*salto triplo carpado hermenêutico.*"[18]

Finalmente, em quatro de junho de 2010, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a lei. Terminava, assim, a primeira etapa da campanha Ficha Limpa.

Após a promulgação da lei restaria saber como ela seria interpretada pelo Poder Judiciário. Pelo fato da norma levantar fortes questionamentos quanto a sua (in) constitucionalidade, a insegurança jurídica se impôs. Ademais, por ter sido publicada no mesmo ano das eleições gerais de 2010, os defensores da sua aplicabilidade imediata precisariam convencer os tribunais eleitorais de que ela não afrontava o princípio da anualidade de lei que altera o processo eleitoral.

Os capítulos a seguir tratarão desses assuntos, os quais por serem altamente polêmicos e despertarem teses apaixonadas por todos os lados, geraram ricos debates que, sem entrar, nesse momento, no mérito das teses defendidas, enriqueceram o direito eleitoral pela qualidade e ótimo nível das discussões travadas.

---

[17] Ver **Ficha Limpa: Senador Francisco Dornelles nega que seu objetivo tenha sido favorecer Maluf**. Disponível em http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/20/ficha-limpa-senador-francisco-dornelles-nega-que-seu-objetivo-tenha-sido-favorecer-maluf-916644340.asp . Acesso em 09/10/2011.

[18] Ver **Presidente do STF tenta derrubar Lei da Ficha Limpa**. Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,presidente-do-stf-tenta-derrubar-lei-da-ficha-limpa,613995,0.htm Acesso em 09/10/2011.

3 DA INELEGIBILIDADE POR DECISÃO JUDICIAL CONDENATÓRIA PASSÍVEL DE RECURSO

3.1 DO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DA INOCÊNCIA

A principal polêmica em torno da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa é a causa de inelegibilidade em face de decisão judicial condenatória que não transitou em julgado. A Constituição Federal, no Capítulo que trata dos direitos e deveres, dispõe:

> **Art. 5º**
>
> (...)
>
> **LVII** - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;
>
> (...)

O dispositivo constitucional acima transcrito consagra o princípio da presunção da inocência. Diversos juristas entendem que a Lei da Ficha Limpa ataca esse princípio e isso seria o suficiente para considerá-la totalmente inconstitucional.

Nesse sentido se posiciona Túlio Belchior Mano Da Silveira[19]:

> A partir de uma análise jurídica, é difícil defender a constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/10, quando a pretensão é impedir de obter o registro de candidatura a cidadãos que tiverem condenação criminal por órgão colegiado, ainda que caiba recurso, porque definidos como 'inelegíveis', porque afronta a presunção de inocência conforme aponta a Constituição Federal, onde só poderá ser considerado criminoso depois da sentença condenatória transitada em julgado.

[19] SILVEIRA, Túlio Belchior Mano da. Ficha Limpa: Constitucionalidade e Presunção de Inocência. **Revista L&C.** p.11.

Ao se pronunciar sobre a polêmica, Alberto Rollo[20] é contundente:

> Aquilo que afasta a presunção da inocência é inteiramente inconstitucional.

Assim como Saul Tourinho Leal[21]:

> Não seria possível privar o cidadão do exercício da capacidade eleitoral passiva, isto é ser votado, sem que, contra ele, haja condenação irrecorrível.

Já Kelton Actis[22] sustenta a inconstitucionalidade da causa de inelegibilidade em comento, sem com isso afirmar que toda a lei sofre desse vício:

> Ao nosso ver, não é válido o argumento de que o princípio da presunção de inocência restringe-se à esfera penal. Para nós, o conteúdo do princípio implica presumir que o sujeito **não praticou crime**, e isso vale para todo o ordenamento jurídico.
>
> (grifo do autor)

Já o coordenador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Márlon Jacinto Reis, afirma que o princípio de presunção da inocência tem aplicabilidade no processo penal, sem, contudo, afetar todos os âmbitos do direito[23]:

---

[20] Ver **Polêmica Sobre a Ficha Limpa deve prosseguir na Justiça**, disponível em http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/21/polemica-sobre-ficha-limpa-deve-prosseguir-na-justica-916648857.asp Acesso em 09/10/2011.

[21] Ver **Lei Ficha Limpa é Inconstitucional**, disponível em http://www.conjur.com.br/2010-mai-19/lei-ficha-limpa-aprovada-congresso-inconstitucional-dizem-juristas Acesso em 09/10/2011

[22] ACTIS, Kelton. **Projeto Ficha Limpa vs Presunção de Inocência**. Disponível em http://blog.viasdefato.com/2010/04/projeto-ficha-limpa-vs-presuncao-de.html Acesso em 09/10/2011.

[23] REIS, Márlon Jacinto. O Princípio Constitucional da Proteção e a Definição Legal das Inelegibilidades. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson Resende de e ROSENO, Marcelo

> O Direito Penal apresenta restrições ao poder do Estado em benefício do acusado; as inelegibilidades limitam o exercício de direitos por parte do indivíduo para proteger bem jurídico socialmente preponderante.

A essa tese se filia Francisco Dirceu De Barros[24]:

> Insta acentuar que o princípio da não culpabilidade antecipada é de natureza processual penal, e as instâncias penal e eleitoral são diversas e não vinculativas.

Igual é o entendimento de Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira[25]:

> Para nós, inelegibilidade (direitos políticos) e condenação criminal com a cláusula da presunção da inocência (elencada no rol dos direitos e garantias individuais) não se confundem.

No mesmo sentido, defende Tarcísio Vieira De Carvalho[26]:

> O princípio constitucional da presunção da inocência se circunscreve a questões penais, mas não administrativas, cíveis ou eleitorais.

Na mesma linha, George Marmelstein Lima[27]:

---

de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.38.

[24] BARROS, Francisco Dirceu. A Constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. **Revista L&C**. p.14.

[25] CERQUEIRA, Thales Tácito e CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas Eleitorais Comentadas**. p. 746.

[26] Ver **Polêmica Sobre Ficha Limpa Deve Prosseguir na Justiça**. Disponível em http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/2200329/polemica-sobre-ficha-limpa-deve-prosseguir-na-justica Acesso em 09/10/2011.

[27] LIMA, George Marmelstein. **Político Que Responde Processo Não Deveria Poder se Candidatar**. Disponível em http://www.conjur.com.br/2008-mar-31/politico_processo_nao_deveria_poder_candidatar Acesso em 09/10/2011.

> (...) há duas instâncias completamente diferentes: a instância criminal e a instância eleitoral. No caso, enquanto não houver qualquer condenação ou absolvição na esfera penal, não há comunicação de instância, ou seja, a responsabilidade penal não interfere na responsabilidade eleitoral.

José Leite Filho e Juraci Guimarães Júnior[28] argumentam que se o objetivo da Carta Federal fosse tornar inelegível apenas quem tenha contra si decisão penal condenatória transitada em julgado não teria se manifestado a respeito, fazendo com que incidisse o Art 15, III[29]:

> (...) ao determinar no próprio texto constitucional a suspensão dos direitos políticos daquelas pessoas condenadas criminalmente com trânsito em julgado, é evidente que o constituinte não queria que na condição do Art. 14, § 9º, repetisse o legislador essa situação de impedimento. Há que se lembrar da lúcida advertência de que na lei não há expressões inúteis.

