

**FACER FACULDADES  
UNIDADE RUBIATABA  
DIREITO**



**A LEI DA FICHA LIMPA E A INICIATIVA POPULAR**

Orientador (a): Márcio Lopes Rocha

Orientanda (o): Lauana Marinho Oliveira

---

M  
34  
OL48I

132119



L0000149767

Biblioteca FER/Rubiataba

**RUBIATABA**

**2014**

1132119

**FACER**  
**UNIDADE DE RUBIATABA**  
**DIREITO**

**A LEI DA FICHA LIMPA E A INICIATIVA POPULAR**

**Lauana Marinho Oliveira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à disciplina de Monografia, do curso de Direito da FACER – Unidade Rubiataba, sob a orientação do Professor Mestre Márcio Lopes Rocha, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

**RUBIATABA**  
**2014**



Dedico este trabalho aos meus pais Antonio e Maria Cleusa, responsáveis pelas minhas primeiras leituras, pelos ensinamentos de que a educação vale a pena, pela força, dedicação e apoio que sempre me deram, sem dúvida são os meus maiores exemplos. Também dedico a minha irmã, Denise, pelo companheirismo e pela força nos momentos difíceis.



Agradeço a Deus pela vida, força e coragem ao longo dessa caminhada, ao professor orientador Márcio Lopes Rocha, pela paciência e dedicação, e aos professores que contribuíram de forma imensurável para minha formação acadêmica.

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Lauana Marinho Oliveira**

**Lei da Ficha Limpa e a Iniciativa Popular**

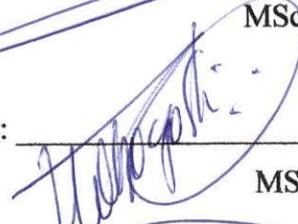
**COMISSÃO EXAMINADORA**

**MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHAREL  
EM DIREITO PELA FACER – FACULDADES - UNIDADE DE  
RUBIATABA**

RESULTADO: 7,4

Orientador: 

MSc. Márcio Lopes Rocha

1º Examinador (a): 

MSc. Claudio Kobayashi

2º Examinador (a): 

Esp. Edilson Rodrigues

**RUBIATABA**

**2014**

## **RESUMO**

Trata-se de um trabalho monográfico para conclusão do curso de Direito da FACER – Faculdades – Unidade de Rubiataba. Pretende-se demonstrar com esse trabalho como surgiu a Lei Complementar nº 135 de junho de 2010, bem como o instituto que ensejou a sua existência. Essa lei surgiu através da iniciativa popular, instituto amparado constitucionalmente, possibilitando que os cidadãos levem projeto de lei ao Congresso Nacional. Perante as pressões populares a Lei da Ficha Limpa foi aprovada rapidamente, como forma de coibir o ingresso de políticos corruptos nos pleitos eleitorais. No entanto, houve quem questionasse se a nova lei era constitucional, como também se poderia ser aplicada nas eleições de 2010. Mas, antes de analisar as decisões faz-se necessário, como forma de contextualizar o leitor, fazer uma abordagem sobre as formas de democracia, os requisitos para propositura de projeto de lei de iniciativa popular, dos direitos políticos, especificamente as inelegibilidades, uma análise principiológica, as transformações que ocorreram com a edição da lei, bem como decisões judiciais no cenário brasileiro. Dessa forma, essa pesquisa tem como finalidade destacar por qual instituto a Lei da Ficha Limpa foi criada como também a suas transformações no cenário político. A produção desse trabalho desenvolveu-se com respaldo no método dedutivo e pesquisa teórica.

