

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

LÍVIA MACEDO BARRETO DE OLIVEIRA

**A LEI DA FICHA LIMPA: UM IMPORTANTE MARCO
PARA UMA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

Guarabira – PB

Agosto/2014

LÍVIA MACEDO BARRETO DE OLIVEIRA

**A LEI DA FICHA LIMPA: UM IMPORTANTE MARCO
PARA UMA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em direito da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, campus III, na cidade de Guarabira-PB.

Orientador: Prof. Ms. Antônio Cavalcante da Costa Neto.

Guarabira - PB

Agosto/2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

O48I Oliveira, Livia Macedo Barreto de

A lei da ficha limpa: [manuscrito] : um importante marco para uma reforma política no Brasil / Livia Macedo Barreto de Oliveira. - 2014.

55 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Ms. Antônio Cavalcante da Costa Neto, Departamento de Ciências Jurídicas".

1. Lei da ficha limpa. 2. Lei complementar nº 135/2010. 3. Inelegibilidade. 4. Reforma política. 5. Direitos políticos. I.
Título.


21. ed. CDD 320

LÍVIA MACEDO BARRETO DE OLIVEIRA

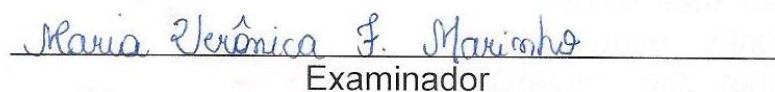
**A LEI DA FICHA LIMPA: UM IMPORTANTE MARCO
PARA UMA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em: 1º de agosto de 2014.

Banca examinadora:


Orientador


Examinador


Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais, José Jandi e Maria das Graças, por toda uma vida de cuidado, ao meu irmão e companheiro de curso Ítalo, pelo incentivo, ao meu marido Jonathan, pelo seu amor e companheirismo.

OLIVEIRA, Livia Macedo Barreto de. **A Lei da Ficha Limpa: um importante marco para uma reforma política no Brasil.** Trabalho de Conclusão do Curso. 55 fls. (Curso de bacharelado em direito). Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2014.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo fazer uma breve análise da introdução e das consequências da Lei Complementar nº 135/2010 no cenário político do Brasil. Mais conhecida como a Lei da Ficha Limpa, essa lei de iniciativa popular foi fruto de forte clamor social. Publicada em junho de 2010, a lei da Ficha Limpa gerou grande repercussão e discussão quanto a pontos polêmicos acerca da sua constitucionalidade. Esse trabalho tratou de forma sucinta dos Direitos políticos, de inelegibilidade e do instrumento de iniciativa popular pela pertinência com o tema. Também discorreu sobre o surgimento da Lei da Ficha Limpa, sobre as consequências dela advindas, as modificações trazidas à legislação eleitoral, assim como abordou a sua interpretação por parte do Tribunal Superior Eleitoral-TSE e do Supremo Tribunal Federal-STF. Tratou também da iminente Reforma política no Brasil, tendo a Lei da Ficha Limpa um importante papel incentivador para que tal reforma venha a acontecer.

PALAVRAS-CHAVE: Lei da Ficha Limpa. Lei Complementar nº 135/2010. Inelegibilidade. Reforma Política. Direitos Políticos.

OLIVEIRA, Livia Macedo Barreto de. **A Lei da Ficha Limpa: um importante marco para uma reforma política no Brasil.** Trabalho de Conclusão do Curso. 55 fls. (Curso de bacharelado em direito). Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2014.

ABSTRACT

This study aimed to make a brief introduction and analysis of the consequences of Complementary Law No. 135/2010 on the political scene in Brazil. Best known as the Clean Record Law, the law of popular initiative was the result of strong public outcry. Published in June 2010, the Clean Record Law generated great repercussion and discussion on the controversial points about its constitutionality. This work dealt with succinctly political rights, ineligibility and the instrument of popular initiative for relevance to the topic. We also talked about the emergence of the Clean Record Law on the consequences of it arising, the changes brought to the electoral legislation and approached its interpretation by the Electoral-TSE Superior Court and Supreme Court, Federal Supreme Court. Also addressed the impending political reform in Brazil, and the Clean Record Law an important supportive role for such reform will happen.

KEY WORDS: Law of Clean Record. Supplementary Law nº 135/2010. Ineligibility. Political Reform. Political Rights.

SUMÁRIO

Introdução	7
1 Conceitos relevantes ao estudo da Lei Complementar nº 135/2010	9
1.1 Direitos políticos.....	9
1.2 Inelegibilidade.....	11
1.3 Lei de iniciativa popular.....	14
2 Lei nº 9.840/99: precursora da Lei da “Ficha Limpa”	16
3 A Lei da Ficha Limpa	20
3.1 Surgimento.....	20
3.2 Tramitação.....	21
3.3 Alterações trazidas à Lei Complementar nº 64/90	22
3.4 Interpretações da Lei Complementar nº 135/10 na esfera judiciária.....	25
3.4.1 Entendimento do TSE.....	25
3.4.2 Entendimento do STF.....	30
3.4.2.1 Constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.....	31
4 Consequência da Lei da Ficha Limpa: a busca por uma ampla Reforma Política	38
4.1 Reforma Política.....	38
4.2 Reformas políticas recentes no sistema político brasileiro.....	39
4.3 Principais temas da pauta da reforma política na atualidade.....	41
4.3.1 Financiamento exclusivamente público de campanha.....	42
4.3.2 Listas preordenadas.....	44
4.4 O Projeto de Lei Eleições Limpas.....	46
4.5 A relevância da lei da Ficha Limpa para a Reforma Política no Brasil.....	48
Considerações finais	50
Referências	52

INTRODUÇÃO

A crescente onda de corrupção da máquina pública e a ampla divulgação dos casos de corrupção política através dos meios midiáticos, ocorrida nos últimos anos, instigaram o surgimento de um projeto de lei de iniciativa popular denominado Ficha Limpa. Esse Projeto de Lei foi aprovado e sancionado, transformando-se na Lei Complementar nº 135/2010, que ficou popularmente conhecida como a Lei da Ficha Limpa, em continuidade à alcunha do seu projeto. Ela trouxe alterações à Lei Complementar 64/1990, introduzindo 10 (dez) novas hipóteses de inelegibilidades, bem como aumentando e padronizando os prazos de impedimento à candidatura, que antes variavam entre 03 (três) e 08 (oito) anos, sendo que agora é de 08 (oito) anos para todos os casos elencados.

Dessa forma, essa lei busca, em nome da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, impedir que pessoas que não têm a vida pregressa condizente com a vida pública pleiteiem um cargo político pelo tempo que estiverem impedidas.

Tais mudanças tiveram grande impacto nas eleições subseqüentes a sua promulgação, o que pôde ser visto na grande quantidade de candidaturas que foram impugnadas com base na Lei da Ficha Limpa, nas eleições de 2012, bem como nos acalorados debates travados nas cortes superiores do país, relacionados a divergências de interpretação, à data do início de sua vigência, e até mesmo quanto a sua constitucionalidade.

O presente trabalho tem como escopo analisar a introdução e as consequências da Lei da Ficha Limpa no cenário político brasileiro. Para o alcance do objetivo a que o trabalho se propõe, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica ocorreu com a utilização de livros e artigos científicos. Já a pesquisa documental com a análise de Leis, projeto de lei, ações de controle de constitucionalidade e inconstitucionalidade do STF. Para complementar o conteúdo, foram utilizados ainda artigos publicados na mídia em geral que versam sobre o tema.

Para Lakatos e Marconi, a pesquisa bibliográfica “trata-se do levantamento, seleção e documentação de toda a bibliografia já publicada sobre o assunto que

está sendo pesquisado”¹, e tem como objetivo “colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o mesmo”². Já a pesquisa documental, para os mesmos autores, é aquela em que “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”³.

O estudo está dividido em quatro capítulos, que visam ao alcance de objetivos específicos. O primeiro capítulo introduzirá conceitos fundamentais para a realização dessa análise, quais sejam, direitos políticos no Brasil, inelegibilidade, além da utilização do instrumento democrático de iniciativa popular.

No segundo capítulo, o texto se propõe a fazer um breve retrospecto sobre a Lei nº 9.840/1999, que por vários aspectos, é vista como a grande precursora da Lei da Ficha Limpa. Posteriormente, será realizada uma análise da Lei da Ficha Limpa, no que se refere ao seu surgimento, tramitação no Congresso Nacional, alterações trazidas à Lei Complementar nº 64/1990, bem como as polêmicas envolvendo a sua interpretação pelo TSE e STF.

Serão abordadas, no quarto capítulo, algumas conseqüências da Lei da Ficha Limpa, especialmente no que tange a sua contribuição para a busca por uma Reforma Política no Brasil. Por fim, o trabalho apresentará algumas considerações sobre o conteúdo abordado.

¹ MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 66.

² Idem.

³ _____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 174.

1. CONCEITOS RELEVANTES AO ESTUDO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010

Para uma melhor compreensão e análise da Lei da Ficha da Limpa é necessário o entendimento de alguns conceitos e fatos, os quais serão introduzidos neste capítulo inicial. Primeiramente será tratado o tema Direitos Políticos, tendo em vista que estes são, de maneira abrangente, o alvo de mudança da Lei que será estudada, e posteriormente abordar-se-á o conceito de inelegibilidade. Por fim, será realizada uma breve explanação sobre o instrumento para o exercício da Soberania Popular denominado de Iniciativa Popular, uma vez que a Lei nº 135/2010 se trata de uma das poucas concretizações da utilização dessa ferramenta no Brasil, e ser esse um dos fatores que fazem dessa Lei um importante passo para a busca pela Reforma Política.

1. 1. DIREITOS POLÍTICOS

Em todo Estado Democrático de Direito deve existir um conjunto de normas que regulamentem a forma de participação popular no governo. A essas normas dá-se o nome de direitos políticos.

José Afonso da Silva, citando a clássica definição de Pimenta Bueno, define direitos políticos como: “as prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade de gozo desses direitos”.⁴

O autor Pedro Lenza, tendo como base a Constituição de 1988, afirmou que direitos políticos “nada mais são que instrumentos por meio dos quais a Constituição garante o exercício da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente”.⁵

Na mesma diretriz, discorre Alexandre de Moraes sobre os Direitos Políticos:

É o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o caput do artigo 14 da Constituição Federal.

⁴ BUENO, 1958 *apud* SILVA, 2008, p. 345.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 15º ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1015.

São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.⁶

Tais normas desdobram-se do princípio democrático elencado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, onde todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Os direitos políticos são comumente classificados em positivos e negativos. Os positivos “consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”.⁷ Já os direitos políticos negativos são aquelas “determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais”⁸, como será visto mais adiante.

Com relação aos direitos políticos positivos, o envolvimento dos cidadãos pode ocorrer através das diferentes modalidades de sufrágio, sendo eles, o direito de votar e ser votado, o direito de voto nos plebiscitos e referendos, bem como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos. Contudo, as instituições fundamentais dos direitos políticos positivos são as que configuram o direito eleitoral em seus dois aspectos, o ativo e o passivo.

Segundo a CF de 1988, nos termos do art. 14, para que o cidadão exerça efetivamente o direito de voto (capacidade eleitoral ativa) ele deve ter nacionalidade brasileira, idade mínima de dezesseis anos, estar alistado na Justiça Eleitoral e não ser conscrito em serviço militar obrigatório. Vale salientar que a alistabilidade e o voto, apesar de obrigatórios para os maiores de dezoito anos, são arbitrários para os maiores de dezesseis anos, maiores de setenta anos, bem como para os analfabetos. A restrição ao direito de alistar-se é uma exceção que somente se dará no caso dos conscritos, enquanto prestem serviço militar obrigatório.