Ressaltamos que tramita no Congresso Nacional proposta do presidente do Supremo Tribunal Federal, Min. Cezar Peluso, de dar trânsito em julgado às decisões de segundo grau. Apresentada pelo Sen. Ricardo Ferraço (PMDB/ES), ela ficou conhecida como **PEC dos Recursos**. Na prática ela transforma os recursos especiais e os recursos extraordinários em ações rescisórias, permitindo a imediata execução da decisão dos tribunais estaduais. Caso ela venha a ser aprovada, a discussão quanto à afronta ao princípio da presunção da inocência da Lei da Ficha Limpa não mais existirá, como bem lembra o senador autor da proposta de emenda à constituição[30]:

---

[28] FILHO, José Leite e JÚNIOR, Juraci Guimarães. **Reforma Eleitoral**. p. 237.

[29] **Constituição da República Federativa do Brasil:** Art. 15: É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

[30] FERRAÇO, Ricardo. **A Farra dos Recursos Judiciais**. Disponível em http://www.ricardoferraco.com/2011/04/27/artigo-a-farra-dos-recursos-judiciais/ Acesso em 15/10/2011.

> O ganho em termos de agilidade é inquestionável. Um exemplo é a Lei da Ficha Limpa, que rendeu tanta polêmica e causou enorme frustração aos que apostam num sistema político mais ético e transparente. O fim dos recursos judiciais teria garantido validade imediata para a lei, pois o trânsito em julgado dos processos já teria ocorrido nas instâncias inferiores.

Não deixa de ser irônico o fato de um dos maiores combatentes da Lei da Ficha Limpa, no âmbito do Poder Judiciário, ser o autor da proposta que acabaria com o principal argumento dos seus opositores.

3.2 DA DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A VIDA PREGRESSA COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE

A Carta Política de 1988, desde a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão 4/94, que modificou a redação do § 9º do Art. 14 da CF, prevê a vida pregressa como causa de inelegibilidade:

> **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. (grifamos).
>
> (...)

Tal comando é norma de eficácia limitada, conforme decidiu o Tribunal Superior Eleitoral ao editar a Súmula 13. A **Carta dos Juristas**[31], documento

[31] JUNQUEIRA, Aristides; ARAS, Augusto; MELLO, Celso Antônio Bandeira de; CASTRO, Edson Resende de; COMPARATO, Fábio Konder; GOMES, José Jairo; BICUDO, Hélio, BOSAGLIA, Mario Luiz; REIS, Márlon Jacinto e ALCÂNTRA, Ricardo Wagner Souza. **Presunção de Inocência: Não Aplicação às Normas Sobre Inelegibilidades**. Disponível em http://mcce.org.br/sites/default/files/carta_juristas.pdf Acesso em 09/10/2011.

assinado por defensores da lei, sustenta que a Lei da Ficha Limpa está em conformidade com a Constituição por regulamentar o dispositivo da Lei Maior que trata sobre a vida pregressa:

> A constitucionalidade de uma lei que considere outros fatores de notável gravidade é alicerçada pelo que expressamente estatui o § 9° do art. 14 da Constituição Federal.
>
> (...)
>
> Como se vê, é a própria Constituição da República quem expressamente determina ao legislador que estipule quais elementos da vida pregressa dos candidatos podem afastá-los dos pleitos. Infelizmente, passados quase quinze anos desde a edição do comando constitucional (o texto passou a ter a redação atual em 1994), o Congresso Nacional permaneceu omisso em seu dever de regular a matéria.
>
> (...)

Já José Leite Filho e Juraci Guimarães Júnior[32] questionam:

> qual melhor critério teria o legislador para na busca da moralidade para o exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato, se não fosse elencando a condenação por órgão judicial colegiado como uma hipótese de inelegibilidade?.

Todavia, Oscar Argollo[33], discorda dessa interpretação:

> Decerto que o exame da "vida pregressa" de candidato é uma situação fática e jurídica. Examinando o fato, contido no processo, é necessário examinar, também, a situação jurídica do processo. É possível imaginar que o exame jurídico da situação processual do candidato dispense o exame dos princípios, direitos e garantias fundamentais individuais constitucionais vigentes? – Penso que não. Seria relegar os efeitos constitucionais, favorecendo, destarte, a violação de preceitos fundamentais individuais. O trânsito em julgado de decisão singular ou colegiada somente ocorre após o pleno cumprimento do devido processo legal.

[32] FILHO, José Leite e JÚNIOR, Juraci Guimarães. **Reforma Eleitoral**. p. 237-238.
[33] ARGOLLO, Oscar. **Parecer ofertado ao Instituto dos Advogados do Brasil**. Disponível em http://s.conjur.com.br/dl/parecer-iab-lei-ficha-limpa.pdf Acesso em 09/10/2011

> Até ser esgotada a última possibilidade recursal, deve prevalecer a presunção de inocência do candidato acusado, ainda não condenado.

Lamentamos que, transcorrido mais de um ano e quatro meses da publicação da lei, e, após ter ocorrido uma eleição em que pairou a insegurança jurídica quanto ao tema, não se tenha por parte do tribunal que tem a missão de salvaguardar a Constituição uma posição sobre o assunto. Estamos às vésperas do processo de escolha dos candidatos que concorrerão aos cargos de vereador e prefeito em 2012, e os partidos ainda não sabem se os seus filiados condenados por órgão colegiado poderão concorrer. Conforme jurisprudência do STF (ADI nº 3.345, Rel. Min. Celso de Mello), o processo eleitoral do ano que vem já iniciou, pois estamos na fase de definição e de escolha dos candidatos. Basta abrir os jornais para confirmar isso. O noticiário político informa, diariamente, que as agremiações partidárias já estão escolhendo seus representantes que disputarão os votos dos eleitores para os cargos de prefeitos e vereadores, e, discutindo e celebrando acordos de alianças.

Era extremamente necessário, portanto, que já estivessem claras quais as regras que nortearão às eleições de 2012.

4 DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA RENÚNCIA A MANDATO PARA ESCAPAR DE CASSAÇÃO

4.1 UM ANSEIO DA CIDADANIA

Uma das inovações trazidas pela Lei Complementar 135/10 ao direito eleitoral é a causa de inelegibilidade por renúncia ao mandato eletivo após oferecimento de representação ou de petição capaz de autorizar abertura de processo que possa resultar em cassação. Em que pese esse dispositivo não ter gerado no meio jurídico grandes debates – ao contrário da polêmica em torno da condenação por órgão colegiado passível de recurso – foi exatamente com base nele que as candidaturas de Joaquim Roriz (PSC) e de Jader Barbalho (PMDB), então candidatos a governador do Distrito Federal e a senador do Pará, respectivamente, foram impugnadas, levando o Supremo Tribunal Federal a debater a Lei da Ficha Limpa pela primeira vez, respectivamente, nos julgamentos dos recursos extraordinários 630147 e 631102.

A história política do Brasil está repleta de casos de políticos que renunciaram aos seus mandatos para não serem cassados. Em especial o Congresso Nacional foi palco diversas vezes dessa manobra. E não raro os que renunciaram para não ficarem inelegíveis conseguiram se eleger na eleição seguinte.