**Palavras-chave:** Lei Complementar nº 135/2010. Iniciativa popular. Inelegibilidade. Constitucionalidade.

## **ABSTRACT**

This is a monograph work for conclusion of law school of Facer - Colleges – Rubiataba, Goiás State Unit. We intend to show in this work how is created the complementary law nº 135, June 2010, as the institute that gave rise to its existence. This law has emerged as popular initiative, a supported institute constitutionally, which allows citizens bring bills to Congress. Because of popular pressure, the Clean Card Law was approved so fast, as a way to prohibit the entry of corrupt politicians in election petitions. However, some one questioned whether the new law was constitutional but also it could be applied in the 2010 elections. But, before analyzing the decisions about this law, it is necessary; in order to contextualize the reader, make an approach to the forms of democracy, the requirements for bringing popular initiative bill, political rights, mainly the ineligibility, an analysis of the principles, the changes that occurred with the enactment of the law as the judicial decisions in the Brazilian scenario. So this research has like intention to show what is the institute that created the Clean Card Law as the changes occurred in political scenario. This work was done from deductive method and theoretical research.

**Keywords:** complementary law nº 135/2010; popular initiative; ineligibility; constitutionally.

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

RE – Recurso Extraordinário

Art. - artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

LC – Lei Complementar

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A INICIATIVA POPULAR E SEUS REQUISITOS.....	12
2.1 Das Formas de Democracia.....	12
2.2 Da Iniciativa Popular e seus Requisitos.....	16
3 SURGIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010.....	22
3.1 Direitos Políticos.....	22
3.2 Inelegibilidades.....	24
3.3 A Lei de Inelegibilidades Enquanto Propulsora da Lei da Ficha Limpa.....	27
4 TRANSFORMAÇÕES ADVINDAS COM A LEI DA FICHA LIMPA.....	32
4.1 Força Normativa dos Princípios da Presunção da Inocência, Moralidade e da Retroatividade.....	32
4.2 Alterações Advindas com a Lei da Ficha Limpa.....	38
5 ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS INTERPOSTOS POR JOAQUIM RORIZ, JADER BARBALHO E LEONÍDIO BOUÇAS.....	44
5.1 Recurso Extraordinário de Joaquim Domingo Roriz.....	44
5.2 Recurso Extraordinário de Jader Barbalho.....	51
5.3 Recurso Extraordinário de Leonídio Bouças.....	52
6 CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS.....	55

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reflete uma organização político-estatal que é resultante de um processo de modelo de Estado legislativo de direito. Assim, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, e cabendo a este eleger seus representantes, como também elaborar projetos de lei com base em determinados requisitos. Nesse contexto a iniciativa popular destaca-se como forma de atribuir ao cidadão a possibilidade de elaboração de normas sendo reflexo direto da democracia semidireta ou participativa.

Nesse sentido, esse trabalho monográfico abordará a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) e a iniciativa popular enquanto propulsora da soberania popular, tendo em vista que seu surgimento se deu através de um projeto elaborado pelo povo brasileiro, a partir de movimentos de combate à corrupção eleitoral iniciados no século passado.

Diante disso, nota-se que o combate contra a corrupção eleitoral não é de hoje, tendo em vista que desde o período colonial os atos corruptos estão presentes no cenário nacional, mas foi no ano de 1997 que a campanha denominada “Combatendo a Corrupção Eleitoral” ganhou força e diversos adeptos.

Uma realidade triste, pois com apenas nove (9) anos de existência a Constituição Federal de 1988 ainda não tinha regulado uma lei específica para punir políticos que malfadaram os cofres públicos, esquecendo-se da ética, probidade e moralidade para com o povo brasileiro.

Os escândalos envolvendo políticos têm uma grande repercussão negativa para a sociedade, tendo em vista que os seus reflexos são sentidos em diversas áreas como a saúde, educação, moradia, alimentação, dentre outros, e de certa forma, a torna impotente diante de seus representantes. Muitos são os políticos que ingressam nessa carreira com o intuito de obter vantagens, esquecendo-se que estão na máquina pública para atender unicamente o povo.

Assim, a Lei da Ficha Limpa foi necessária para impedir que candidatos a cargos eletivos com alguma pendência na justiça concorressem às eleições. No entanto, houve diversos questionamentos acerca da constitucionalidade da LC nº 135/10, bem como se a referida lei seria ou não aplicada nas eleições de 2010.