Já o direito de ser votado (capacidade eleitoral passiva), para que seja exercido, deve preencher as condições de elegibilidade além de não incidir em

⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23º Ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 225.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30º Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 348.

⁸ *Ibidem*, p. 381.

nenhuma das hipóteses de inelegibilidades. Segundo a Constituição Federal de 1988 em seu art.14, § 3º são condições de elegibilidade:

Art. 14. [...]

[...]

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

1.2 INELEGIBILIDADE

As inelegibilidades correspondem aos direitos políticos negativos, tendo em vista que “revelam impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). Obsta, pois, à elegibilidade”.⁹

Para Alexandre de Moraes 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”.¹⁰

As inelegibilidades têm por finalidade, conforme estabelece o art. 14, § 9º da Constituição Federal, proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Logo, tendo em vista defender os princípios basilares da probidade e da moralidade, as

⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30º Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 388.

¹⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23º Ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 233.

inelegibilidades apresentam um claro fundamento ético, tornando-se ilegítimas quando aplicadas com motivação política ou para assegurar o domínio do poder. Sendo assim, essas restrições aos direitos políticos devem contemplar valores específicos e não devem impor barreiras desarrazoadas, visto que, como exposto por Marcelo Roseno de Oliveira:

[...] o reconhecimento dos direitos políticos como direitos fundamentais (preponderantemente de defesa) – que expressam, mais do que uma concepção subjetiva, individual, uma série de valores que orientam a ordem jurídica – importa a necessidade de que a interpretação das normas que os contemplem deva favorecer ao seu amplo exercício, não admitindo restrições desproporcionais, que não encontrem fundamento na própria Constituição ou em lei (complementar, no caso das inelegibilidades).¹¹

Na mesma linha assevera José Afonso da Silva que:

O princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. A pertinência desses direitos ao indivíduo, como vimos, é que o erige em cidadão. Sua privação ou a restrição do seu exercício configura exceção àquele princípio. Por conseguinte, a interpretação das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve tender à maior compreensão do princípio, deve dirigir-se ao direito de votar e de ser votado, enquanto as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras da hermenêutica.¹²

As inelegibilidades estão previstas no próprio texto constitucional e em normas infraconstitucionais, neste caso, fixadas mediante autorização da Lei maior. As estabelecidas diretamente pela Constituição têm eficácia plena e aplicabilidade imediata, ou seja, incidem independentemente da lei complementar referida no § 9º do art.14. Esta mencionada lei complementar está autorizada a determinar outros casos de inelegibilidades e os prazos de sua cessação, a fim de proteger aqueles valores, que são fundamentos do Estado Democrático de Direito.

No tocante à sua abrangência, existem dois tipos de inelegibilidades, as absolutas e as relativas. As absolutas implicam impedimento eleitoral para qualquer

¹¹ OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. “As Inelegibilidades Decorrentes da Prática de Ilícitos Eleitorais: Reflexões sobre o Perfil da nova alínea “J”, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990”. In: REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis pela Iniciativa Popular**. São Paulo: Edipro, 2010.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30º Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 382.

cargo eletivo, não podendo concorrer à eleição alguma. Em tal situação, não há prazo para desincompatibilização que lhe permita sair do impedimento a tempo de poder concorrer a determinado pleito. Esse impedimento absoluto só desaparece quando a situação que a produz for definitivamente extirpada. Por isso, ela é excepcional e somente pode ser estabelecida, taxativamente, pela Constituição Federal. E esta, apenas aponta como inelegibilidades absolutas as que decorrem do art. 14, § 4º, quais sejam, os inalistáveis e os analfabetos. Rigorosamente absoluta, como se percebe, é apenas a inelegibilidade dos analfabetos e dos que perderam os direitos políticos, tendo em vista não terem uma expectativa de cessação do impedimento.

Conforme preceitua Alexandre de Moraes:

As inelegibilidades relativas, diferentemente das anteriores, não estão relacionadas com determinada característica pessoal daquele que pretende candidatar-se, mas constituem restrições à elegibilidade para certos pleitos eleitorais e determinados mandatos, em razão de situações especiais existentes, no momento da eleição, em relação ao cidadão.¹³

A Constituição trata o tema em seu art. 14, §§ 5º a 7º:

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Por motivos funcionais, há os impedimentos relativos para os mesmos cargos para um terceiro mandato sucessivo, como descreve o § 5º do art.14, sendo possível apenas uma recondução, a segunda é vedada. E também há, para concorrerem a outros cargos (art.14, § 6º), sendo necessário, contudo, que haja o procedimento de desincompatibilização. O § 7º traz a inelegibilidade relativa em

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23º Ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 234.

razão do parentesco, tendo como escopo a não perpetuação de familiares no poder.

1.3 LEI DE INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular de lei foi prevista pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1898, no Estado de Dakota do Sul, contudo foi o Estado de Oregon quem primeiro utilizou o instituto de maneira prática. Na Alemanha a Constituição de Weimar passou a admiti-la a partir de 1919, com a participação mínima de um décimo do eleitorado. Na Suíça há a previsão do instituto para promover mais projetos de emendas constitucionais do que projetos de leis ordinárias. Na Itália, exige-se a assinatura de, no mínimo, cinqüenta mil eleitores, para a propositura de iniciativa popular, enquanto que na Espanha são exigidas quinhentas mil assinaturas com firma reconhecida.

Na América Latina, países como Argentina, Colômbia, Equador, Venezuela, Paraguai e Brasil adotam em suas respectivas Constituições a iniciativa popular.

A Constituição de 1988 preceitua no art.61, § 2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um dele.

Segundo Maria Victoria Benevides:

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.¹⁴

Vale salientar que apenas dez anos após a promulgação da Constituição Cidadã foi sancionada a Lei 9.709/98, que regula a iniciativa popular. Esta lei, todavia, tratou do instituto apenas nos artigos 13 e 14, sem se deter em detalhes sobre procedimentos para a realização da iniciativa popular. Contudo, vale ressaltar

¹⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991, p. 33.

o disposto no art. 13, §§ 1º e 2º:

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

No Brasil, a transformação de um projeto de lei de iniciativa popular em lei pelo Congresso Nacional só ocorreu em quatro momentos. O primeiro projeto de lei de iniciativa popular foi enviado ao Congresso em 1993, e surgiu a partir de um caso de grande repercussão nacional, que foi o trágico assassinato de Daniella Perez, filha da escritora e novelista Glória Perez. O projeto propunha que o homicídio qualificado fizesse parte do rol da Lei dos crimes hediondos. Contudo, tendo em vista as dificuldades para o recolhimento das assinaturas necessárias, o então presidente Itamar Franco assumiu o projeto como sendo de autoria do chefe do executivo e remeteu-o para o Congresso Nacional. Em 07 de setembro de 1994 originou-se a Lei 8.930/94, que alterou a lei 8.072/90 até então vigente.

O segundo projeto de lei de iniciativa popular a atingir a sua finalidade foi liderado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz, ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, e visava a combater a captação ilícita de sufrágio e o uso eleitoral da máquina administrativa vindo a transformar-se na Lei 9.840/99.

O posterior projeto de iniciativa popular legislativa a se tornar lei foi apresentado em 1992, pelo Movimento Nacional de Moradia, com o intuito de criar o Fundo Nacional de Habitação. Com a mesma dificuldade de recolhimento de assinaturas que o primeiro projeto de lei, ele tramitou como uma iniciativa parlamentar, tendo sido adotado por um membro do Congresso Nacional, o Deputado do PT-MG Nilmário Miranda. Após treze longos anos, o projeto só foi sancionado em 2005, transformando-se na Lei 11.124/05.

Assim, diante da dificuldade de a própria Câmara dos Deputados conferir se foram cumpridas as exigências para apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, aqueles que tornaram-se efetivamente lei precisaram ser assumidos por parlamentares ou pelo chefe do executivo para que viessem a tramitar no Congresso. Dessa forma, apesar de serem reconhecidos como de iniciativa popular por terem surgido do anseio da sociedade civil, na prática não tramitaram como tal.

2. LEI Nº 9.840/99: PRECURSORA DA LEI DA “FICHA LIMPA”

Em 1997, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz - CBJP apresentou à 35ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB o projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”, dando assim continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, cujo tema havia sido “Fraternidade e Política”.

Diante do quadro de corrupção absurda a que havia chegado o país, a CBJP propôs a modificação da lei eleitoral vigente, objetivando dar maior eficácia à ação da Justiça Eleitoral no julgamento de processos de compra de votos. Como o caso de compra de votos está enraizado na cultura do país, se previa a Iniciativa Popular como estratégia, ao mesmo tempo, de força política e de consciência de cidadania a toda população.

Dessa forma, foi lançada uma campanha de coleta de assinaturas para a criação de um projeto de lei de combate à corrupção eleitoral. Após um ano, chegou-se somente à metade das assinaturas necessárias para que fossem preenchidos os requisitos constitucionais para apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular. Assim, com o apoio de entidades da sociedade civil e dos meios de comunicação em massa, intensificaram-se os esforços em busca do restante das assinaturas e, em apenas três meses foram coletadas o meio milhão de assinaturas que faltavam.

Uma comitiva composta por várias entidades nacionais – à frente D. Jayme Chemello, presidente da CNBB – entregou o projeto ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, no dia 10 de agosto de 1999. Em apenas cinco semanas o projeto tramitou em prazo recorde dentro do Congresso, e cinco dias após ser encaminhado à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 9840/99 no dia 28 de setembro de 1999, havendo sido publicada no Diário Oficial no dia 29, um dia antes do prazo final para que tivesse validade já nas eleições de 2000.

A tramitação surpreendentemente rápida mostrou a força política de mais de um milhão de assinaturas coletadas em todo Brasil, e também a representatividade desse movimento com o apoio de mais de cinquenta entidades da sociedade civil, dos mais diversos segmentos.

A nova lei trouxe alterações à lei 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições) e a lei 4.737/65 (Código Eleitoral), com a inclusão do art. 41-A e a

alteração do § 5º do art. 73 da lei 9.504/97, assim como a alteração do inciso IV do art. 262 da lei 4.737/65, passando a vigorar com a seguinte redação:

art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro de candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observando o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

art.73.....

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito a cassação do registro ou do diploma.

Art. 262...

“IV- concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art.222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei 9504, de 30 de setembro de 1997.

Em síntese, a Lei 9.840/99 veio reprimir a compra de votos, com a cassação do candidato que oferece, doa, entrega ou promete bens ou vantagens de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública em troca de votos, e também, o uso eleitoral da máquina administrativa, introduzindo a punição da cassação do registro ou do diploma.

Em relação à aplicação da Lei 9.840/99, ela já se deu nas eleições municipais de 2000, sendo criados os comitês “9840” para combater a corrupção eleitoral, tendo o comitê nacional sediado em Brasília, além de comitês estaduais e municipais espalhados por todo o país. Os comitês locais funcionam como uma espécie de ouvidoria, recebendo denúncias de corrupção contra políticos, que são remetidas aos comitês estaduais, que as apresenta formalmente aos Tribunais Regionais Eleitorais e às Procuradorias Regionais Eleitorais.

Já nas eleições de 2002, cerca de 100 políticos já haviam sido cassados, afastando-se assim políticos corruptos que visavam a um mandato eletivo exclusivamente para benefício pessoal. Em 17 estados brasileiros foram criados 130 comitês englobando cerca de 1.600 pessoas. Na tarefa educativa, o movimento continuou usando o slogan “Voto não tem preço, tem consequências”.