Na esteira do escândalo que ficou conhecido como “Anões do Orçamento”, em que quatro deputados se utilizaram desse artifício, foi sancionada no dia 07 de Junho de 1994 a **Emenda Constitucional de Revisão n. 6**. Ela acrescentou o § 4.º ao Art. 55 da Constituição Federal, tornando sem efeito a renúncia de parlamentar após instauração de processo que possa levar à cassação do mandato. Ocorre, porém, que o marco temporal entre a instauração do processo e a descoberta de ato ofensivo ao decoro é prazo suficiente para renúncia. E deste prazo se utilizaram Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) e José Roberto Arruda (PSDB/DF), quando do escândalo

da violação do painel eletrônico de votações do senado; Jader Barbalho (PMDB/PA), quando do escândalo das fraudes na extinta Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e, mais recentemente, Valdemar Costa Neto (PL/SP), Carlos Rodrigues (PL/RJ), José Borba (PMDB/PR) e Paulo Rocha (PT/PA), quando do escândalo do “mensalão”.

Para impedir que essa manobra seguisse sendo utilizada, a Lei da Ficha Limpa acresceu à Lei das Inelegibilidades a alínea k, no inciso I do Art. 1º:

> **Art. 1º** São inelegíveis:
>
> **I -** para qualquer cargo:
>
> (...)
>
> **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;
>
> (...)

Um dos argumentos contra essa causa de inelegibilidade é a de que ela fere o princípio do devido processo legal. Segundo essa corrente de opinião a renúncia, por ser ato unilateral de vontade, não pode gerar os mesmos efeitos de uma cassação, pelo fato do renunciante não exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório, algo só possível no decorrer de um processo de cassação. Alegam, ainda, a falta de razoabilidade de tal causa de inelegibilidade, pois ela faria incidir no renunciante a pena acessória da cassação, visto que a principal é a perda do mandato. O advogado eleitoralista Eduardo Alckmin, que foi procurador de Jader Barbalho no processo em que esse teve seu registro de candidatura impugnado, arguiu em sua sustentação oral no Supremo Tribunal Federal que renunciar a um mandato eletivo não se configura como ofensa a probidade administrativa ou à moralidade para

exercício do cargo, razão pela qual seria inconstitucional essa causa de inelegibilidade[34]:

> *Seria possível alguém que renunciou para não sofrer um processo ético, que usou o direito de não se auto-incriminar, agir contrariamente ao direito, ter praticado um ato contrário à probidade administrativa ou à moralidade por exercício do cargo?*

Emmanuel Roberto Girão De Castro Pinto[35] classifica como fraude as renúncias para escapar de cassação:

> (...) o ato caracteriza fraude mediante o desvirtuamento da faculdade de renunciar a mandato eletivo, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no § 9.º do art. 14 da CF, havendo desvio de finalidade do direito à renúncia.

Já os elaboradores da Lei da Ficha Limpa defendem que quem renuncia ao mandato na esteira de uma denúncia de corrupção não o faz por livre vontade de dispor da condição de detentor de cargo eletivo, por isso não caberia a tese de ilegalidade de dar efeito sancionatório a uma manifestação de vontade.

Daniel Seidel, Marcelo Lavenère Machado e Márlon Jacinto Reis, ao comentar esse dispositivo, com redação dada pela Lei Complementar 135/10, preceituam[36]:

---

[34] Ver **"Renúncia não se amolda às causas de inelegibilidade", diz advogado de Jader Barbalho.** Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=164824 Acesso em 15/10/2011.

[35] PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. Da Inelegibilidade por Renúncia a Mandato Eletivo. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.186.

[36] SEIDEL, Daniel; MACHADO, Marcelo Lavenère e REIS, Márlon Jacinto. A "Ficha Limpa": Renúncia e Inelegibilidade**.** Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.196.

> Ao instituir a inelegibilidade do renunciante de má-fé, a lei de iniciativa popular apresentou à sociedade importante e pedagógica disposição legal que, desde logo, robustece a ideia de República, impedindo o acesso aos mandatos por aqueles que nem mesmo tiveram a dignidade de defenderem-se de graves acusações de corrupção.

A inelegibilidade decorrente de renúncia dura pelo período que falta para o término do mandato mais oito anos. Por exemplo, se um senador renuncia no primeiro ano após tomar posse tendo contra si petição capaz de abrir processo de cassação, esse estará inelegível pelos oito anos que restariam de função parlamentar mais oito, totalizando dezesseis anos de impedimento ao exercício do direito de disputar eleições. É o que alguns doutrinadores chamam de "super inelegibilidade".

Cumpre ressaltar que apenas as renúncias ocorridas após o oferecimento de representação ou petição capaz de abrir processo de cassação é que geram a inelegibilidade. Por exemplo, lembramos que ainda que Valdemar Costa Neto (PR/SP) tenha renunciado ao seu mandato de deputado federal em 2005, após admitir ter recebido recursos financeiros do Partido dos Trabalhadores para campanhas eleitorais em "Caixa 2", tendo sofrido sérias acusações de enriquecimento ilícito, como não havia sido protocolizada na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados nenhuma petição ou representação contra ele, seu registro de candidatura em 2010 foi deferido pelo TSE[37]:

> **Ementa:**
>
> Eleições 2010. Deferimento do registro, afastada a causa de inelegibilidade do art. 1 1, inc. 1, k, da Lei Complementar n. 64/90. **Renúncia a mandato de deputado federal após a instalação de comissões parlamentares mistas de inquérito que investigavam denúncias de corrupção nos Correios e no Congresso Nacional**. Preliminares rejeitadas.
>
> Constitucionalidade da Lei Complementar n. 13512010 e de sua aplicação aos pedidos de registros posteriores à sua publicação. Decisões do Tribunal Superior Eleitoral nos Recursos Ordinários ns. 4336-27 e 1616-60. **Inexistindo petição ou representação capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do**

[37] TSE. RO 300.722/SP, rel. Min Carmem Lúcia, j. 26/10/2010.

> **Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município contra o renunciante, ora Recorrido, na data da renúncia, não se configura a inelegibilidade** prevista na alínea k do inc. 1 do art. 1 1 da Lei Complementar n. 64190, incluída pela Lei Complementar n. 13512010. Recurso ao qual se nega provimento.
>
> (grifamos)

Não restam dúvidas que o artifício de renunciar ao mandato para manter a capacidade eleitoral passiva é o ato promovido por uma pequena parcela dos políticos que mais revolta gerava na população. Essas sempre foram vistas como confissões da veracidade das denúncias que sofriam. Importante lembrar que até o ex-presidente Fernando Collor de Melo tentou, sem sucesso, se utilizar dessa manobra, conforme relato de Mauro Santayana[38] para o Jornal do Brasil:

> No dia 29 de dezembro de 1992, Fernando Collor de Mello entrou para a história do Brasil como o segundo presidente da República a renunciar ao mandato conquistado nas urnas. Diferentemente de Jânio Quadros (1961), Collor renunciou ao cargo por temer uma ação de cassação do seu mandato pelo Congresso Federal, o que, mesmo assim, aconteceu.
>
> Em bilhete manuscrito, lido às 9h35 por seu advogado quando sua primeira testemunha de defesa começava a depor na sessão que o Senado julgaria seu impeachment, Collor renunciou, solicitando suspensão do julgamento. O Senado, entretanto, prosseguiu e, às 4h20 da madrugada do dia seguinte, por 76 votos a 3, decidiu cassar os direitos políticos do ex-presidente por um período de oito anos, condenando-o por seu envolvimento no esquema de uso indevido de verba pública, liderado por PC Farias.
>
> O Senado decidiu prosseguir mesmo depois de Collor ter renunciado, porque, segundo o advogado de acusação, esta teria sido "o reconhecimento de sua própria culpa" e não tinha a legitimidade de excluir a punição pelo comportamento do então presidente.
>
> Duas horas depois de anunciada a renúncia, o vice presidente Itamar Franco assumiu como chefe de Estado, numa sessão histórica no Congresso.