Nesse sentido, este trabalho abordará a importância da criação da Lei da Ficha Limpa, como também os casos de inelegibilidades decorrentes da alteração da Lei Complementar nº 64/1990, a exemplo, tem-se que os prazos de inelegibilidades que poderiam variar de 3 a 8 anos, com a mudança trazida pela LC nº 135/10, foram todos padronizados para 8 anos. Com as novas alterações, as inelegibilidades, tornaram-se, sem dúvida, mais rígidas, exatamente, com o objetivo de diminuir os casos de corrupção no país.

## 2 A INICIATIVA POPULAR E SEUS REQUISITOS

### 2.1 Das Formas de Democracia

A democracia desenvolveu-se inicialmente na Grécia, Atenas, onde todos os cidadãos tinham o direito de participar da vida política do seu Estado. Mas, o conceito de cidadão excluía as mulheres, os escravos, as crianças e os estrangeiros, conforme pontua Dallari (2012, p. 140). Desse modo, a democracia ateniense ficou conhecida como um modelo restritivo, embora fosse denominada como democracia direta.

Vale ressaltar que o direito de intervir na política era processo fundamental na vida dos atenienses, como destaca Mosse (1982, p. 35) “a conduta apolítica era inconcebível porque significava a renúncia àquilo que era a própria essência do ateniense: o pertencer ao corpo político, à cidade.” Assim, conforme Ferreira Filho (2012, p. 93) “a democracia ateniense durou cerca de dois séculos, das reformas de Clístenes (509 a.C.) à paz de 322 a.C., quando Antípatro impôs a transformação das instituições políticas.”

O processo de democratização do Estado, em um contexto geral, foi impulsionado no século XVIII com as Revoluções Liberais, em que o absolutismo deixava de ter controle sob a política, abrindo espaço para a democracia, que de certa forma correspondia ao ideal de liberdade esperada pelos cidadãos.

Assim, o Estado Democrático é caracterizado como aquele onde o povo tem o poder de governar, sendo necessária a instauração de meios para a manifestação da vontade do povo, ficando evidente a sua soberania. Podem ser verificadas diversas formas de Estado Democrático, quais sejam: democracia direta, semidireta ou participativa e representativa.

A democracia direta é caracterizada como aquela em que os cidadãos reúnem-se por meio de assembleias para que sejam decididas questões fundamentais. Ferreira Filho (2012, p. 93) ressalta que a democracia direta “é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica”, em razão da dificuldade de encontrá-la no seio dos Estados.

No entanto, a democracia direta é ainda encontrada em Glaris, Unterwalden e Appenzell, Cantões suíços. Dallari, (2012, p. 152) esclarece que durante séculos “a *Landsgemeinde*<sup>1</sup> foi o órgão supremo em todos os pequenos Cantões da Suíça central e oriental, começando a sua abolição no final do século XIX”. Esse órgão, uma assembleia, era responsável por convocar todos os cidadãos que tinham o direito de votar, sendo que os

---

<sup>1</sup> Assembleia responsável por convocar os cidadãos que tinham direito ao voto.

mesmos tinham por obrigação comparecer às assembleias. Mas esse sistema ainda é considerado falho, em razão de que a decisão do povo é meramente aparente, pois é o Conselho Cantonal que estabelece o que será votado na assembleia.

Por sua vez, a democracia representativa surgiu no final do século XVIII e tem o objetivo de atribuir ao povo o poder de conceder mandato a determinados cidadãos, tornando-os representantes. Dessa forma, os representantes dos cidadãos têm a função de manifestar a vontade do povo e decidir questões em seu nome, governam como se fossem o próprio povo. Mas, assim como na democracia direta, na democracia representativa, também se colocavam determinadas objeções, como bem salienta Ferreira Filho (2012, p. 96):

Quando de sua implantação, o governo representativo tinha efetivamente um caráter aristocrático. A seleção da minoria governante era feita também por uma minoria dentre o povo, por intermédio do sufrágio censitário. Este, com efeito, excluía os mais pobres de qualquer participação política, graduando o direito de votar e a elegibilidade para os demais, em função de seu grau de riqueza. Destarte, apenas os mais ricos tinham plena capacidade política. Disto é exemplo o sistema fixado na Constituição brasileira de 1824 (arts. 90, 45 etc.).