Em 2004 chegou-se a 320 cassações e em 2006 foram contabilizados 419 políticos cassados. Ainda neste mesmo ano, o trabalho de conscientização continuou sendo difundido por meio de palestras, seminários e distribuição de material didático por todo país, a exemplo da cartilha “Lei 9840: vamos combater a corrupção eleitoral”.

Em outubro de 2007 foram lançados novos dados sobre os efeitos da lei 9.840/99, divulgando-se o número de cassados por corrupção eleitoral, número de cassados por cargo, número de cassados por partido e, conforme exposto abaixo, número de cassados por unidade da federação:

UF	Nº DE ATINGIDOS	PERCENTUAL
MG	71	11,39
RN	60	9,63
SP	55	8,82
BA	54	8,66
RS	49	7,86
CE	37	5,93
PB	36	5,77
GO	33	5,29
SC	25	4,01
PI	22	3,53
MT	20	3,21
RJ	18	2,88
MS	18	2,88
RR	17	2,72
PR	16	2,56
PE	14	2,24
PA	14	2,24
MA	14	2,24
RO	13	2,08
SE	10	1,60
AP	9	1,44
ES	7	1,12
AL	4	0,64
TO	3	0,48

AM	2	0,32
DF	1	0,16
AC	1	0,16
TOTAL	623	100,00

Tabela 1: Número de políticos cassados por UF até outubro de 2007. ¹⁵

Assim, com tudo o que foi exposto, pode-se extrair que a lei 9.840/99, além de ter trazido uma aproximação da população ao Judiciário, deu início a um processo de conscientização política em busca de eleições limpas e de imposição da ética e moralidade na administração pública.

¹⁵ MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Dossiê: políticos cassados por corrupção eleitoral.** Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/institucional/prpa/campanhas/politicoscassadosdossie.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

3. A LEI DA FICHA LIMPA

3.1 SURGIMENTO

O projeto ficha limpa surgiu do anseio e da mobilização da sociedade no sentido de melhorar a qualidade do cenário político do Brasil. Produto de relevante instrumento de democracia direta, a proposição de iniciativa popular, conhecida como “ficha limpa”, instituiu importantes conquistas para o saneamento dos costumes políticos do país, protegendo a moralidade e a probidade administrativa no exercício de mandatos, como exige o parágrafo nono do art. 14 da Constituição Federal.

Foram muitas as ocorrências de escândalos envolvendo políticos brasileiros em práticas de imoralidade e improbidade administrativa, contrariando sem qualquer receio os preceitos contidos nos dispositivos legais. As ações judiciais que seguem a apuração de tais fatos, quando chegavam a ser impetradas, percorriam um longo caminho até serem julgadas, sendo manobra de infundáveis recursos de protelação ou mesmo que excluía a possibilidade de penalização, fazendo com que os responsáveis quase nunca chegassem a ser punidos e, nas raras exceções, as punições, na prática, fossem extremamente brandas, até mesmo “simbólicas”. Tal situação gerava na população o sentimento de impunidade em relação aos seus representantes políticos, e fomentava na mente dos governantes a cultura da corrupção, pois onde não há punição não há de se falar em crime, nem sobre a mudança de comportamento.

Assim, diante do quadro político do país, o MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral) iniciou, em 2008, uma campanha para coleta de assinaturas objetivando melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos. Seu principal alvo era tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades dos candidatos, aumentando o rol de possibilidades de impedimento para a candidatura.

Criado em 2002, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral foi lançado com a finalidade de ajudar a aplicação da Lei 9.840/99. Posteriormente, logrou êxito ao liderar o projeto de lei que viria a se tornar a Lei Complementar 135/2010. Formado por uma rede de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e organizações religiosas, o MCCE trabalhou durante um ano e cinco meses para coletar 1,3 milhão de assinaturas nos 26 estados da federação e no Distrito

Federal. Após a apresentação do projeto à Câmara dos Deputados, foram entregues inúmeras assinaturas que endossaram ainda mais a campanha.

Nesse contexto, é importante ressaltar a relevância da internet como meio de disseminação de informações, difundindo o movimento ficha limpa rapidamente por meio de redes sociais, *clippings*, *posts*, levando o tema a pessoas de várias idades e contextos sociais, de modo que se obteve um apoio amplo e incisivo ao projeto, tendo sido recolhidas inúmeras assinaturas por campanha virtual.

3.2 TRAMITAÇÃO

O projeto de lei popular nº 518, transformado em projeto de lei complementar, foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Antônio Carlos Biscaia, do Partido dos Trabalhadores (PT-RJ), que adotou a lei e figurou como autor, e teve a coautoria de muitos parlamentares, dos mais diversos partidos e ideologias políticas.

Com o intuito de alterar o projeto de Lei e de postergar a votação, diversos deputados apresentaram destaques e propostas de alteração do texto do PL nº 518 na sua chegada ao plenário da Câmara dos Deputados para votação. Dessa forma, a votação foi se prolongando e tendo que ser novamente adiada. Mas diante de tudo isso, os organizadores da Ficha Limpa tomaram a iniciativa de disponibilizar em uma página da campanha os telefones de todos os deputados que apresentaram destaques, e pediram para que a sociedade se mobilizasse telefonando para os deputados dos seus estados pedindo que votassem contra todos os destaques de modo a pressioná-los. No dia da votação todos os destaques apresentados foram retirados.

Entretanto, o texto originalmente proposto não passou intacto pelo Congresso Nacional. Com base em negociações feitas entre o Deputado José Eduardo Cardoso (PT-SP) - relator do projeto na Câmara - e o MCCE, foram alteradas algumas particularidades do projeto. Como exemplo, foi afastada como causa de inelegibilidade a condenação criminal em primeiro grau, aplicando-se como razão de impedimento apenas as condenações resultantes de decisões colegiadas. Os parlamentares fundamentaram que decisões proferidas por juízo isolado teriam maiores probabilidades de gerarem arbitrariedades jurisdicionais.

Introduziu-se ainda no projeto a possibilidade de, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que a pretensão recursal for plausível e requerida de forma expressa.

Vale ressaltar a emenda de redação feita ao PLP nº 518 pelo presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), senador Demóstenes Torres, do Democratas (DEM-GO), sugerida pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ), onde alterou a expressão “os que tenham sido condenados” para “os que forem condenados”, dando a entender que apenas políticos condenados depois da sanção da lei ficariam inelegíveis.

Nesse contexto, houve controvérsias acerca da constitucionalidade formal da lei, havendo quem defenda a inconstitucionalidade formal da ficha limpa por compreender que as mudanças realizadas no Senado não foram meras atualizações gramaticais, ou seja, de forma, mas alterações de conteúdo, devendo assim ter retornado à Casa iniciadora, fato que não sucedeu.

Segundo explicou o senador Demóstenes Torres, a emenda de redação foi apresentada para corrigir discrepâncias verbais no substitutivo aprovado pela Câmara, que continha expressões no passado e no futuro. O parlamentar assegurou que excluída essa contradição, o texto final aprovado pelo Senado se aplicaria tanto a casos futuros, como também a processos em andamento com condenações de órgãos colegiados.

Destarte, diante do clamor da sociedade, da intensa pressão dos meios de comunicação e do apoio de fortes entidades como a OAB e a CNBB, a PLP nº 518 tramitou no Congresso Nacional por um curto período de oito meses, tendo sido promulgada em 04/06/2010 pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

3.3 ALTERAÇÕES TRAZIDAS À LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90

A lei da Ficha Limpa alterou a Lei Complementar 64/90 (Lei de Inelegibilidades), que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato.

Abaixo, no Quadro 1, encontram-se detalhadas as mudanças que a Lei Complementar nº 135/2010 efetivamente impôs à Lei de Inelegibilidades, de nº 64/90:

LC 64/90 ANTES DAS ALTERAÇÕES DA LC 135/2010	LC 64/90 DEPOIS DAS ALTERAÇÕES DA LC 135/2010
Prazo de inelegibilidade: de 03 a 08 anos	Prazo de inelegibilidade: 08 anos para todos os casos
Inelegibilidades por trânsito em julgado	Decisão proferida por órgão judicial colegiado
Sem previsão	Possibilidade de concessão de efeito suspensivo em grau de recurso para o caso de inelegibilidades decorrentes de decisão condenatória colegiada
Inelegibilidade prevista	Art. 1º, I, alínea 'a' - São inelegíveis: os inalistáveis e os analfabetos
Inelegibilidade prevista	Art. 1º, I, alínea 'b' - São inelegíveis: os parlamentares de todas as esferas que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da CF/88
Inelegibilidade prevista (Prazo de 03 anos)	Art. 1º, I, alínea 'c' - São inelegíveis: os chefes do poder executivo de todas as esferas que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da CF/88
Inelegibilidade prevista (Apenas com trânsito em julgado) (Prazo de 03 anos)	Art. 1º, I, alínea 'd' - São inelegíveis: os que tenham contra si representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral por abuso do poder econômico ou político
Inelegibilidade prevista (Apenas com trânsito em julgado) (Prazo de 03 anos)	Art. 1º, I, alínea 'e' - São inelegíveis: os que forem condenados por crimes: 1) contra a economia popular; 2) contra a fé pública; 3) contra a administração pública; 4) contra o patrimônio público; 5) contra o sistema financeiro; 6) por tráfico de entorpecentes; 7) eleitorais
Sem previsão	Art. 1º, I, alínea 'e' - São inelegíveis: os que forem condenados por crimes: 8) contra o patrimônio privado, o mercado de capitais e os previstos na Lei que regula a falência; 9) de racismo; terrorismo; hediondos; 10) lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 11) escravidão; 12) contra a vida e a dignidade sexual; 13) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; 13) contra o meio ambiente e a saúde pública.
Sem previsão	Art. 1º, I, alínea 'f' - São inelegíveis: os que forem declarados indignos do oficialato ou incompatíveis

<p>Inelegibilidade prevista (Não havia o requisito de que a irregularidade se desse por ato doloso) (Prazo de 05 anos)</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'g' - São inelegíveis: os 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</p>
<p>Inelegibilidade prevista (Apenas com trânsito em julgado) (Prazo de 03 anos)</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'h' - São inelegíveis: os detentores de cargo na administração pública que forem condenados por beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político</p>
<p>Sem previsão</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'i' - São inelegíveis: os que em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extra-judicial, hajam exercido, nos 12 meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade</p>
<p>Sem previsão</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'j' - São inelegíveis: 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 diploma</p>
<p>Sem previsão (Podia-se renunciar ao mandato político para escapar de cassação e de inelegibilidade)</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'k' - São inelegíveis: os que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar abertura de processo por infringência a dispositivo da CF/88</p>
<p>Sem previsão</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'l' - São inelegíveis: os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito</p>
<p>Sem previsão</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'm' - São inelegíveis: os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória de infração ético-profissional</p>
<p>Sem previsão</p>	<p>Art. 1º, I, alínea 'n' - São inelegíveis: os que forem condenados em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar a caracterização de inelegibilidade</p>

Sem previsão	Art. 1º, I, alínea 'o' - São inelegíveis: os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial
Sem previsão	Art. 1º, I, alínea 'p' - São inelegíveis: a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas como ilegais
Sem previsão	Art. 1º, I, alínea 'q' - São inelegíveis: os magistrados e os membros do MP 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

Quadro 1: Comparativo dos dispositivos da LC 64/90 antes e depois da LC 135/2010 (adaptado).¹⁶

Observa-se que, em termos gerais, foi ampliado o rol taxativo de inelegibilidades, tendo a Lei Complementar 135/10 acrescentado 10 (dez) novas hipóteses à Lei Complementar 64/90, totalizando assim, 17 (dezesete) hipóteses de inelegibilidades. Já os prazos de impedimento, que antes variavam entre 3 (três) e 8 (oito) anos, foram aumentados e padronizados em 8 (oito) anos para todos os casos.