[38] Ver **Collor renuncia à presidência**. Disponível em http://www.jb.com.br/pais-2/noticias/2010/12/29/pag-8-collor-renuncia-a-presidencia/ Acesso em 15/10/2011.

> Aplaudido de pé pelas galerias repletas de estudantes caras-pintadas, o presidente empossado não discursou. Seu único gesto foi a leitura do compromisso de posse e a entrega de uma cópia de sua declaração de bens. Com o gesto, Itamar quis simbolizar a integridade de sua administração, numa resposta direta ao antecessor.

Emmanuel Roberto Girão De Castro Pinto também relembra esse episódio[39]:

> Até mesmo o Ex-Presidente Fernando Collor de Melo tentou se utilizar do artifício. Após a instauração de processo de impeachment fundamentado em denúncias de corrupção, como último recurso para evitar sua inabilitação para o exercício de função pública, tentou renunciar ao mandato antes do início do julgamento pelo Congresso, mas a sessão teve continuidade e a renúncia foi considerada um ato de esperteza política pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, que confirmaram a cassação, ficando o mesmo impedido de exercer qualquer função pública por oito anos.

Como demonstrado, a Lei da Ficha Limpa ao tornar inelegível o renunciante de má-fé trouxe uma importante novidade ao processo eleitoral. Caso essa regra já existisse anteriormente, José Roberto Arruda, por exemplo, que renunciou ao seu mandato de senador da República em 2001, não poderia ter se candidatado ao governo do Distrito Federal em 2006, quando foi eleito e virou, no decorrer do governo, pivô do escândalo conhecido nacionalmente como “mensalão do DEM/DF”.

---

[39] PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. Da Inelegibilidade por Renúncia a Mandato Eletivo. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.184.

5 DA APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO

5.1 BREVE ANÁLISE DA DECISÃO DO STF QUANTO À INAPLICABILIDADE DA LEI AO PLEITO DE 2010

A Lei Complementar n. 135 foi publicada no Diário Oficial da União no dia sete de Junho de 2010, três dias antes, portanto, do primeiro dia permitido para a realização das convenções partidárias para escolha dos candidatos nas eleições de 2010, conforme calendário do TSE daquele ano[40]. Em razão disso surgiu a polêmica se ela poderia valer para o pleito em questão, visto que a Constituição Federal estabelece o princípio da anualidade de lei que altera o processo eleitoral:

> **Art. 16.** A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

O então senador da República pelo estado do Amazonas, Arthur Virgílio (PSDB), protocolizou Consulta[41] ao Tribunal Superior Eleitoral questionando se a lei valeria para as eleições em comento. O tribunal, por maioria, respondeu que sim[42]:

> **Ementa:**
>
> CONSULTA. ALTERAÇÃO. NORMA ELEITORAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010. APLICABILIDADE. ELEIÇÕES 2010. **AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NO**

[40] Calendário do TSE para às eleições de 2010 disponível em http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/2010/arquivos/calendario_eleitoral_2010.pdf Acesso em 09/10/2011.

[41] Compete ao TSE, conforme Art. 23, XII do Código Eleitoral, responder consultas sobre matéria eleitoral, formuladas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político. A Consulta não tem caráter vinculante, mas podem servir de suporte para as razões do julgador, conforme jurisprudência da Corte.

[42] TSE. Cta 112.026/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 10/06/2010.

> **PROCESSO ELEITORAL**. OBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES.
>
> - **Consulta conhecida e respondida afirmativamente**.
>
> (grifamos)

Coerente com essa resposta, o TSE aplicou a Lei da Ficha Limpa no julgamento dos registros de todos os candidatos impugnados com base nela. A tese majoritária na Corte era a de que o Art. 16 da CF trata de evitar leis casuísticas, elaboradas por maiorias parlamentares com o intuito de se perpetuarem no poder, e que esse não era o caso da lei, por ser oriunda de iniciativa popular.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa matéria pela primeira vez no julgamento do recurso extraordinário impetrado pelo então candidato a governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz (PSC). Essa foi certamente uma das sessões mais constrangedoras da história da Suprema Corte, pois, após o empate em cinco votos (a época o STF estava com sua composição incompleta, em decorrência da aposentadoria do Min. Eros Grau), não havia consenso entre os ministros sobre qual resultado proclamar. Por conta disso, a sessão foi suspensa[43]. Antes de ela ser retomada, em outra data, Roriz renunciou à sua candidatura e o julgamento foi extinto[44]. Posteriormente, já após o fim do primeiro turno das eleições, foi julgado o recurso extraordinário de Jader Barbalho (PMDB), senador eleito pelo estado do Pará. Novamente se repetiu o empate, mas, por sugestão do Min. Celso de Mello, foi aplicado como critério de desempate a prevalência da decisão do acórdão recorrido[45], o que significou indeferir o registro de Jader[46]:

---

[43] Ver **Após empate, STF decide suspender julgamento sobre ficha limpa.** Disponível em http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/09/apos-empate-stf-decide-suspender-julgamento-sobre-ficha-limpa.html Acesso em 09/10/2011.

[44] Ver **Extinta ação de Roriz contra Ficha Limpa no STF** Disponível em http://www.conjur.com.br/2010-set-29/stf-declara-extinta-acao-roriz-lei-ficha-limpa Acesso em 09/10/2011.

[45] Ver **STF valida Ficha Limpa e mantém Jader Barbalho inelegível** Disponível em http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/stf+valida+ficha+limpa+e+mantem+jader+barbalho+inelegivel/n1237812747688.html Acesso em 09/10/2011.

[46] STF. RE 631.102/PA, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 27/10/2010.

> **EMENTA:**
> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ART. 14, § 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE, PROBIDADE ADMINISTRATIVA E VIDA PREGRESSA. INELEGIBILIDADE. REGISTRO DE CANDIDATURA. LEI COMPLEMENTAR 135/2010. FICHA LIMPA. ALÍNEA K DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. RENÚNCIA AO MANDATO. EMPATE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. RECURSO DESPROVIDO.
> O recurso extraordinário trata da aplicação, às eleições de 2010, da Lei Complementar 135/2010, que alterou a Lei Complementar 64/1990 e nela incluiu novas causas de inelegibilidade. Alega-se ofensa ao princípio da anterioridade ou da anualidade eleitoral, disposto no art. 16 da Constituição Federal.
> O recurso extraordinário objetiva, ainda, a declaração de inconstitucionalidade da alínea k do § 1º do art. 1º da LC 64/1990, incluída pela LC 135/2010, para que seja deferido o registro de candidatura do recorrente. Alega-se ofensa ao princípio da irretroatividade das leis, da segurança jurídica e da presunção de inocência, bem como contrariedade ao art. 14, § 9º da Constituição, em razão do alegado desrespeito aos pressupostos que autorizariam a criação de novas hipóteses de inelegibilidade.
> **Verificado o empate no julgamento do recurso, a Corte decidiu aplicar, por analogia, o art. 205, parágrafo único, inciso II, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para manter a decisão impugnada, proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral**.
> Recurso desprovido. Decisão por maioria.
> (grifamos)

Apenas em 2011 a matéria voltou à pauta, no julgamento do Recurso Extraordinário 633703, impetrado por Leonídio Bouças (PMDB), eleito deputado estadual em Minas Gerais. Dessa vez, a Corte estava com a composição completa após a nomeação de Luiz Fux para o STF. Fux desempatou a votação, afastando a aplicabilidade da lei nas eleições de 2010[47]. Prevaleceu, portanto, a tese de que a Lei da Ficha Limpa alterou o processo eleitoral e, por conta disso, não poderia surtir efeitos no ano da sua publicação. A decisão gerou frustrações entre os líderes do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que acreditavam que por ter sido publicada no diário oficial da união antes do período das convenções para a escolha dos candidatos, poderia surtir efeitos já nas eleições do ano passado. Conforme a Secretária Executiva do movimento, Jovita José Rosa[48]:

---

[47] Ver **Fux vota contra validade da Ficha Limpa para eleições de 2010**. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/poder/892996-fux-vota-contra-validade-da-ficha-limpa-para-eleicoes-de-2010.shtml Acesso em 09/10/2011.