Desse modo, percebe-se então que a democracia representativa limitava-se a quem teria o direito ao voto, o sufrágio, caracterizado como censitário, permitia que as pessoas que contribuíssem com determinados impostos e tivessem domínios pudessem votar. E, justamente, esses votos que elegeram os representantes do povo, cuja função se dava por meio do mandato, em que Dallari (2012, p. 157 e 158) define que:

o mandato político é tema bastante polêmico, sobre o qual ainda não se detiveram suficientemente os publicistas, parecendo mesmo que o assunto vem sendo deliberadamente evitado, pelas dificuldades que apresenta. Assim sendo, e tendo em conta inúmeros pontos comuns ao mandato público e privado, torna-se necessário recorrer aos privatistas, os quais mormente por sua condição de atualizadores da herança romana, nos casos de sistemas de origem romanística, têm estudado minuciosamente o assunto, elaborando uma teoria dos mandatos, completa sob o ângulo privado e bastante útil para a compreensão de muitos aspectos do instituto no âmbito público.

Nota-se que o mandato permeou um caminho de amplas discussões acerca da sua natureza jurídica, podendo ser citado o mandato imperativo, que infligia ao representante o dever de prestar contas do mandato, tinham que seguir rigorosamente as instruções dadas pelos eleitores. Essa espécie de mandato tinha um caráter estritamente contratual. Mas, o mandato imperativo foi fortemente repudiado pela sociedade da época, abrindo espaço para a

democracia representativa em que os representantes não estavam vinculados à prestação de contas aos cidadãos eleitores, senão moralmente.

Não obstante, surgiram também, na democracia representativa, os partidos políticos com intuito de formar oligarquias políticas para resguardar o poder para determinados grupos. Dallari (1985, p. 139) acredita que “especialmente a partir do século XIX enveredamos pelo caminho dos partidos políticos. E chegamos a um ponto em que o partido não é mais um representante do povo, ele é um substituto do povo, e aquilo que se propunha como democracia degenerou em partidocracia”.

A partir dessa concepção, Dallari (2012, p. 159) pontua que no decorrer do século XIX “foram-se definindo as modernas características do mandato político, como instituto de direito público, sendo possível, agora, a indicação de suas principais peculiaridades”.

Foi a partir da concepção de democracia direta e representativa que ensejou o desenvolvimento da democracia semidireta ou participativa, cujo exercício permitiu o surgimento de instituições que concediam ao povo a participação no processo de elaboração de leis por meio do referendium, plebiscito, iniciativa popular, veto popular e recall.

O referendium é um instituto que cuja origem se deu nas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, cuja função era permitir que o povo aprovasse todas as leis que iam surgindo pelo ad referendium, entretanto era aplicado de formas diferentes, nesse sentido Dallari (2012, p. 154), demonstra que:

Em certos casos as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o *referendum*<sup>2</sup>, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto às emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele então chamado de *optativo* ou *opcional*.

No referendo faz-se uma consulta à opinião pública para que o cidadão vote a respeito da aplicabilidade ou não de um projeto, já promulgado, que pode tornar-se lei. Esse instituto é caracterizado por alguns autores como referendo confirmatório, uma vez que tem o mero objetivo de confirmar se o cidadão opõe-se ou não a uma decisão que já foi feita.

O plebiscito, por sua vez, originou-se na Roma antiga, e tem como objetivo consultar a opinião do povo acerca de uma lei que ainda não foi promulgada, ou seja, será perguntado ao povo se querem que uma lei, que já está em cogitação, seja criada para regulamentar determinado assunto.