Outro ponto relevante é a possibilidade de avaliação da vida pregressa do candidato sem a imprescindibilidade de trânsito em julgado da condenação, gerando, assim, impedimento à candidatura por decisão decorrente de órgão colegiado.

3.4 INTERPRETAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10 NA ESFERA JUDICIÁRIA

3.4.1 ENTEDIMENTO DO TSE

As implicações políticas e jurídicas em torno da aplicação da lei da Ficha Limpa induziram o Tribunal Superior Eleitoral a ser consultado em dois momentos. Em um primeiro momento, em 10 de junho de 2010, com a Consulta nº 1.120-

¹⁶ MOURA, Fernando Quevem Cardoso. **Comentários as ineligibilidades da Lei Complementar nº 135/2010**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7511> Acesso em: 24 mar. 2014.

26/DF e num segundo momento, em 17 de junho de 2010, com a Consulta nº 1.147-09/DF.

Vale frisar que o Código Eleitoral em seu art. 23, XII elucida ser competência privativa do TSE responder às consultas que lhe forem feitas sobre matéria eleitoral por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político. Essas consultas têm a função de orientar os tribunais regionais eleitorais, os juízes eleitorais e os jurisdicionados quanto à aplicação da lei eleitoral, não gerando assim, direito subjetivo nem tão pouco coisa julgada.

A primeira Consulta foi feita pelo senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto (PSDB-AM), onde ele questionava acerca da possibilidade de aplicação para as eleições de 2010, de lei eleitoral de inelegibilidades que tenha entrado em vigor antes do prazo final para o registro de candidaturas (cinco de julho).

O Plenário do TSE respondeu afirmativamente à Consulta no sentido de que a Lei Complementar 135/2010 tem aplicação imediata, tendo em vista não alterar o processo eleitoral por tratar-se de norma eleitoral material, não incidindo, assim, o princípio da anualidade inscrito no art. 16 da Constituição de 1988.

O ministro Hamilton Carvalhido, relator da Consulta, em seu voto afirmou que “as inovações trazidas pela Lei Complementar 135/2010 têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral”¹⁷, não havendo, dessa forma, ofensa ao princípio da anualidade.

Ressaltando o aspecto da instrumentalidade, isto é, a diferenciação entre normas de direito eleitoral e normas de direito processual eleitoral, o ministro Hamilton Carvalhido citou voto do ministro Moreira Alves, nos autos da ADIN nº 354/1990:

O que é certo é que processo eleitoral é expressão que não abarca, por mais amplo que seja o sentido que se lhe dê, todo o direito eleitoral, mas **apenas o conjunto de atos que estão diretamente ligados às eleições.**
(...)

A meu ver, e desde que processo eleitoral não se confunde com direito eleitoral, parte que é dele, deve-se entender aquela expressão não como abrangente de todas as normas que possam refletir-se direta ou indiretamente na série de atos necessários ao funcionamento das eleições por meio do sufrágio universal – o que constitui o conteúdo do direito

¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Informativo TSE. Ano XII, nº 30**, Brasília, 20 de setembro a 3 de outubro de 2010, p. 14. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-xii-30>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

eleitoral -, mas, sim, das normas instrumentais diretamente ligadas às eleições.¹⁸

Posteriormente, em 17 de junho de 2010, o TSE foi novamente questionado com a Consulta nº 1147-09/DF elaborada pelo Deputado Federal Ilderlei Cordeiro (PPS-AC), onde foram realizadas seis perguntas, conforme transcritas abaixo:

I. Lei eleitoral que alterar as causas de inelegibilidade e o período de duração da perda dos direitos políticos, sancionada no ano eleitoral, pode ser aplicada neste mesmo ano?

II. Lei eleitoral que alterar as causas de inelegibilidade e o período de duração da perda dos direitos políticos, aplica-se aos processos em tramitação iniciados antes de sua vigência?

III. Lei eleitoral que alterar as causas de inelegibilidade e o período de duração da perda dos direitos políticos, aplica-se aos processos em tramitação, já julgados e em grau de recurso, com decisão onde se adotou punição com base na regra legal então vigente?

IV. As disposições de nova lei eleitoral podem retroagir para agravar a pena de Inelegibilidade aplicada na forma da legislação anterior?

V. As disposições de nova lei eleitoral podem estabelecer execução de pena de perda dos direitos políticos (inelegibilidade) antes do trânsito em julgado da decisão?

VI. Supondo-se que entre em vigor nova lei eleitoral, estabelecendo período mais extenso de inelegibilidade, devem ser aplicadas aos processos já iniciados as penas estabelecidas pela lei vigente à época dos fatos ou a punição estabelecida na lei nova?¹⁹

Diante de uma Consulta mais abrangente que a primeira, e que trouxe os principais pontos polêmicos que a lei incita, o ministro relator Arnaldo Versiani foi o primeiro a proferir seu entendimento. Inicialmente fixou três premissas para serem respondidas, para, em seguida, responder as indagações feitas pelo Deputado Federal Ilderlei Cordeiro. A primeira proposição era se a inelegibilidade constitui pena; a segunda, quando a causa de inelegibilidade deve ser aferida; e a terceira, se a inelegibilidade só pode ser aplicada, em determinadas hipóteses, se houver

¹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Informativo TSE. Ano XII, nº 30**, Brasília, 20 de setembro a 3 de outubro de 2010, p. 15. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-xii-30>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

¹⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão. Consulta nº 1147-09.2010.6.00.0000**. Classe 10. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 17 de junho de 2010. Brasília, DF, p. 2. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1116316>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

decisão transitada em julgado.

Para o eminente ministro, inelegibilidade não pode ser concebida como pena ou sanção, tendo em vista que ela se aplica a várias categorias, como por exemplo, a juízes e membros do Ministério Público, parentes de titular de cargo eletivo bem como aos inalistáveis e aos analfabetos, sem que possa, desse modo, se falar de uma penalidade, podendo isso ocorrer por eventual influência no eleitorado, ou por condição pessoal, ou pela categoria a que pertença, ou ainda por incidir em qualquer outra causa de inelegibilidade.

Acerca da segunda proposição, o juiz do TSE afirma que a causa de inelegibilidade deve ser analisada no momento da formalização do registro de candidatura, “não se podendo cogitar de direito adquirido às causas de inelegibilidade anteriormente previstas”²⁰, concluindo-se daí, que a Lei da Ficha Limpa atinge as condenações impostas anteriores a sua vigência.

A terceira proposição discorre a respeito da incidência de inelegibilidade sem o trânsito em julgado da decisão. O relator Arnaldo Versiani expõe seu entendimento de que quando se trata de inelegibilidade ninguém é considerado culpado do que quer que seja, não havendo, pois, necessidade de trânsito em julgado da decisão para que haja o preenchimento dos requisitos impostos por lei para que alguém venha concorrer a mandato eletivo.

Depois de ter esclarecido esses pontos, o ministro Arnaldo Versiani, respondeu as indagações feitas. Acerca da primeira pergunta se a lei da Ficha Limpa já poderia ser aplicada em outubro, o ministro declarou que sim, e que o TSE já havia se manifestado nesse sentido em Consulta anterior. A segunda questão era se, ao alterar as causas de inelegibilidade, a lei se aplicava aos processos em tramitação iniciados antes da sua vigência. “Sim. A Lei Complementar 135/10 se aplica aos processos em tramitação iniciados e mesmo encerrados antes da entrada em vigor”²¹, afirmou o ministro. Para Versiani, o art. 3º da LC 135/2010 não deixa dúvida, visto que o legislador não permitiria, sem razão, o aditamento de recursos anteriores à lei, se as inelegibilidades só incidissem para o futuro.

O terceiro ponto presente na consulta questiona se a nova legislação aplica-

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão. Consulta n° 1147-09.2010.6.00.0000**. Classe 10. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 17 de junho de 2010. Brasília, DF, p. 8. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1116316>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

²¹ Ibidem, p. 14.

se aos processos em tramitação, já julgados e em grau de recurso. O ministro respondeu afirmativamente, tendo em vista que “a inelegibilidade não precisa ser imposta na condenação. A condenação é que, por si, acarreta a inelegibilidade”.²²

O ilustre ministro Arnaldo Versiani ainda respondeu a outras duas interrogações. Uma indagava se as disposições de nova lei eleitoral podem retroagir para agravar a pena de inelegibilidade aplicada na forma da legislação anterior. A outra questionava se disposições de nova lei eleitoral podem estabelecer execução de pena de perda de direitos políticos antes do trânsito em julgado da decisão. De acordo com Versiani, “não se trata de retroatividade de norma eleitoral, mas, sim, de sua aplicação aos pedidos de registro de candidatura futuro, uma vez que a causa de inelegibilidade incide sobre a situação do candidato no momento de registro da candidatura”.²³

Sobre a quinta pergunta, o membro do TSE respondeu afirmativamente, fazendo a ressalva que “perda dos direitos políticos não se confunde com inelegibilidade, pois essa perda tem consequências muito mais abrangentes do que a inelegibilidade, que há de ser entendida como restrição temporária ao exercício de mandato”.²⁴ A sexta questão foi julgada prejudicada e por isso mesmo não foi respondida.

Acompanharam o voto do ministro relator os ministros Carmen Lúcia, Aldir Passarinho Júnior, Hamilton Carvalhido, Marcelo Ribeiro e Ricardo Lewandowski.

O ministro Marco Aurélio, assim como na Consulta nº 1.120-26/DF, foi a única voz divergente, respondendo negativamente a todas as perguntas. O ministro esclareceu que qualquer lei que venha a disciplinar inelegibilidade repercute sim no âmbito do processo eleitoral, devendo-se assim, total respeito ao que preceitua o art. 16 da Constituição Federal. Para ele, “tem tudo a ver com o processo eleitoral, porque versa o direito ativo de atuar nas eleições.”²⁵

Assim, findada a votação das consultas nº 1.120-26/DF e nº 1.147-09/DF, o TSE entendeu pela aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa para o pleito de 2010. Acerca da segunda consulta, o plenário respondeu afirmativamente a todas as questões - com exceção da última, que considerou prejudicada – assentando

²² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão. Consulta nº 1147-09.2010.6.00.0000**. Classe 10. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 17 de junho de 2010. Brasília, DF, p. 15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1116316>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

²³ Ibidem, p. 16.

²⁴ Ibidem, p. 14.

²⁵ Ibidem, p. 29.

entendimento favorável a Lei da Ficha Limpa em todos os seus aspectos polêmicos questionados.

O posicionamento adotado pelo TSE nas consultas gerou insatisfações no meio político, visto que inúmeros candidatos seriam atingidos pelas novas regras e, ainda por cima, nas eleições de 2010. Desta forma, como era de se esperar, tal questão chegou ao STF, como se verá a seguir.

3.4.2 ENTENDIMENTO DO STF

Em virtude do posicionamento do TSE quanto à aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa, os candidatos que se sentiram lesados recorreram ao STF com a finalidade de impedir a aplicação da lei para as eleições de 2010.

O processo escolhido como representativo da controvérsia foi o Recurso Extraordinário 630147, tendo como recorrente o ex-senador Joaquim Roriz e candidato a governador do Distrito Federal nas eleições de 2010. Joaquim Roriz impetrou RE questionando o posicionamento do TSE ao considerá-lo inelegível. Em 2007, Roriz havia renunciado ao mandato de senador para evitar cassação. Assim, quando a coligação da qual ele fazia parte pediu o seu registro de candidatura para governador do Distrito Federal, o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal negou o registro com base no art. 1º, I, “k” da Lei 64/1990 com as modificações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010, onde fica inelegível candidato que renunciar para evitar cassação de mandato.