[48] Ver **OAB afirma que decisão do STF sobre Lei da Ficha Limpa "frustra a sociedade"**. Disponível em

> Nosso pensamento e de muitos juristas é de que a lei não alterou o processo eleitoral, alterou apenas a elegibilidade e isso não é pena. Há registro de candidatura da mesma forma. Estamos decepcionados, mas não conformados. Com esse resultado, temos a certeza de que é necessária a reforma política urgentemente.

O julgamento do recurso que afastou a Lei da Ficha Limpa aos registros de candidatura no pleito de 2010 teve efeito vinculante, e os ministros foram autorizados a decidir, monocraticamente, os demais recursos cuja fundamentação era idêntica ao julgado pelo pleno[49].

5.2 DA CLASSIFICAÇÃO DAS INELEGIBILIDADES E A (IM) POSSIBILIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA INCIDIR SOBRE FATOS PRETÉRITOS À SUA PROMULGAÇÃO

Existe, na doutrina, um debate sobre se a inelegibilidade constitui pena. Segundo a tese defendida pelo coordenador do MCCE, Márlon Jacinto Reis, a inelegibilidade é um critério objetivo a ser preenchido por quem queira se candidatar a cargo eletivo, sem possuir, portanto, nenhum caráter sancionatório[50]:

> (...) as inelegibilidades não possuem natureza sancionatória ou penal. São, na verdade, critérios jurídicos-políticos a serem observados pela autoridade responsável pelo registro da candidatura, independentemente de qualquer juízo de culpa.

---

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/03/23/interna_politica,217233/oab-afirma-que-decisao-do-stf-sobre-lei-da-ficha-limpa-frustra-a-sociedade.shtml Acesso em 15/10/2011.

[49] Ver **Ata de julgamento do Recurso Extraordinário 633703**. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4003780 Acesso em 15/10/2011.

[50] REIS, Márlon Jacinto. O Princípio Constitucional da Proteção e a Definição Legal das Inelegibilidades. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.49.

O mesmo defende Marcos Mendes[51]:

> E vetar o acesso a uma eleição **não é atribuição de culpa** nem estipulação de pena a ser cumprida. (grifo do autor)

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar um Mandado de Segurança, em 1994, se posicionou nesse sentido[52]:

> **EMENTA:** - CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. CONTAS DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: REJEIÇÃO. Lei Complementar n. 64, de 1990, art. 1., I, "g". I. - Inclusão em lista para remessa ao órgão da Justiça Eleitoral do nome do administrador público que teve suas contas rejeitadas pelo T.C.U., além de lhe ser aplicada a pena de multa. Inocorrencia de dupla punição, dado que a inclusão do nome do administrador público na lista não configura punição. II. - **Inelegibilidade não constitui pena**. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Compl. n. 64/90, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigencia. III. - A Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade. IV. - Mandado de segurança indeferido.
>
> (grifamos)

E a **Carta dos Juristas**, encabeçada por Fábio Konder Comparato, Celso Antonio Bandeira de Mello e outros notáveis operadores do direito[53]:

> E inelegibilidade não é pena, mas medida preventiva.

---

[51] MENDES, Marcos. **A Lei de Inelegibilidade e a Redução da Corrupção**. Disponível em http://www.conamp.org.br/Estudos/A%20lei%20de%20inelegibilidade%20e%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em 09/10/2011

[52] STF. MS 22.087/DF, rel Min. Carlos Velloso, j. 28/3/1996.

[53] JUNQUEIRA, Aristides; ARAS, Augusto; MELLO, Celso Antônio Bandeira de; CASTRO, Edson Resende de; COMPARATO, Fábio Konder; GOMES, José Jairo; BICUDO, Hélio, BOSAGLIA, Mario Luiz; REIS, Márlon Jacinto e ALCÂNTRA, Ricardo Wagner Souza. **Presunção de Inocência: Não Aplicação às Normas Sobre Inelegibilidades**. Disponível em http://mcce.org.br/sites/default/files/carta_juristas.pdf Acesso em 09/10/2011.

.

Segundo essa corrente de opinião, não haveria diferença entre a inelegibilidade oriunda de decisão judicial condenatória e as oriundas de parentesco, analfabetismo, conscrição, função exercida, falta de idade mínima e de filiação partidária. De outra banda, outro setor da doutrina divide as inelegibilidades em duas: as inatas ou reflexas, de um lado, e a inelegibilidade sanção ou cominada, de outro.

É como leciona Flávio Braga[54]:

> Inelegibilidade inata ou originária é aquela que atinge o cidadão em virtude de suas condições pessoais, mesmo sem a prática de uma conduta antijurídica. Nesse contexto, são inelegíveis o cônjuge e os parentes do Chefe do Poder Executivo, até o 2º grau; o servidor público que não se afasta do serviço no prazo legal; o analfabeto e o estrangeiro. Cabe reiterar que essas pessoas são afetadas pela mácula da inelegibilidade sem que a legislação exija que tenham perpetrado qualquer ato ilegal anteriormente.
>
> De sua vez, inelegibilidade sanção é aquela que emana da realização de alguma prática antijurídica. Assim, por exemplo, quem é condenado por abuso do poder econômico e/ou político sofre a perda do cargo eletivo e mais a pena de inelegibilidade. Quem é condenado por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao erário ou enriquecimento ilícito terá que suportar a sanção de inelegibilidade pelo prazo de oito anos etc.

Assim como José Jairo Gomes[55]:

> Quanto à origem – denomina-se originária ou inata a inelegibilidade que ocorre independentemente da prática de qualquer conduta por parte do cidadão ou de terceiros em seu benefício. Por exemplo: a inelegibilidade do analfabeto não pressupõe tenha ele realizado qualquer ato ilícito ou censurável, decorrendo naturalmente do estado em que se encontra; assim, também a inelegibilidade que atinge o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o 2º grau do titular de mandato executivo, o não-filiado a partido político ou o

[54] BRAGA, Flávio. **Quando a Inelegibilidade Não é Pena**. Disponível em http://www.jornalpequeno.com.br/2010/7/4/quando-a-inelegibilidade-nao-e-pena-123280.htm

[55] GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. p.148-149.

> estrangeiro. Diferentemente, a inelegibilidade-sanção ou cominada decorre da prática de certas ações vedadas pelo ordenamento jurídico; a conduta ilícita é também sancionada com a inelegibilidade. Por exemplo: condenação criminal ou por improbidade administrativa transitada em julgado, rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, o abuso de poder econômico ou político, conforme previsão constante do art. 1º, I, 'd', c.c. Artigos 19 e 22, XIV e XV, todos da LC n. 64/90; nesse último caso, a inelegibilidade só será pronunciada se o abuso de poder for reconhecido em decisão judicial

Augusto Sampaio Angelim[56]:

> A inelegibilidade é um instituto de Direito Eleitoral e, em alguns casos, não tem a menor relação com matéria penal, tais como a idade mínima de trinta e cinco anos exigida para o exercício dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República. Inelegibilidade desta categoria, assim como filiação partidária, são consideradas pela doutrina como inatas, porque não tem como finalidade apenarem o candidato. Doutro lado, está, a inelegibilidade sanção, que penalizam o candidato em decorrência de um ilícito de natureza administrativa ou penal.