---

<sup>2</sup> Tem origem do latim referendum. Referendo – consulta popular, por meio do voto, feita depois da aprovação de uma lei. Bechara, 2011, p. 995.

Assim, são dois os vícios debatidos no plebiscito, sendo que o primeiro refere-se a uma consulta prévia a respeito de uma iniciativa legislativa que está por vir; e o segundo é também uma consulta que se faz ao povo, só que aqui, é para saber se o povo quer que seja feita alguma alteração na política de governo.

Já a iniciativa popular traz a possibilidade de uma determinada parcela de eleitores criarem emendas à constituição ou projeto de lei para que o Legislativo, depois das devidas correções, sancione ou não. Dallari (2012, p. 155) destaca que nos Estados Unidos há duas espécies de iniciativa, quais sejam: iniciativa direta em que após a proposição da lei ou emenda, que contenha uma quantidade mínima de assinaturas, que para ter validade é substancial que seja decidido pelos eleitores nas próximas eleições; a outra espécie é a iniciativa indireta, que ocorre quando é o Legislativo que decide sobre o projeto sugerido.

Entretanto, Bonavides (1967, p. 227) defende que o referendo e a iniciativa popular devem ser usados de forma associada, pois permitiria provocar a inatividade do legislativo, diminuindo, assim, a manipulação, e aumentando a força exercida pelo povo. Dessa forma, “A lei será então fruto direto e exclusivo da soberanavontade do povo, conseqüentemente sem participação das Assembleias representativas, até mesmo contra areistência que estas porventura lhe hajam movido”.

Outro instituto da democracia semidireta ou participativa é o veto popular cuja função é consentir que o cidadão rejeite um projeto de lei que já foi aprovado pelo Legislativo. Acerca dessa questão Agra (2012, p. 331) ressalta que “os cidadãos seriam chamados para se posicionarem acerca da propositura da lei, podendo arquivá-la, independentemente do posicionamento do Congresso ou do Presidente da República”.

O *recall* originou-se nos Estados Unidos e pode ser aplicado em duas situações distintas, como aborda Dallari (2012, p. 155) que o *recall* serve para “revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei”.

Diante do exposto, percebe-se que a democracia semidireta ou participativa permite que os cidadãos intervenham de forma direta na tomada das decisões políticas, exercendo de forma formidável a soberania conquistada, mas preservando a democracia representativa, uma vez que haverá eleições.

## 2.2 Da Iniciativa Popular e seus Requisitos

Os três institutos da democracia semidireta acolhidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Como foi visto anteriormente, o referendo sucede um projeto de lei que já foi promulgado, sendo necessária somente a aprovação ou rejeição dos cidadãos através de uma consulta à opinião pública. Já no plebiscito o projeto de lei está sendo planejado, ainda não foi promulgado, e o cidadão vai atuar de forma a dar a sua opinião se quer ou não que seja criada uma lei.

A partir de uma visão constitucional clássica, a elaboração de leis é de competência específica do Poder Legislativo, sendo, entretanto, resultado da separação de poderes cumulos com o princípio representativo, como bem salienta Ferreira Filho (2012, p. 38) “no direito constitucional clássico, a elaboração da lei cabe ao poder legislativo que é pelo menos parcialmente, de caráter representativo”.

Entretanto, o processo legislativo, em uma visão moderna, difere-se da visão constitucional clássica, pois o Executivo está cada vez mais atuante no processo de elaboração de leis, abrindo espaço também para o Judiciário, órgãos do Estado, bem como para os cidadãos. Entretanto, Ferreira Filho (2012, p. 179) acredita que a:

Iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato porque se propõe a adoção do direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento do projeto, em mãos da autoridade competente.