Diante disso, Roriz e sua coligação interpuseram Recurso Ordinário junto ao TSE da decisão do TRE-DF que negou o seu registro. Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral manteve a decisão do Tribunal Regional. Desta forma, só restou a Joaquim Roriz impetrar Recurso Extraordinário objetivando a reforma da decisão do TSE que manteve o indeferimento de sua candidatura com base na Lei da Ficha Limpa.

O Recurso Extraordinário chegou ao STF e, após muito debate, a sessão foi encerrada com o empate de 5 a 5 sobre o provimento ou não do RE, tendo em vista que o ministro Eros Grau havia se aposentado e o seu lugar não ter sido ocupado à época do julgamento do recurso. Pouco tempo depois, Joaquim Roriz e sua coligação requereram a desistência do RE e o STF extinguiu o processo.

Posteriormente, o STF foi novamente provocado a se manifestar no Recurso

Extraordinário 631102, desta vez por Jader Barbalho (PMDB-PA), acerca de decisão do TSE que cassou o seu registro de candidatura com base no art. 1º, I, “k”, da Lei 64/90 com as modificações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010.

Tendo havido novo empate no julgamento do recurso de Jader Barbalho, o STF entendeu, desta vez, que a decisão do TSE iria predominar. A decisão do TSE indeferiu o registro de candidatura de Jader Barbalho ao mandato de senador pelo estado do Pará.

A questão da aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010, finalmente foi resolvida com o julgamento do Recurso Extraordinário 633703 impetrado por Leonídio Bouças. Leonídio, candidato a Deputado Estadual pelo estado de Minas Gerais, teve seu registro de candidatura indeferido com base no art. 1º, I, “l” da Lei da Ficha Limpa, por ter sido condenado em 2002 pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais por improbidade administrativa.

A vaga deixada pela aposentadoria do ministro Eros Grau foi preenchida em março de 2011 pelo ministro do STJ Luiz Fux. O eminente ministro desempatou a votação deixando-a em 6 a 5 pela inaplicabilidade da Lei da Ficha Limpa para as eleições de outubro de 2010. Ele fundamentou seu voto no princípio da anualidade, na segurança jurídica e na proteção da confiança, consolidando então o entendimento do STF de que a Lei Complementar nº 135/2010 só poderia produzir os seus efeitos a partir das eleições de 2012.

3.4.2.1 CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA

Afastada a aplicação da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010, o STF foi chamado para se manifestar acerca do mérito da Lei da Ficha Limpa via controle concentrado de constitucionalidade.

Foram propostas três ações no STF sobre a Lei da Ficha Limpa: a) Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 29, pelo Partido Popular Socialista (PPS); b) Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 30, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e c) Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4578, pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). O PPS buscou a garantia da aplicação da lei a fatos pretéritos a sua vigência. Já a OAB, de forma mais ampla pretendeu a declaração de constitucionalidade da lei. A CNPL impugnou a causa de inelegibilidade da alínea “m” do inciso I, art. 1º, sobre a

exclusão dos quadros de órgão profissional por infração ético- profissional.

Todas as ações tiveram como relator o Ministro Luiz Fux, que adotou o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9868/99. Por este rito, o STF não aprecia os pedidos de medida liminar, os prazos para instrução do processo são reduzidos, de maneira que a Suprema Corte se pronuncie diretamente de forma definitiva sobre a lei.

Vale salientar que a controvérsia judicial limitou-se a tratar das inelegibilidades elencadas no art. 1º, I, alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” da Lei Complementar nº 64/90, por força da Lei Complementar nº 135/10, visto que, apesar de a ADC 30 ter requerido o reconhecimento de constitucionalidade de toda a lei, só ocorreu a fundamentação jurídica das hipóteses de inelegibilidade.

O relator, ministro Luiz Fux, votou pela improcedência do pedido na ADI 4578 e pela procedência parcial do pedido da ADC 29 e da ADC 30 declarando a inconstitucionalidade parcial das alíneas “e” e “l” para admitir que o prazo de oito anos de inelegibilidade deve ser descontado entre o prazo da condenação e o trânsito em julgado da sentença.

Inicialmente, o relator trouxe em seu voto duas ressalvas. A primeira referente à alínea “k” do art. 1º, I da Lei 64/90 com as alterações trazidas pela Lei 135/10, onde propôs a inconstitucionalidade da expressão “o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar”, ficando, deste modo, inelegível apenas o mandatário que renunciasse a cargo eletivo após a abertura de processo. Observa-se que, após o voto vista do ministro Joaquim Barbosa, Fux retificou seu voto retirando essa primeira ressalva. A segunda ressalva trata das alíneas “e” e “l”, conforme descrito acima, e que permaneceu no voto do ministro.

O ministro Luiz Fux teceu comentários sobre a presunção de inocência afirmando que apesar de “[...] sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela Lei Complementar nº 135/10.”²⁶

Ainda sobre a presunção de inocência, o ministro ressaltou a necessidade de uma constante exegese em consonância com os anseios e mutações sociais:

[...] ou bem se realinha a interpretação da presunção de inocência, ao menos em termos de Direito Eleitoral, com o estado espiritual do povo

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF, p. 24. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=224341>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

brasileiro, ou se desacredita a Constituição. Não atualizar a compreensão do indigitado princípio, *data maxima venia*, é desrespeitar a sua própria construção histórica, expondo-o ao vilipêndio dos críticos de pouca memória.²⁷

De acordo com o relator Luiz Fux não existe direito adquirido de candidatar-se, visto que:

[...] a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de requisitos “negativos” (as inelegibilidades). Vale dizer, o indivíduo que tenciona concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral. Portanto, a sua adequação a esse estatuto não ingressa no respectivo patrimônio jurídico, antes se traduzindo numa relação *ex lege* dinâmica.²⁸

O eminente ministro do STF enfatizou que não foram avaliados apenas a moralidade de um lado e o direito de elegibilidade de outro, mas ao lado da moralidade está também a própria democracia. No caso, o ministro entendeu que a balança deve pender em favor da constitucionalidade das hipóteses previstas na Lei Complementar nº 135/10, pois, contrariamente ao que poderia parecer, a democracia não está em divergência com a moralidade – ao contrário, uma invalidação do mencionado diploma legal afrontaria a própria democracia, à custa do abuso de direitos políticos.

Para o relator também não houve lesão ao núcleo essencial dos direitos políticos, uma vez que apenas o direito passivo é cerceado, de modo que o indivíduo continua em pleno gozo dos direitos políticos.

O próximo a se pronunciar foi o ministro Joaquim Barbosa que votou pela procedência dos pedidos das ações declaratórias de constitucionalidade e pela improcedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

Defendendo a constitucionalidade da Lei o ministro entendeu que, quando em conflito, os direitos políticos coletivos devem ser sobrepostos aos direitos políticos individuais.

O próximo a votar foi o ministro Dias Toffoli, julgando parcialmente

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF, p. 25. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

²⁸ *Ibidem*, p. 2.

procedente o pedido formulado na ADI 4578 e na ADC 30 e improcedente o pedido da ADC 29.

Inicialmente o eminente ministro fundamentou seu posicionamento nos arts. 5º, LVII e 15, III da Constituição, onde ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória e onde a suspensão de direitos políticos só pode ocorrer após o trânsito em julgado de sentença condenatória, respectivamente.

Dias Toffoli abriu divergência declarando inconstitucionais vários dispositivos da Lei Complementar 135/10. Entre eles, declarou inconstitucional a alínea “g” para afirmar que é apenas do Poder Legislativo, e não dos Tribunais de Contas, a competência para julgar as contas dos chefes do Poder Executivo, mesmo que tenham agido na condição de ordenadores de despesa. Declarou também inconstitucional a alínea “n” que prevê caracterização de inelegibilidade a quem haja simulado desfazimento de vínculo conjugal para evitar a incidência de inelegibilidade. Segundo o ministro, a dificuldade está na redação do dispositivo que “[...] faz presumir a existência de hipótese de condenação ou de ação própria, que efetivamente não há, taxando tal situação como causa de inelegibilidade.”²⁹ Acerca da alínea “m”, que inclui entre os inelegíveis os que forem excluídos do exercício da profissão, Toffoli condicionou a constitucionalidade do dispositivo ao trânsito em julgado de decisão administrativa.

A ministra Rosa Weber foi a quarta a se posicionar. Ela julgou procedentes as ações declaratórias de constitucionalidade 29 e 30 e improcedente a ação direta de inconstitucionalidade 4578. A eminente ministra votou pela constitucionalidade total da lei da Ficha Limpa, afirmando que sobre ela recai forte presunção de constitucionalidade visto que a Lei Complementar 135/10 buscou dar concretude à norma prevista no § 9º do art. 14 da Constituição Federal. A ministra Carmem Lúcia se manifestou posteriormente, mostrando opinião idêntica.

O próximo a emitir seu voto foi o ministro Ricardo Lewandowski pronunciando-se pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade 4578, e pela total constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, que ao manifestar seu pleno apoio a Lei da Ficha Limpa, afirmou que o diploma legal não foi fruto de

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF, p. 113. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

precipitação, tendo, contudo, apoio explícito dos representantes da soberania nacional, tendo sido amplamente discutido e aprovado pelo Congresso e ainda, sancionado pelo Presidente da República, passando manifestamente pelos órgãos técnicos da assessoria da presidência sem veto algum.

O sétimo ministro a proferir seu voto foi Ayres Britto, aprovando a Lei da Ficha Limpa na sua integralidade. Ele explicou que a análise de validade jurídica da Lei 135/10 deve ser feita através de uma única maneira possível de análise propriamente jurídica, que é defrontar a lei com sua “matriz constitucional”. A seu ver, a lei é compatível com a Constituição e atende ao que preceitua o § 9º do art. 14 da Carta Magna.

Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes, que julgou improcedente a ADC 29, parcialmente procedente a ADC 30 e procedente a ADI 4578. Ele destacou que o fato da Lei da Ficha Limpa ser uma lei de forte adesão popular não deve impedir o STF de realizar o seu dever que é interpretar a Constituição mesmo contra a opinião da maioria. A seu ver, submeter à aprovação de uma lei ao princípio “*Vox populi, Vox Dei*” (voz do povo, voz de Deus) é conferir ao povo a condição de infalibilidade e onipotência.

No que diz respeito ao princípio da presunção de inocência o ministro Gilmar Mendes afirmou que os seus efeitos também se projetam para esferas processuais não criminais, visando impedir que se formulem contra qualquer cidadão “[...] juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas”³⁰, ou que o réu tenha direitos restringidos por condenação não transitada em julgado.

Acerca da retroatividade da lei, o ministro frisou ser uma afronta ao princípio da irretroatividade tomar fatos do passado para projetá-los para o futuro, assim, atingindo direitos políticos como faz a lei.

Em relação à alínea “m” que dispõe que são inelegíveis os que forem excluídos do exercício da profissão, Gilmar Mendes entendeu que essa regra ao conferir eficácia de restrição de direitos políticos à decisão disciplinar de um órgão de controle profissional, está-se atentando contra o direito pela insegurança jurídica que gera.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF, p. 276. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

O próximo a votar foi o ministro Marco Aurélio, julgando improcedentes a ADC 29 e ADI 4578, e procedente a ADC 30.

O ministro se posicionou pela constitucionalidade do período de inelegibilidade fixado pelo legislador, divergindo, assim, do relator que pretendeu o desconto do prazo de inelegibilidade entre o período da condenação e o trânsito em julgado da sentença. Para Marco Aurélio não existe falta de razoabilidade na opção do legislador, não devendo haver detração, tendo em vista que a utilização de recursos tem como objetivo a postergação do cumprimento da condenação.