Adriano Soares Da Costa[57]:

> (...) a distinção entre inelegibilidade inata e inelegibilidade cominada é precisamente esta: aquela não tem natureza sancionatória, decorrendo de fatos jurídicos lícitos (ausência de uma das condições de elegibilidade, por exemplo), enquanto esta tem natureza sancionatória, advinda de fatos jurídicos ilícitos (abuso de poder econômico, uso indevido dos meios de comunicação social, compra de votos, etc.).

A polêmica sobre a classificação das inelegibilidades se reveste de enorme importância, pois é a partir dela que se define qual o alcance da Lei da Ficha Limpa. Pela tese que considera todas as inelegibilidades meros requisitos objetivos para serem preenchidos por candidatos a cargos eletivos, sem nunca se constituir como pena, ela pode alcançar fatos ocorridos antes de sua publicação no diário oficial, pois não estaria afrontando os princípios

---

[56] ANGELIM, August Sampaio. **Ficha Limpa e a Garantia Constitucional da Irretroatividade da Lei Penal em Face dos Casos de Inelegibilidade Sanção**. Disponível em http://www.augustonsampaioangelim.recantodasletras.com.br/visualizar.php?idt=2438658 Acesso em 10/10/2011.

[57] COSTA, Adriano Soares da. **Moralismo Eleitoral, Inelegibilidade e Vida Pregressa**. Disponível em http://www.adrianosoares.com.br/artigos/index.asp?vCod=145&idioma=pt Acesso em 11/10/2011.

constitucionais da segurança jurídica, irretroatividade das leis, ato jurídico perfeito e coisa julgada. É como pensa Márlon Jacinto Reis[58]:

> Quando a Constituição vedou a sucessão por cônjuges e parentes, certamente não se imaginou permitir que aqueles que já estavam nessa condição antes da edição da norma pudessem participar do pleito.
>
> Não se trata, como já se afirmou, de uma retroação do comando normativo, mas da aplicação dos seus efeitos a partir da edição da norma, confrontando-a com eventos passados.

Já para a corrente que classifica os impedimentos à capacidade eleitoral passiva, criados pela Lei Complementar 135/10, como sanções, ela não pode incidir sobre fatos pretéritos. Nesse sentido, citamos trecho da obra de Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira[59]:

> Se é certo que o princípio da inocência não se aplica em inelegibilidade, com muito mais razão também não se aplica o princípio da irretroatividade da lei penal maligna (art. 5º da CF/88). Mas não impede o princípio da segurança jurídica (ADI n. 3.685 e art. 16 da CF/88), bem como a irretroatividade de Lei Civil nas hipóteses do art. 5º, XXXVI, da CF/88 (a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), pois, do contrário, teremos um "casuísmo do bem", retroagindo para "atingir inimigos da Nação", o que denominamos Direito Eleitoral do Inimigo. Se hoje for adotada essa máxima salvadora, amanhã, de certo, o Congresso poderá fazer o 'casuísmo do mal' e às portas das eleições criar leis modificadoras do processo eleitoral, alterando inelegibilidades, tendo como 'álibi' o precedente dessa nova lei.

Cabe ressaltar que o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder Consulta formulada pelo deputado federal Ilderlei Cordeiro (PPS/AC), por maioria, se posicionou no sentido de que ela pode alcançar fatos pretéritos[60]:

---

[58] REIS, Márlon Jacinto. O Princípio Constitucional da Proteção e a Definição Legal das Inelegibilidades. Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.50.

[59] CERQUEIRA, Thales Tácito e CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas Eleitorais Comentadas**. p. 830.

[60] TSE. Cta 14.709/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 17/06/2010.

Ementa:

Consulta. Inelegibilidades. Lei Complementar nº 135/2010.

1. No julgamento da Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000, o Tribunal assentou que a LC nº 135/2010 tem aplicação às eleições gerais de 2010.

2. A LC nº 135/2010, que alterou as causas de inelegibilidade, se aplica aos processos em tramitação iniciados, ou mesmo já encerrados, antes de sua entrada em vigor, nos quais tenha sido imposta qualquer condenação a que se refere a nova lei.

3. A incidência da nova lei a casos pretéritos não diz respeito à retroatividade de norma eleitoral, mas, sim, à sua aplicação aos pedidos de registro de candidatura futuros, posteriores à entrada em vigor, 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.

4. Exsurge da nova lei que a incidência de causas de inelegibilidade em face de condenações por órgão colegiado, sem exigência de trânsito em julgado, resulta da necessidade de exigir dos candidatos vida pregressa compatível para o exercício de mandato.

Consulta respondida afirmativamente e, em parte, prejudicada. (grifamos).

Ainda não sabemos como se posicionará o Supremo Tribunal Federal a respeito dessa polêmica. Como a Suprema Corte ainda sequer confirmou a validade da lei é difícil prognosticar qual será o seu posicionamento, uma vez que esse debate só é travado entre os juristas que não a consideram em conflito com a Carta da República. Como a questão sobre a possível inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, tese alegada por um setor importante do meio jurídico, ainda precisa de uma decisão do STF, o alcance da lei no tempo só entrará em pauta caso os ministros confirmem a sua constitucionalidade.

6 CONCLUSÃO

A Lei da Ficha Limpa ensina que as mudanças que o Brasil precisa realizar que, necessariamente, vão contrariar interesses de grupos com forte representação no Congresso Nacional, precisam, para acontecerem, de forte mobilização da sociedade civil organizada. Quando foi lançada a campanha pelo recolhimento das assinaturas com o intuito de apresentação de um projeto de iniciativa popular que tornaria mais severa a Lei das Inelegibilidades, muitos pensavam que a maioria dos parlamentares jamais permitiria que o movimento saísse vitorioso. Citamos, a título de exemplo, trecho da obra do promotor de justiça Francisco Dirceu Barros[61], publicada em 2008:

> Em síntese, anoto que há um projeto de lei que visa a tornar a vida pregressa causa de inelegibilidade, mas não acredito que os políticos brasileiros tenham tendências suicidas (...).

O nobre jurista acima citado hoje é um dos maiores entusiastas da lei, e, certamente, se surpreendeu com a derrota imposta pela força da opinião pública aos interesses corporativistas. Como concluiu Graziela Nozomi Martino Tanaka[62], ao analisar todo o processo político que culminou na promulgação da Lei Complementar 135/10:

> (...) ficou claro que o custo político para votar contra a Ficha Limpa era muito alto, até mesmo os deputados notoriamente corruptos não conseguiram votar contra.

---

[61] BARROS, Francisco Dirceu. **Prática das Ações Eleitorais**. p. 135.

[62] NOZOMI, Graziela Martino Tanaka. O Ativismo Online na Ficha Limpa: Como a Internet Está Mudando a Política**.** Em REIS, Márlon Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular**. p.326.