Destarte, o referido autor acredita que a iniciativa não faz parte do processo legislativo em sentido exclusivamente técnico, mas acredita que tem real importância na elaboração de leis pela iniciativa legislativa na área política. Mas, para outros autores a iniciativa não só impulsiona o desenvolvimento do processo legislativo, como também permite que os cidadãos elaborem propostas de lei mediante a repulsa ou o clamor por uma conduta social. Nesse sentido, Silva (2012, p. 105 e 106) acredita:

[...] podemos concluir que a iniciativa das leis funciona como instrumento de atuação do programa políticoideológico (...) A iniciativa legislativa apareceu, pois, como poder de estabelecer a formação do direito objetivo e como poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 permitiu que os cidadãos interviessem na elaboração de leis, por meio dos dispositivos da democracia semidireta ou participativa. E um desses dispositivos é a iniciativa popular, que está regulamentada de forma geral na Constituição de 1988, Lei nº 9.709, de 1998, e Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Embora haja muitas determinações em comum com a Constituição Federal de 1988 quanto às exigências para propositura de lei por meio da iniciativa popular, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece alguns requisitos para análise, especificamente, aceitação de projeto de lei de iniciativa popular, quais sejam:

- a) As Comissões Permanentes não podem de forma conclusiva e sem deliberação do Plenário discutir e votar projetos de lei de iniciativa popular, conforme artigo 24, inciso III, alínea c;
- b) As discussões acerca do projeto de lei de iniciativa popular terão início com a formação de uma Comissão Geral, chefiada pelo Presidente da Casa, onde conforme disposto no artigo 91, § 2º, “poderá usar da palavra qualquer signatário do projeto ou Deputado, indicado pelo respectivo autor, por trinta minutos”. Segundo arts. 91, inciso II e 171, § 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
- c) O artigo 105, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prevê que a iniciativa popular não terá suas proposições arquivadas quando findar a legislatura.

Ademais, é possível verificar que, tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Lei nº 9.709/98 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que um projeto de lei seja aceito pelo Legislativo é necessário que um grupo de cidadãos reúna-se e elabore o projeto, colham um determinado número de assinaturas observando todas as exigências legais, para então encaminhá-lo ao Congresso Nacional, onde serão feitas a votação, correção e conseqüentemente aprovação ou rejeição, cabendo destacar que, caso o projeto de lei não seja aceito, não caberá qualquer recurso contra a decisão. Sobre isso Mendes (2012, p. 852) destaca que:

A Lei n. 9.709/98 estabeleceu que o projeto de iniciativa popular deve restringir-se a um único assunto e que não se pode rejeitar proposição decorrente de iniciativa popular por vício de forma (art. 13, § 2º). Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não haverá o arquivamento das proposições legislativas decorrentes de iniciativa popular.

Sobre a iniciativa popular, ela pode ser encontrada em diversos dispositivos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O primeiro momento em que é citada refere-se aos aspectos de exercício da soberania popular, aos direitos políticos necessariamente, estabelecendo que:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Apesar da Lei n. 9.709/98 ter praticamente a mesma redação do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, nota-se que aquela inova em dois sentidos a iniciativa popular, necessariamente nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 13, quando estabelece que o projeto deve abordar um assunto específico, bem como a Câmara dos Deputados realizar as correções na redação do mesmo, como se verifica abaixo:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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 deles.

§ 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.

A norma constitucional também prevê a elaboração de projeto de lei pela iniciativa popular nos Estados da federação e no âmbito municipal. O artigo 27, § 4º prevê a iniciativa popular no Estado, já o artigo 29, inciso XIII prevê a iniciativa na esfera municipal. Como se nota nos citados artigos, respectivamente:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos

nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

A iniciativa popular faz-se presente em todas as Constituições dos Estados, bem como na Lei Orgânica do Distrito Federal. No entanto, os modelos não são idênticos, podendo sofrer variações, inclusive quanto à permissão para realizar emendas constitucionais, o que acaba inovando a iniciativa popular. Já no âmbito municipal há a exigência de no mínimo 5% por cento do eleitorado local, sobre isso Duarte Neto (2005, p. 150) esclarece:

Ainda que não se vislumbre generosidade das normas constitucionais com o número de assinaturas, imprimindo patamar em muito superior àquele que é proporcionalmente conferido à legislação federal, a prerrogativa constitucional. Não perde em importância porque aproxima o cidadão do Estado, e o faz entender que o direito abstratamente concedido somente se torna direito quando concretamente exercido.