Acerca de inelegibilidade decorrente de condenação por órgão colegiado, o eminente ministro afirmou não haver ofensa ao princípio da presunção de inocência, visto que o art. 5º, LVII da CF/88 -ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória- trata não de inelegibilidade, mas de consequências da ação penal.

Contudo, o ministro Marco Aurélio foi contrário a retroatividade da lei, considerando que a lei não pode retroagir para atingir fatos anteriores a sua vigência em razão da segurança jurídica.

O decano do STF, ministro Celso de Mello, foi o próximo a se manifestar afirmando ter como válidos vários itens da norma, contudo, considerou incompatíveis com a Constituição algumas regras.

O ministro votou pela inconstitucionalidade da dispensa do trânsito em julgado para fins de incidência de hipótese de inelegibilidade. Acerca da retroatividade da lei, Celso de Mello ressaltou a sua impossibilidade, visto que, há claramente ofensa ao inciso XXXVI, art. 5º da Constituição Federal, onde há a determinação que a lei não prejudicará direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em relação à alínea “k”, que torna inelegível o político que renunciar ao mandato desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo, o ministro declarou a inconstitucionalidade de tal alínea, considerando ser necessária a instauração formal do processo de cassação para que haja incidência de inelegibilidade. Para o ministro, a mera representação ofende o princípio da presunção de inocência.

Por fim, último a se manifestar no julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade e de Inconstitucionalidade, o ministro Cezar Peluso, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), votou pela procedência parcial da ADC 30 e ADI 4578, e pela improcedência da ADC 29.

O ministro votou pela irretroatividade da Lei Complementar 135/10 fundamentando seu entendimento no sentido de que inelegibilidade é uma restrição de direitos, e por isso mesmo não deve atingir fatos passados. Ele argumentou que a Lei da Ficha Limpa, ao atingir fatos anteriores a sua vigência, atinge pessoas determinadas deixando a lei de ter caráter prospectivo e geral para ter caráter particular e pessoal. A seu ver, a lei deixa de ser lei e passa a ser um “confisco de parcela da cidadania”.³¹

Acerca de inelegibilidade decorrente de condenação por órgão colegiado, Cezar Peluso se manifestou contrário, ressaltando que tal entendimento ofende o princípio de presunção de inocência levando o cidadão a perder sua dignidade antes que a condenação seja definitiva.

Acerca da alínea que liga a causa de inelegibilidade a decisões de órgãos corporativos e profissionais, o eminente ministro entendeu inconstitucional o poder de tais órgãos de subtrair um direito público subjetivo que deve ser tratado no âmbito do direito público, e não na esfera privada.

Destarte, o julgamento que começou em 09 de novembro de 2011, interrompido por três vezes por pedidos de vista, teve fim no dia 16 de fevereiro de 2012, com 7(sete) votos a 4(quatro) a favor da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF, p. 364. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

4. CONSEQUÊNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA: A BUSCA POR UMA AMPLA REFORMA POLÍTICA

4.1. REFORMA POLÍTICA

Hodiernamente tem se intensificado na sociedade o debate acerca da necessidade de uma urgente Reforma Política, e essa motivação está diretamente relacionada ao fenômeno da corrupção. Nos últimos anos essa questão passou a ser tema central nos meios jornalísticos, o escândalo do mensalão e os demais escândalos de corrupção do ano de 2005 em diante passaram a ser detalhadamente proliferados pelos meios de comunicação. Dessa forma a imagem do Congresso Nacional passou por um descrédito sem precedentes, voltando à tona, e de forma mais incisiva, o debate sobre reforma política.

Diante da atualidade do tema, e por isso mesmo a dificuldade de tratá-lo, visto que a literatura sobre a matéria ainda é incipiente, é forçoso e necessário, antes de tudo, entender o que significa Reforma Política.

Vânia Siciliano Aieta entende que:

Reformar significa possibilitar as condições para que uma transição possa ocorrer. Em uma reforma Política, deve-se buscar a ampliação da democracia representativa para que as legítimas demandas da sociedade possam se sedimentar. A reforma se faz necessária quando as estruturas já estão superadas ou não conseguem se concatenar com as novas exigências da realidade política.³²

Segundo Paulo Bonavides:

Consiste a reforma num conjunto de providências de alcance social e político e econômico, mediante as quais, dentro duma “moldura de fundamentos inalteráveis”, se faz à redistribuição das parcelas de participação das distintas classes sociais. Com a reforma, se corrigem distorções do sistema e de regime, atende-se ao bem comum, propicia-se a paz social, distribui-se mais justiça entre classes ressentidas e carentes.³³

³² AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma Política: Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2006, p. 16.

³³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 418.

Uma definição genérica de reforma política é trazida por Ricardo de João Braga como sendo “Uma intervenção deliberada e planejada no sistema político que, por meio de alterações de regras e procedimentos, busca estabelecer novos comportamentos e resultados políticos”³⁴. Segundo o professor, primeiro se estabelece um diagnóstico situacional, depois cria-se uma proposta de intervenção e por último alcança-se o resultado desejado.

De acordo com o cientista político Lúcio Rennó³⁵, Reforma Política pode ser compreendida como qualquer medida que objetive modificar a estrutura institucional que regula as relações políticas em determinado território. Para ele, essas medidas podem mudar o sistema eleitoral, ou seja, as relações entre eleitores e políticos, o sistema partidário, relações entre políticos e partidos, e os sistemas de governo que são a relação entre políticos e burocratas. Quando a transformação se dá em um sistema, o autor classifica tal mudança como uma reforma pontual, já quando se dá em mais de um sistema, é uma reforma abrangente. Essas transformações, de acordo com sua intensidade, podem ser superficiais ou profundas, ou seja, da quantidade de alterações que são feitas em um ou mais sistemas.

4.2. REFORMAS POLÍTICAS RECENTES NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Fazendo uma retrospectiva desde a promulgação da Constituição Cidadã até os dias de hoje, segundo o autor Lúcio Rennó³⁶, pouquíssimas foram as reformas políticas implantadas no nosso sistema político e, as poucas, porém mais significativas modificações, vieram dos Poderes Executivo e Judiciário.

As alterações trazidas pelo Poder Executivo foram introduzidas através de propostas aprovadas pelo Congresso Nacional. A primeira mudança foi acerca da reeleição, proposta pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que permitiu os mandatários do executivo em exercício concorrerem à eleição subsequente aos seus mandatos. A segunda foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece limites para gastos do governo e punições

³⁴ BRAGA, Ricardo de João. **Reforma política 1- ciência e doutrina: o caso do sistema partidário**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/reforma-politica-1-%E2%80%93-ciencia-e-doutrina-o-caso-do-sistema-partidario/>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

³⁵ RENNÓ, Lúcio. “Reformas Políticas no Brasil: realizadas e prováveis”. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio. (Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UNB, 2008.

³⁶ Idem.

para os mandatários do Poder Executivo que ultrapassem essas limitações.

O Judiciário também trouxe alterações no contexto da Reforma Política. Todavia, vale salientar que a atuação do Judiciário difere dos demais poderes, tendo em vista que ele só pode se manifestar sobre o tema se provocado para interpretar a legislação vigente. Todavia, após a sua manifestação, o seu entendimento passa a ser precedente que altera o funcionamento do sistema. As principais mudanças realizadas pelo Judiciário foram o fim da candidatura nata de deputados federais à reeleição em 1998, aprovação da verticalização eleitoral em 2001 e instituição da fidelidade partidária em 2007. Sobre a candidatura nata, era assegurado aos detentores de mandatos proporcionais, com base na Lei nº 9.504/97, art.8º, §1º, o registro de candidatura para o mesmo cargo, automaticamente, pelo partido a que estivessem filiados. Com o fim da candidatura nata os deputados e vereadores que quisessem concorrer a novos mandatos eletivos deveriam passar pelas prévias e pelas convenções dos partidos para serem nomeados. Quanto à verticalização, passou a haver a obrigatoriedade que as coligações de partidos feitas na eleição presidencial se repetissem nas eleições estaduais, o que foi abolido em 2006. Já a fidelidade partidária foi estabelecida pelo TSE, e posteriormente ratificada pelo STF, determinando que o mandato pertence ao partido e não ao mandatário.

O Poder Legislativo, por sua vez, apesar da função precípua de legislar, aprovou poucas reformas políticas. Foi instituída em 1995 a cláusula de barreira que entraria em vigor em 2007, que tinha como objetivo reduzir o número de partidos políticos, contudo, foi declarada inconstitucional pelo STF antes de entrar em vigor. Posteriormente, estabeleceu alteração na Lei 9.504/97 permitindo o aumento do número de candidatos nomeados por partido político ou coligação. Outra mudança adotada foi a restrição aos gastos de campanhas nas eleições de 2006, e em 2007 houve alteração na Lei dos Partidos Políticos, no que diz respeito à distribuição do fundo partidário. Em 2013 foi aprovada a minirreforma eleitoral, que trouxe alterações pontuais na legislação eleitoral.

Dentre as mudanças destacadas no nosso sistema político, observa-se que dos três Poderes, o Legislativo foi o que menos alterou de forma significativa o sistema político, não realizando transformações nas normas do sistema eleitoral que trouxessem profundas alterações no seu funcionamento. Os Poderes Executivo e Judiciário, apesar de terem introduzido poucas mudanças, tiveram um

maior impacto no sistema político enquanto estiveram em vigor, como é o caso da verticalização eleitoral.

Vale salientar que os méritos das importantes modificações trazidas pela Lei da Ficha Limpa assim como pela Lei 9.840/99 à legislação eleitoral não são dos representantes do povo, mas sim do próprio povo, que através do esforço organizado criou leis urgentes e necessárias para o quadro político que o Brasil vem vivenciando no decorrer da história. Vergonhosamente, nota-se que quem está incumbido de exercer a função obrigatória de legislar e representar os reais interesses da população está longe de cumpri-la, trazendo um real abismo entre os mandatários e a vontade do povo.

4.3. PRINCIPAIS TEMAS DA PAUTA DA REFORMA POLÍTICA NA ATUALIDADE

A Reforma Política está na agenda dos congressistas há vários anos. Com temas dos mais variados possíveis, uma infinidade de projetos tem se apresentado nas duas Casas Legislativas. O Senado Federal e Câmara dos Deputados formaram uma Comissão Especial de Reforma Política, em cada uma das Casas, para tratar do tema, e o Executivo também enviou proposta sobre o assunto. Porém, até agora nada foi definido e a postergação para decidir sobre o tema é o que se esperava. A falta de consenso diante das divergências dos políticos demonstra claramente a falta de interesse, tanto por parte do Executivo como do Legislativo, de mudar o *status quo* que os beneficiam, protelando as reformas necessárias, entra mandato e sai mandato.

Existe uma grande diversidade de temas que compõem a pauta da Reforma Política, tais como a permissão para existência de coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias, redução do número de suplentes para o cargo de Senador, impedimento da candidatura de cônjuge ou parente do candidato a Senador, mudança das datas de posse dos chefes do Executivo, referendo para aprovar emendas e leis que alterem o sistema eleitoral, entre outras. Porém, esse tópico irá se deter em dois assuntos bastante recorrentes e discutidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como pela sociedade civil, que são o financiamento público de campanha e as listas pré-ordenadas.

4.3.1. FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMPANHA

O financiamento público de campanhas é, talvez, um dos temas mais importantes da Reforma Política, tendo em vista ser um meio eficaz que visa a combater as ingerências do poder econômico nas eleições, buscando-se, dessa forma, a moralização do processo eleitoral.

Atualmente, no Brasil, o financiamento das campanhas eleitorais é composto por verbas provenientes do fundo partidário, de doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas. Todavia, sabe-se há bastante tempo que esse tipo de financiamento gera uma relação de dependência entre os políticos e seus financiadores, visto que não irá se buscar o interesse da coletividade por parte do mandatário, mas sim a devolução dos benefícios recebidos dos financiadores, utilizando-se da máquina pública em prol de uma pequena minoria, corrompendo, assim, a legitimidade das eleições.