Em um momento em que se debate a necessidade de uma ampla reforma política se torna imperioso absorver os ensinamentos do vitorioso movimento dirigido pelo MCCE. Nosso atual sistema político-eleitoral, com campanhas eleitorais financiadas majoritariamente por bancos e empreiteiras e com a possibilidade de deputado apresentar emendas individuais ao orçamento federal proposto pelo Executivo, é à base da corrupção. Não precisa ser nenhum especialista na matéria para concluir que quando um empresário doa dinheiro para candidatos, certamente espera ser, posteriormente, recompensado em benesses concedidas pelo Poder Público. Igualmente, não é difícil imaginar que o presidente da República, independente de qual partido for filiado, só liberará a verba para a execução da emenda após ter garantido o apoio do parlamentar a projetos de interesse do governo.

A corrupção está no sistema, não nas pessoas. Em entrevista a revista Carta Capital[63], o cientista político Leonardo Avritzer sustentou que atualmente quem queira se candidatar a cargo eletivo praticamente não tem a opção de ser honesto, dado a força da influência do poder econômico nas eleições. Em que pese certo exagero de tal afirmação, ela revela o caminho a ser seguido para combater a corrupção: o da atuação política, e não o de negar a política, como infelizmente pensa boa parte da população.

A maioria dos nossos políticos são pessoas honestas. Classificar toda a "classe política" como corrupta, além de injusto, favorece os corruptos que se beneficiam da generalização. Porém, por mais bem intencionado que seja o governante, ele precisa contar com maioria no parlamento para aprovar seus projetos. Por mais bem intencionado que seja um congressista, ele precisa aprovar emendas ao orçamento que levem recursos aos seus municípios, sob pena de não ser reeleito. Por mais bem intencionado que sejam todos os candidatos, precisam de dinheiro para realizar suas campanhas. Por conseguinte, torna-se fundamental reformar o sistema político e eleitoral.

Muitos argumentam que o atual Congresso jamais permitiria uma reforma que atacasse a fundo as mazelas do atual sistema. Sustentam que quem se elegeu nas regras atuais não vai querer modificá-las. Em suma,

[63] **Revista Carta Capital**, 14 de setembro de 2011. n. 633. p. 28

repetem as teses derrotistas proferidas no início da **campanha Ficha Limpa**. Esperamos que o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral mobilize os eleitores em torno dessa bandeira. Como restou demonstrado, se a sociedade pressionar pela aprovação da reforma política, da mesma forma que pressionou pela aprovação da lei tema da presente monografia, ela será aprovada.

Ante o exposto, concluímos que a Lei da Ficha Limpa é o maior acontecimento político brasileiro dos últimos anos. Sobre a polêmica em torno da sua constitucionalidade, nos alinhamos a corrente jurídica que considera o princípio da presunção da inocência de natureza penal, sem vincular às demais áreas do direito. No direito eleitoral vigora o princípio da proteção da moralidade e da probidade administrativa, e a norma em comento surge exatamente para dar eficácia e esse princípio. Após a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão n. 4, tal dispositivo carecia de lei que o regulamentasse. Como ensina Francisco Dirceu Barros, no processo penal o bem jurídico tutelado é a liberdade individual, enquanto que no processo eleitoral o bem jurídico tutelado é o interesse coletivo de proteção contra pessoas ímprobas.

Saudamos que, passados dezesseis anos da promulgação da Emenda Constitucional de Revisão n. 6, tenha sido corrigido o lapso do legislador que, em 1994, tentou impedir que políticos acusados de prática de atos ofensivos ao decoro mantivessem seus direitos de serem candidatos aos pleitos futuros com o simples ato da renúncia. O marco temporal entre o surgimento de um escândalo e a abertura de processo para cassação do mandato não mais será margem para manobras com o escopo de não incidência em causa de inelegibilidade.

Todavia, não podemos concordar com a tese de que nenhuma inelegibilidade se constitui como sanção. Ora, não há pena maior a ser imposta a um político que proibi-lo de disputar uma eleição. A própria Lei das Inelegibilidades conceitua a inelegibilidade, oriunda de decisão condenatória, como sanção:

Art. 22:

> (...)
>
> XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes **sanção de inelegibilidade** para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (grifamos).
>
> (...)

Precisamos chamar as coisas pelo seu devido nome. Não é crível imaginar que o povo brasileiro se engajou para criar uma causa de inelegibilidade sem caráter sancionatório. É evidente que as pessoas se mobilizaram para punir os políticos que consideram ímprobos. E, em razão disso, a lei não pode retroagir para casos pretéritos.

Concordamos com o **Min. Luiz Fux**[64], do Supremo Tribunal Federal, quando afirmou que nem o melhor dos direitos pode ser aplicado contra a Constituição Federal. Citamos trechos do seu voto, no julgamento do Recurso Extraordinário 633703, onde, corretamente, em nossa opinião, afastou a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa ao pleito de 2010, em respeito ao princípio da anualidade da lei que altera o processo eleitoral[65]:

> **Cumpre-nos, nesse afã prefacial, destacar que a *Lei da Ficha Limpa* representa um dos mais belos espetáculos democráticos experimentados após a Carta de 1988**, porquanto lei de iniciativa popular com o escopo de purificação do mundo político,
>
> (...).
>
> É cediço que dos juízes reclama-se um conhecimento enciclopédico, uma isenção hercúlea, tudo envolto numa postura olímpica. Se assim o é, e é assim que se passam as

[64] Ver **Fux vota pela validade da Lei da Ficha Limpa só em 2012**. Disponível em http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5024770-EI7896,00-Fux+vota+pela+validade+da+Lei+da+Ficha+Limpa+so+em.html Acesso em 12/10/2011.

[65] Íntegra do voto do Min. Luiz Fux disponível em: http://www.poisze.com.br/livro/voto-do-ministro-luiz-fux-contra-lei-da-ficha-limpa Acesso em 15/10/2011.

> coisas do mundo judicial, **dos políticos esperasse moralidade no pensar e no atuar, virtudes que conduziram ao grito popular pela Lei da Ficha Limpa**.
>
> (...)
>
> Deveras, é cediço que também integra a moralidade a obediência às decisões judiciais, às leis e, com maior razão, à Constituição Federal. A atividade de quem quer que exerça uma função pública e desobedeça a Constituição Federal deve ser acoimada de uma atividade imoral. E é sob este prisma que Orozimbo Nonato, na coletânea *Memórias Jurisprudenciais*, publicada nesta Corte Suprema (LEAL, Roger Stiefelmann, Memória jurisprudencial: Ministro Orozimbo Nonato, Brasília:Supremo Tribunal Federal, 2007, p. 131), assenta que **o melhor dos direitos não pode ser aplicado contra a Constituição**.
>
> (...)
>
> **Deveras, repita-se, a iniciativa popular foi mais do que salutar, mas não pode ser efetivada em dissonância com as garantias constitucionais**.
>
> (...)
>
> As vozes de uma parcela da população brasileira, que clamam, de forma contrária ao que admite o art. 16 de nossa Constituição, pela punição, já nas eleições de 2010, de políticos condenados por órgãos colegiados, devem ser ouvidas, respeitadas, mas não encontram embasamento no ordenamento jurídico brasileiro e nem mesmo nas civilizações democráticas do mundo ocidental. Na longa caminhada, o canto das sereias leva, apenas, ao sacrifício nas profundezas escuras do mar.
>
> (...)
>
> **A Ficha Limpa é a lei do futuro, é a aspiração legítima da nação brasileira**, mas não pode ser um desejo saciado no presente, em homenagem à Constituição Brasileira, que garante a liberdade para respirarmos o ar que respiramos, que protege a nossa família desde o berço dos nossos filhos até o túmulo dos nossos antepassados
>
> (...)
>
> (grifamos)

Embora os argumentos acima transcritos tenham sido utilizados para embasar sua tese de não aplicabilidade da Lei Complementar 135/10 às eleições de 2010, contra a vontade à época da imensa maioria da população, e mesmo sendo essa uma polêmica já superada, visto que em 2012 nenhum candidato “ficha-suja” poderá arguir que foi surpreendido pela nova regra no decorrer do processo eleitoral, pensamos que o brilhante voto do Min. Luiz Fux,

(que, concidentemente, é o relator da Ação Declaratória de Constitucionalidade proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil), possui os fundamentos corretos para interpretação da Lei da Ficha Limpa.