A Constituição Federal de 1988 faz alusão na seção do processo legislativo, especificamente na parte que coordena a criação de leis complementares e ordinárias, onde fica evidente que a iniciativa popular é estritamente para elaboração de leis ordinárias e complementares, descartando a possibilidade de alteração constitucional. O artigo 61 da Constituição de 1988 estabelece o seguinte:

Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 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 deles.

Diante disso, é possível notar que, conforme o artigo 61, § 2º da Carta Magna, os cidadãos só podem propor projeto de lei que verse sobre leis ordinária e complementar. Seguindo essa ordem, vale destacar que, quando o projeto de lei é apresentado à Câmara dos Deputados, é necessário que a iniciativa se dê por um projeto articulado, o que significa que deve estar escrito na forma de artigos para a aprovação ou não da Câmara dos Deputados. Ferreira Filho (2012, p. 108) aborda que a iniciativa popular articulada “consiste na

apresentação de projeto popular ao órgão legislativo, num texto em forma de lei, redigido de maneira articulada, pronto pra ser submetido à discussão e deliberação”.

No Brasil vigora a iniciativa popular articulada, entretanto os percalços são muitos quando relacionados à redação do projeto, pois os cidadãos que o propõe devem ser claros na elaboração da lei, ter informações precisas a respeito das técnicas legislativas, conhecendo assim os quesitos relacionados ao processo formal e de conteúdo, o que não condiz com a realidade do país.

O artigo 61, § 2º da Constituição de 1988 também estabelece o número mínimo de assinaturas para a propositura de projeto de lei. Assim, para que o projeto consiga chegar à Câmara dos Deputados é fundamental que tenha a assinatura de no mínimo 1% do eleitorado nacional, dividido em no mínimo cinco estados com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

De forma geral, o percentual exigido, segundo alguns autores, faz-se necessário diante da extensa área territorial, pois essa exigência alcançaria praticamente todas as regiões, bem como as diferentes classes sociais. Sobre isso Ferreira Filho (1992, p. 98) discorre que “A intenção do legislador, ao fixar o número mínimo desubscritores e de Estados participantes, foi impedir que a iniciativa popular parta de setores localizados com o objetivo de alcançar interesses particulares”. Dallari (1989, p. 378) também discorre sobre o tema e acredita que o percentual:

Não é número fácil de ser conseguido, mas também não é exageradamente difícil, devendo-se ainda considerar que todo trabalho de coleta de assinaturas terá um efeito mobilizador e conscientizador, provocando o debate de assuntos de interesse público.

Outro aspecto que gera dúvidas é sobre a assinatura, no que se refere à veracidade e ao prazo de validade da mesma, pois o ordenamento jurídico que trata da iniciativa popular nada fala, deixando assim uma lacuna. Mas em alguns países, como por exemplo, a Suíça, o prazo é de dezoito meses. Essa medida é importante, pois evita que os projetos de lei caiam na morosidade.

Mas, embora a iniciativa popular não tenha uma norma reguladora esclarecendo todas as lacunas, esse instituto ainda é exercido pela sociedade brasileira, não na amplitude que gostaríamos de presenciar, mas com certeza deixou de ser um instituto inutilizável na Constituição da República Federativa do Brasil.

Destarte, a iniciativa popular tem a função de mobilizar toda a sociedade para a criação de projetos de lei que satisfaçam os anseios de moral, liberdades, e tantos outros, que o povo brasileiro deseja alcançar. De fato a elaboração de tais projetos é difícil, mas é um meio do exercício da soberania do povo, implementada pela democracia semidireta ou participativa.

No entanto, a Lei da Ficha Limpa não é uma punição, um castigo para o suposto candidato, mas sim uma forma de selecionar, de distinguir se o candidato é ou não apto para exercer a vida política, caso não seja, será dispensado, ou então cumprirá as determinações que lhe foram dadas, como, por exemplo, ficar afastado por um período de oito anos das atividades políticas.