Por outro lado, além dessa dependência entre políticos e financiadores, esse tipo de custeio de campanhas gera uma maior desigualdade entre os candidatos que pleiteiam um mandato, pois nem todos têm a influência necessária para conseguir financiadores para suas campanhas, ferindo drasticamente, desse modo, o princípio da isonomia.

Luiz Carlos dos Santos, comentando acerca da corrupção que esse tipo de financiamento gera, afirma:

O financiamento das campanhas eleitorais é um dos focos da corrupção, favores ilícitos e venalidade de muitos representantes populares no Brasil. As campanhas são caras e, por vezes, interesses que se ocultam no escuro são lembrados para custear a campanha de candidatos. Se estes forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar.³⁷

No Senado Federal está em debate o projeto de lei que trata do financiamento público exclusivo de campanhas, onde, como o próprio nome já diz, busca-se implementar o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, impedindo que os partidos e os candidatos recebam doações privadas, quer de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas, ou utilizem recursos próprios (dos

³⁷ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 90.

partidos ou dos candidatos). De acordo com o projeto, para que seja viabilizado o financiamento público exclusivo, serão consignadas, na lei orçamentária da União, o valor de R\$ 7,00 por cada eleitor cadastrado na Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior ao das eleições. O dinheiro será distribuído aos partidos políticos da seguinte maneira: 1% igualmente entre todos os partidos existentes; 14% igualmente entre todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados; e 85% divididos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos elegeram na última eleição geral para Câmara dos Deputados.

Os defensores do financiamento público exclusivo argumentam como principais pontos positivos dessa modalidade de financiamento, a eliminação da interdependência entre partidos e os grupos econômicos financiadores de campanhas, e a diminuição da desigualdade nas disputas, atenuando, desta forma, a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

Outro ponto positivo é a maior transparência quanto às verbas recebidas e a sua utilização. Com o financiamento público exclusivo, fica mais fácil a tarefa de fiscalizar, visto que as contas dos partidos serão em número extremamente menor e os valores repassados aos partidos serão de conhecimento dos eleitores. No atual sistema há uma enorme dificuldade quanto à fiscalização de gastos de campanha por parte da Justiça Eleitoral, visto que os auditores, em um curto espaço de tempo, devem analisar a prestação de contas de milhares de candidatos, tornando a fiscalização uma tarefa muito difícil.

Outra questão favorável seria a diminuição dos dispêndios com campanhas eleitorais, visto que só poderiam ser gastos os valores repassados pela União.

Aqueles que são contrários ao financiamento exclusivamente público, tem como principal argumento o fato de que esse tipo de financiamento fomentaria ainda mais o famoso “caixa dois”, tendo em vista que os valores repassados pela União não seriam suficientes para cobrir os gastos necessários para uma campanha em um país com dimensões continentais. Seria uma legislação “para inglês ver”.

Outros pontos desfavoráveis seriam que haveria um desincentivo a participação dos cidadãos, já que eles não teriam mais a prerrogativa de apoiar financeiramente seus candidatos, assim como haveria um abatimento no vínculo entre eleitores e partidos, posto que os partidos se sentiriam desestimulados a

conseguirem adeptos, e dessa maneira se sentiriam menos obrigados a prestarem contas de suas propostas políticas a seus filiados.

Os críticos também afirmam que essa modalidade de financiamento cria um ciclo vicioso, visto que a distribuição de verbas entre partidos se dá pelo número de votos que os mesmos conseguiram nas eleições anteriores. Dessa forma os partidos pequenos receberiam pouca verba, e por isso seriam menos votados, e nas próximas eleições também receberiam pouco, gerando, assim, desigualdade entre partidos, e conseqüentemente entre os candidatos que pleiteiam um cargo político.

Há aqueles que defendem reformas menos radicais, como a instauração do teto de gastos com campanha. Hoje a Lei das Eleições afirma que não havendo um teto, os partidos podem estabelecer tetos para si.

4.3.2. LISTAS PREORDENADAS

A lista fechada ou preordenada é um sistema de votação proporcional onde os eleitores votam no partido e não nos candidatos diretamente. Nesse sistema, cada partido apresenta uma lista prévia de candidatos, ordenados de forma crescente, onde as cadeiras recebidas pelo partido, de acordo com a quantidade de votos, seriam distribuídas entre os candidatos da lista na ordem em que foram registrados.

Atualmente o Brasil tem utilizado o sistema de lista aberta nas eleições proporcionais. De acordo com esse método o eleitor tem a opção de votar na legenda do partido bem como a possibilidade de votar no candidato da sua preferência. A diferença primordial entre o sistema de lista pré-ordenada e o de lista aberta consiste no fato de que atualmente o partido apresenta uma lista de nomes, sem nenhuma ordem, e, após a eleição, os candidatos são ordenados na lista de acordo com a quantidade de votos que cada um recebeu. Já segundo o novo sistema, os partidos trariam listas já ordenadas, e o eleitor votaria apenas na legenda partidária.

Contudo há divergência acerca de como essas listas seriam ordenadas pelo partido. Há quem defenda que a ordem seja definida pelas convenções partidárias, por meio do voto secreto dos convencionais nos candidatos, sendo a lista estabelecida pela ordem de votação dos concorrentes. Há defensores também de

que os convencionais votem em chapas, sendo a ordenação da lista instituída pela quantidade de votos que cada chapa recebeu.

A maneira pela qual as listas devem ser ordenadas é definida por lei, a fim de evitar que oligarquias partidárias monopolizem a posição dos candidatos na lista. Assim a lei serve para obrigar os partidos políticos a usarem um mecanismo democrático na preordenação da lista.

Como ponto positivo em defesa da lista preordenada está o fortalecimento dos partidos políticos, partindo do princípio de que os partidos são agentes essenciais no processo democrático, e fortificá-los significa dar maior transparência ao processo político, fazendo com que as negociações sejam conduzidas por organizações estáveis, ao invés de se submeterem a vontades individuais e ocasionais.

Outra questão importante é que a lista preordenada está intimamente interligada ao financiamento público exclusivo de campanha, tendo em vista que as verbas recebidas pelos partidos seriam gastas em conjunto por todos os integrantes da lista.

No sistema atual de listas abertas, os partidos são incentivados a buscarem candidatos puxadores de votos para que assim o partido possa obter o maior número de cadeiras possível, mesmo que tais candidatos não tenham qualquer afinidade com o programa da agremiação.

Os defensores da lista preordenada também contra-argumentam que o voto em lista não é um voto impessoal, visto que as experiências de países que o adotam demonstram que as listas são associadas com os líderes mais expressivos dos partidos, que de forma geral a iniciam. Dessa forma o eleitor pode optar pelo líder mais concatenado com suas convicções políticas. Outra questão levantada pelos defensores é que a escolha pessoal dos candidatos não gera fiscalização e controle do mandatário, uma vez que as pesquisas demonstram que, pouco tempo após a eleição, poucos eleitores se lembram em quem votaram.

Outra questão positiva em prol da lista preordenada é que, em tese, teríamos partidos menos oligarquizados do que atualmente, com convenções mais disputadas e democráticas, visto que aos partidos políticos seria conferida maior importância. Além do mais é possível introduzir, por meio da legislação, mecanismos contrários à oligarquização dos partidos políticos.

Já os críticos desse sistema têm como principal ponto negativo aquilo que é visto como o ponto mais favorável das listas preordenadas, que é o fortalecimento dos partidos. Os críticos vêem como risco tal fortalecimento, tendo em vista que produziria uma oligarquização dos partidos políticos, onde os dirigentes dos partidos de cada seção estadual controlariam a lista pondo os seus aliados nos primeiros lugares, e seus rivais nas últimas posições. Essa oligarquização traria como efeito, além de diversos outros, a falta de renovação de lideranças.

Outra questão negativa é que esse tipo de sistema desestimularia um contato dos representantes com seus eleitores, visto que os políticos estariam mais preocupados em cultivar o trabalho partidário, pois isso lhes daria uma boa posição na lista. Assim, o mandatário teria pouco interesse de prestar contas de seu mandato ao povo.

Por fim, o poder econômico continuaria a exercer sua influência sobre as eleições, existindo a grande possibilidade de os políticos corruptos negociarem seus lugares na lista preordenada.

4.4. O PROJETO DE LEI ELEIÇÕES LIMPAS

A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas é um projeto de reforma política lançado em junho de 2013, proposto pelo mesmo movimento que criou o Ficha Limpa.

Diante da falta de interesse dos políticos em realizar uma Reforma Política que traga maior representatividade e força à população, o tema Reforma Política surge no Congresso Nacional quando a crise chega, e quando a crise se dissipa, o tema vai embora junto com ela.

O real problema surge em aprovar uma Reforma Política que seja capaz de construir um sistema político mais democrático e representativo no Brasil, aliado aos reais interesses e necessidades da população. Diante dessa problemática a proposta apresentada pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas defende a ampliação da participação popular nas instâncias de Poder. O projeto é voltado para questões estruturantes do sistema político brasileiro que possa ser aprovado sem a necessidade de emendar a Constituição Federal.

O projeto propõe o enfrentamento de quatro questões estruturantes do sistema político brasileiro, que são: o financiamento de campanhas por empresas e

a consequente corrupção eleitoral; o sistema eleitoral de lista aberta de candidatos; a sub-representação das mulheres na política; e a deficiente regulamentação dos mecanismos da democracia direta.

Esse projeto de lei defende o financiamento público de campanhas, proibindo a doação de pessoas jurídicas. A diferença do projeto de lei que tramita no senado para o projeto de lei eleições limpas, no que tange ao financiamento, é que aquele defende o financiamento exclusivo de campanhas, enquanto este permite a doação de pessoas físicas, obedecendo ao teto de setecentos reais por eleitor e não ultrapassando o limite de 40% dos recursos públicos recebidos pelo partido destinados às eleições.

Outro ponto importante defendido pelo projeto de lei é a extinção do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, onde o voto é dado ao candidato individualmente, adotando em seu lugar o sistema proporcional de listas preordenadas, formadas pelos partidos de forma democrática e submetidas a dois turnos de votação, onde o eleitor vota primeiramente na legenda partidária, e posteriormente em um dos nomes que compõem a lista. A grande diferença da PEC 43/2011 que tramita no senado é que nesta, o voto é dado apenas no partido, não se escolhendo, posteriormente, um dos componentes das listas preordenadas. Já o projeto de lei eleições limpas traz, como dito acima, a oportunidade de se votar na legenda, mas, num segundo momento, também escolher um candidato da lista apresentada.

A alternância de gênero na composição da lista partidária também é um ponto defendido pelo projeto de lei Eleições Limpas, haja vista a grande diferença entre o número do eleitorado feminino e a sua representação política. Dessa maneira, 50% das vagas dos candidatos seriam destinadas às mulheres, buscando-se assim, a igualdade dos gêneros.

Outro ponto básico defendido por essa proposta de iniciativa popular é a regulamentação dos instrumentos de democracia direta, que estão previstos no art. 14 da Constituição, diminuindo os requisitos para sua realização, aumentando-se o rol de legitimados para iniciativa de sua convocação, ampliando-se a lista de assuntos que podem ser seus objetos, garantindo-se financiamento público na sua realização e se instituindo o regime especial de tramitação de urgência no Congresso Nacional.