Como Fux, saudamos o engajamento da população ao angariar as assinaturas necessárias para o projeto de lei de iniciativa popular e defendemos que deve a lei ter sua validade no mundo jurídico confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.[66] Acreditamos que, da mesma forma que em respeito às garantias constitucionais, o nobre ministro afastou a incidência da Lei Complementar 135/10 às eleições de 2010, essa deve gerar efeitos apenas sobre os casos ocorridos após a sua publicação no diário oficial.

O Estado brasileiro, assim como a imensa maioria dos Estados democráticos do mundo, adota o critério tripartite de divisão do poder, inspirado na teoria de Montesquieu. Julio Cezar Couceiro[67] faz breve explanação sobre o assunto:

> Essa foi concebida tomando-se em conta que, não obstante ser evidente a existência de uma separação das funções do Estado, esta deve ser distribuída a três órgãos independentes que devem ser legitimados a exercer seus misteres com autonomia e igualdade, respeitando reciprocamente suas esferas de competência, contrabalanceando e limitando o exercício do poder Estatal. Os sistematizadores desta tripartição trabalharam cada qual com diferentes conceitos de atribuições determinados a cada esfera de poder, porém foi Montesquieu, em sua obra "O Espírito das Leis" quem deu os contornos específicos e determinados aos poderes do Estado, chegando à sua forma mais aceita na atualidade.

O Poder Legislativo é o poder mais suscetível às pressões populares. É compreensível, portanto, que o parlamento tenha deliberado no sentido de que a Lei da Ficha Limpa alcançasse casos pretéritos, pois era esse o desejo da sociedade. Já o Poder Judiciário é quase imune às pressões, visto que os

---

[66] Embora seu voto não tenha adentrado ao debate sobre a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, acreditamos que ao afirmar que ela é a "lei do futuro", o eminente ministro sinalizou que votará no sentido de não afronta ao princípio da presunção da inocência.

[67] COUCEIRO, Julio Cezar. **Separação dos Poderes em corrente tripartite**. Disponível em http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33624 Acesso em 20/10/2011.

magistrados possuem garantia de estabilidade nas suas funções. Em razão disso cremos que saberá dar a correta interpretação que a lei merece.

Entendemos a frustração que pode gerar na sociedade o fato das novas causas de inelegibilidades não atingirem casos pretéritos. Mas, se em nome de combater a corrupção, abrirmos um precedente de retroação de uma lei perderemos a garantia constitucional que nos protege dos casuísmos. A Lei Complementar 135/10 é ótima, mas é papel do STF exercer sua tarefa contramajoritária e declarar sua aplicabilidade apenas para os casos ocorridos após sete de junho de 2010.

7 REFERÊNCIAS

ACTIS, Kelton. **Projeto Ficha Limpa vs Presunção de Inocência**. Disponível em http://blog.viasdefato.com/2010/04/projeto-ficha-limpa-vs-presuncao-de.html Acesso em 09/10/2011.

AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das Eleições**. 4ª edição. São Paulo, SP: Saraiva.

ANGELIM, August Sampaio. **Ficha Limpa e a Garantia Constitucional da Irretroatividade da Lei Penal em Face dos Casos de Inelegibilidade Sanção**. Disponível em http://www.augustonsampaioangelim.recantodasletras.com.br/visualizar.php?idt=2438658 Acesso em 10/10/2011.

ARGOLLO, Oscar. **Parecer ofertado ao Instituto dos Advogados do Brasil**. Disponível em http://s.conjur.com.br/dl/parecer-iab-lei-ficha-limpa.pdf Acesso em 09/10/2011.

ASSUNÇÃO, Moacir e ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira (orgs). **Ficha Limpa A Lei da Cidadania**. Santos, SP: Realejo Edições.

BARROS, Francisco Dirceu. A Constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. **Revista L&C**. n. 146. Agosto de 2010**.**

BARROS, Francisco Dirceu. **Prática das Ações Eleitorais**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

BRAGA, Flávio. **Quando a Inelegibilidade Não é Pena**. Disponível em http://www.jornalpequeno.com.br/2010/7/4/quando-a-inelegibilidade-nao-e-pena-123280.htm

CERQUEIRA, Thales Tácito e CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas Eleitorais Comentadas**. São Paulo, SP: Saraiva

COSTA, Adriano Soares da. **Moralismo Eleitoral, Inelegibilidade e Vida Pregressa**. Disponível em http://www.adrianosoares.com.br/artigos/index.asp?vCod=145&idioma=pt Acesso em 11/10/2011.

COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral**. 9ª edição. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais.

COUCEIRO, Julio Cezar. **Separação dos Poderes em corrente tripartite**. Disponível em http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33624 Acesso em 20/10/2011.

FERRAÇO, Ricardo. **A Farra dos Recursos Judiciais**. Disponível em http://www.ricardoferraco.com/2011/04/27/artigo-a-farra-dos-recursos-judiciais/ Acesso em 15/10/2011.

FILHO, José Leite e JÚNIOR, Juraci Guimarães. **Reforma Eleitoral**. Leme, SP: Imperium Editora.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Eleições Gerais 2010**. São Paulo, SP: Atlas.

GOMES, José Jairo **Direito Eleitoral**. 5ª edição. São Paulo, SP: Del Rey.

GOMES, Suzana Camargo. **Crimes Eleitorais**. 4ª Edição. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

JUNQUEIRA, Aristides; ARAS, Augusto; MELLO, Celso Antônio Bandeira de; CASTRO, Edson Resende de; COMPARATO, Fábio Konder; GOMES, José Jairo; BICUDO, Hélio, BOSAGLIA, Mario Luiz; REIS, Márlon Jacinto e ALCÂNTRA, Ricardo Wagner Souza. **Presunção de Inocência: Não Aplicação às Normas Sobre Inelegibilidades**. Disponível em http://mcce.org.br/sites/default/files/carta_juristas.pdf Acesso em 09/10/2011.

LIMA, George Marmelstein. **Político Que Responde Processo Não Deveria Poder se Candidatar**. Disponível em http://www.conjur.com.br/2008-mar-31/politico_processo_nao_deveria_poder_candidatar Acesso em 09/10/2011.

MENDES, Marcos. **A Lei de Inelegibilidade e a Redução da Corrupção**. Disponível em http://www.conamp.org.br/Estudos/A%20lei%20de%20inelegibilidade%20e%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em 09/10/2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª Edição. São Paulo, SP: Atlas.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson Resende de e OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (orgs). **Ficha Limpa interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª Edição. São Paulo, SP: Malheiros.

SILVEIRA, Túlio Belchior Mano da. Ficha Limpa: Constitucionalidade e Presunção de Inocência. **Revista L&C**. n. 146. Agosto de 2010**.**