Enfim, os dois principais temas da reforma política abordados nos tópicos anteriores, que estão sendo tratados pelos parlamentares, são importantíssimos, contudo, após tantos anos não saíram do papel, não tem havido um real interesse e preocupação que uma reforma no sistema político brasileiro venha a ser concretizada. Dessa forma, os responsáveis pela campanha da Lei da Ficha Limpa encabeçaram mais um projeto de lei, identificado com as reivindicações do povo, visando à realização de uma reforma política democrática, por meio da pressão popular.

Vale salientar, que está atualmente em andamento no STF uma ação direta de inconstitucionalidade contra o financiamento de campanhas eleitorais por empresas. Até o momento 6 ministros votaram a favor e um contra. O julgamento está suspenso por pedido de vistas do processo. Esse julgamento representa um importante fato, que trará consequências positivas para o sistema eleitoral brasileiro, colocando o tema da Reforma Política em andamento.

4.5 A RELEVÂNCIA DA LEI DA FICHA LIMPA PARA A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

No decorrer dos anos uma latente indignação tem se formado na sociedade brasileira. O enraizamento da cultura da corrupção generalizada tem levado a um enorme distanciamento entre o povo e seus representantes, uma verdadeira desvirtuação da relação entre representantes e representados, produzindo, assim, uma ausência de credibilidade na democracia representativa.

As distorções dos sistemas político e eleitoral compõem os principais elementos do descontentamento e das reivindicações da população brasileira. Isso pôde ser visto claramente nas manifestações ocorridas em 2013, que inicialmente surgiram para contestar o aumento nas tarifas de transporte público, contudo, rapidamente deu lugar à indignação generalizada do povo em relação à corrupção política e seus efeitos na vida da população.

É nessa conjuntura que se pode observar o importante papel da Ficha Limpa como parte do processo de transformação social em busca de uma mudança política no Brasil. Isso pode ser visto, por exemplo, através de cinco legados importantíssimos deixados por esta Lei, que foi o aperfeiçoamento do processo de conscientização política, o abalo ao conformismo da população com relação à

cultura de corrupção no meio político, o estímulo à mobilização social, a influência à criação de novos Projetos de Lei que tenham como objetivo a evolução do sistema político eleitoral, bem como a consolidação de um grupo organizado de entidades que atua na liderança dessas mobilizações.

É certo que o histórico brasileiro de reformas políticas é péssimo, porém, em contrapartida, as duas vezes que a sociedade civil organizada se mobilizou em prol de um objetivo, os resultados foram alcançados. Dessa forma, o fato de a Lei da Ficha Limpa ter logrado êxito trouxe certa esperança para a população de que o quadro atual pode melhorar e que realmente o povo unido e organizado, por meio de suas entidades representativas, tem poder para buscar as mudanças necessárias. Os legados deixados pela Lei da Ficha Limpa têm incentivado o povo na busca por uma reforma política eficaz, que viabilize as demais reformas necessárias, seja por meio de protestos, seja por meio do engajamento em mais um projeto de iniciativa popular ou por outros modos.

A prova de que o povo pode fazer com que a sua voz seja ouvida, é que apenas em 2011, ano posterior ao da aprovação da Lei da Ficha Limpa, foram apresentados mais de uma dezena de projetos com o intuito de proporcionar mudanças à legislação eleitoral, algo nunca visto antes, cujo mérito pode ser plenamente creditado ao movimento popular da ficha limpa.

Dada a atual situação das poucas reformas políticas e a falta de qualquer interesse real de mudar a situação vigente por parte dos políticos, entende-se que o caminho viável para uma Reforma Política se dá por meio do instrumento de iniciativa popular, de forma que o povo pressione o Congresso Nacional para que questões estruturantes do sistema político brasileiro venham a ser modificadas.

Observa-se que o povo passou a ter maior capacidade de se indignar com a situação crítica de nossas instituições democráticas, passou a entender melhor que a organização e mobilização da cidadania se fazem imprescindíveis para que mudanças reais venham a acontecer na forma de fazer política no país, e que é possível ultrapassar os obstáculos para fazer valer a vontade da maioria. Enfim, o povo passa a peregrinar rumo ao seu devido lugar de detentor legítimo da soberania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Ficha Limpa, incontestavelmente, representou um avanço democrático na sociedade brasileira. Ao longo dos anos, uma maior conscientização da profundidade da corrupção no Brasil, aliado aos meios de comunicação em massa, vem despertando uma crescente indignação da população com relação à corrupção política. Diante da corrupção institucionalizada como fenômeno cultural e da impunidade gritante para quem pratica tais atos, a insatisfação social elevou-se ao ponto de estimular a organização e mobilização do povo brasileiro em prol de uma mudança. Nesse contexto surgiu o projeto de lei denominado “Ficha Limpa”, criado com a finalidade de buscar o aperfeiçoamento das opções e das escolhas dos candidatos a cargos eletivos, apresentando-se não apenas como opção viável, mas como necessidade que se impunha com a máxima urgência.

De forma direta, a LC nº 135/2010 trouxe mudanças concretas ao sistema político brasileiro, impedindo efetivamente a candidatura de centenas de políticos, isso nas eleições municipais de 2012. Já nas eleições de 2014 esse número tende a ser drasticamente superior. A Procuradoria Geral da República contabilizou, em junho de 2014, que 233 mil políticos estão potencialmente barrados pela Lei da Ficha Limpa. Nota-se que a guerra pelos cargos políticos nas eleições de 2014 já começou acirrada mesmo antes do início oficial das eleições, através da impetração de inúmeros pedidos de impugnação de candidaturas com base nas alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa. Antes, era extremamente comum pessoas com a “ficha suja” se candidatarem e serem eleitos, mesmo que recentemente tivessem sido condenados pelo Judiciário, tivessem suas prestações de contas reprovadas pelos Tribunais de Contas, renunciado ao mandato para escapar de cassação, entre outras situações absurdas que, por sua essência, deveriam impedi-las até mesmo de registrar candidatura.

Essa lei trouxe inúmeras conquistas para o país, deixando como legado não apenas alterações infraconstitucionais imprescindíveis, mas entre outras coisas, também representou evolução de caráter educativo, instigando o espírito crítico do cidadão e uma maior conscientização política. Estimulou também a mobilização social como meio de alcançar mudanças políticas substanciais, comprovando ser possível a utilização dos instrumentos de democracia direta, como no caso da

iniciativa popular, utilizada como meio de transformação da vontade da sociedade em legislação. Como exemplo disso, podemos citar outro projeto de lei de iniciativa popular, denominado Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, que já se encontra em andamento com o recolhimento de assinaturas por todo país.

Tais consequências têm despertado no povo brasileiro o desejo e a busca por mudanças concretas no sistema político, o anseio por uma Reforma Política. Todos estes avanços comprovam que a Lei da Ficha Limpa consiste em uma valiosa ferramenta para o aperfeiçoamento do regime democrático neste país.

Sem dúvida, as transformações legais trazidas pela Lei Complementar 135/2010 irão mudar ainda mais o cenário político brasileiro, contudo, ela não é uma fórmula pronta e acabada capaz de extirpar definitivamente do nosso meio costumes políticos nocivos à democracia. Para que haja uma mudança contundente na democracia faz-se necessário trilhar o longo, lento e imprescindível caminho da educação. Somente por meio da educação como agente transformador da realidade social é que se pode construir um novo processo cultural no Brasil, formando ética, crítica e conscientemente o cidadão brasileiro.

Daí a importância de mobilizações sociais como a campanha Ficha Limpa para o aprimoramento de nossas instituições democráticas, uma vez que ao aquecer o debate e envolver maior parcela da população, acabam provocando os entes públicos para que tomem novas iniciativas para a evolução do sistema político, bem como apressem e aprimorem o que já está sendo discutido e apresentado como viável para essa Reforma. Prova disso é que o ano posterior à sanção da Lei da Ficha Limpa foi o período em que foi apresentado o maior número de projetos de lei e emendas constitucionais para alterar o sistema político.

É preciso ainda registrar que, para confecção do presente estudo, a escassez de obras literárias sobre o assunto, a dificuldade para obtenção de dados estatísticos confiáveis relacionados à aplicação da Lei da Ficha Limpa, e o fato de ser uma Lei relativamente recente, de aplicação concreta em apenas uma eleição, se mostraram fatores que limitaram o seu desenvolvimento.

Por fim, sugere-se como tema para outros estudos sobre o assunto, o exame da aplicação da Lei da Ficha Limpa nas eleições do ano de 2014, além da análise do desenvolvimento das propostas em trâmite relacionadas à Reforma Política no nosso país, bem como de novas iniciativas da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOCELLA, Mariana. **Direitos políticos na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direitos-politicos-na-constituicao-federal-de-1988,25529.html>> Acesso em: 15 fev. 2014.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf> Acesso em: 15 fev. 2014.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (orgs). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº30**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº29**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.578**. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de fevereiro de 2012. DJe de 29/06/2012. Brasília, DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão. Consulta nº 1147-09.2010.6.00.0000**. Classe 10. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 17 de junho de 2010 Brasília, DF, p. 2. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1116316>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Informativo TSE. Ano XII, nº 30**, Brasília, 20 de setembro a 3 de outubro de 2010, p. 14. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-xii-30>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso ordinário nº 8924-76.2010.6.24.0000**. Classe 37. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 1º de outubro de

2010. Florianópolis, SC. Disponível em:
<www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do%3Ftribunal%3DTS E%26processoNumero%3D892476%26processoClasse%3DRO%26decisaoData%3D20101001%26decisaoNumero%3D+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COSTA, Adriano Soares da. **Inelegibilidade, elegibilidade, não-elegibilidade e cassação de registro.** Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ADRIANO COSTA inelegibilidade cassacao registro.pdf](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ADRIANO%20COSTA%20inelegibilidade%20cassacao%20registro.pdf)> Acesso em: 15 fev. 2014.

DORELLA, Paula Junqueira. **Os direitos políticos nas Constituições brasileiras.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1502/os-direitos-politicos-nas-constituicoes-brasileiras>> Acesso em: 15 fev. 2014.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** 15° ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

MACEDO, Emerson Douglas Bonfim. **Análise histórico-jurídica da Lei Complementar 135/2010 – A Lei da Ficha Limpa – no cenário democrático brasileiro.** Disponível em: <<http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/2481/1/Monografia%20de%20Emerson%20Douglas%20B.%20Macedo.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2014.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 23° Ed., São Paulo: Atlas, 2008.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Dossiê: políticos cassados por corrupção eleitoral.** Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/institucional/prpa/campanhas/politicoscassadosdossie.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. **Lei 9840 - Vamos combater a corrupção eleitoral** (cartilha). Disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/turminha%5Ccartilha-lei9840.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

MOURA, Fernando Quevem Cardoso. **Comentários as inelegibilidades da Lei Complementar n° 135/2010.** Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7511> Acesso em: 24 mar. 2014.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. (orgs). **Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis pela Iniciativa Popular.** São Paulo: Edipro, 2010.

RENNÓ, Lúcio. “Reformas Políticas no Brasil: realizadas e prováveis”. In:

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio. (Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UNB, 2008.

RIBEIRO, Thamara Dutra. **Os princípios do processo legislativo e a emenda de redação do Senado ao projeto de lei Ficha Limpa**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8688#>> Acesso em: 15 fev. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30° Ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

SOBRINHO, Geraldo Campetti. **Atividade jurisdicional do TSE acompanha aumento da demanda por Justiça nas eleições**. Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral, Brasília v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-da-eje-ano-1-numero-2-fev-mar-2011-1344883139815>> Acesso em: 15 fev. 2014.

SOUZA, Lêda Maria Ferreira de. **Reforma Política: algumas considerações**. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/vermonografia.php?doc=Leda+Maria+Ferreira+de+Souza.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos – perda, suspensão e controle jurisdicional**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/27950-27960-1-PB.html>> Acesso em: 15 fev. 2014.