Tantos são os obstáculos que esse instrumento não é usado frequentemente no cenário brasileiro. Haja vista que somente quatro propostas conseguiram se tornar leis, quais sejam: Lei 8.930/1994, popularmente designada como Lei Daniella Perez; Lei 9.840/1999, que regulamentou como crime a compra de votos; Lei 11.124/2005, lei responsável pela criação do Fundo Nacional de Habitação Popular; e, por fim, a Lei Complementar nº 135/2010 ou a Lei da Ficha Limpa.

## **3 SURGIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010**

### **3.1 Direitos Políticos**

Os direitos políticos estão dispostos nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal de 1988, são tidos como direito fundamental, e prevêm que são compreendidos através do sufrágio, do direito de votar e de ser votado, de permitir que o cidadão participe de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Sobre isso Silva (2005, p.345) dispõe:

Pimenta Bueno, que é, sem sombra de dúvida, um dos maiores lúcidos publicistas brasileiro de todos os tempos, já conceituava os direitos políticos em face da Constituição do Império, naquele sentido estrito, 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 do gozo desses direitos”. Nesse sentido, podemos, hoje, dizer que os direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular, o que, em essência, equivale, para o regime representativo, à noção dada por Rosah Russomano, para quem os “direitos políticos, visualizados em sua acepção restrita, encarnam o poder de que dispõe o indivíduo para interferir na estrutura governamental, através do voto”.

Assim, os direitos políticos se consubstanciam através do direito que são outorgados ao cidadão para que ocupem cargos públicos ou exerçam sua participação como forma de influenciar as atividades de governo. Nesse sentido, Mendes (2012, p. 830) pontua que:

Os direitos políticos formam a base do regime democrático. A expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos.

O direito político é adquirido por meio do alistamento eleitoral, que é obrigatório para todos os brasileiros natos ou naturalizados quais sejam: os maiores de 18 anos e menores de 70 anos; mas também é facultativo para os maiores de 16 e menores de 18 anos, para os analfabetos, bem como para os maiores de 70 anos, sendo reflexo direto no exercício da cidadania. Entretanto, os estrangeiros e os conscritos no exercício do serviço militar não podem se alistar como eleitores. Silva (2005, p. 347) esclarece:

O alistamento eleitoral depende da iniciativa da pessoa, mediante requerimento, em fórmula que obedece ao modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, que apresentará instruído como comprovante de sua qualificação e de idade de dezesseis anos, no mínimo, até a data de eleição marcada; essa última circunstância não consta da Constituição, mas é razoável admiti-la como no Direito Constitucional revogado. As providências para o alistamento hão de efetivar-se, para o brasileiro nato, até os dezenove anos de idade e, para o naturalizado, até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, sob pena de incorrerem em multa.

Outra característica marcante que se apresenta quanto aos direitos políticos é que o sufrágio é universal, não fazendo distinção de sexo ou condição social, nesse sentido, Mendes (2012, p. 830) preconiza “Nos termos da Constituição, o sufrágio é universal, o que significa que o direito político se reconhece a todos os nacionais do País, independentemente da pertinência a dado grupo ou a dada classe, ou da apresentação de certa qualificação”, caracterizando assim a universalidade do sufrágio.

Os direitos políticos são divididos em direitos políticos positivos e direitos políticos negativos, sendo que o primeiro compreende não somente as elegibilidades, mas uma série de outras modalidades. Enquanto isso os direitos políticos negativos compreende a privação de exercer os direitos políticos. Dessa forma, Silva (2005, p. 348) preconiza:

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de votos nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos referendos, assim 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.

No mesmo sentido, Cerqueira (2012, p. 131) traz apontamentos de que “os direitos políticos positivos resumem-se no conjunto de normas que conferem ao cidadão o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, por meio do direito ao sufrágio”.

Entretanto, em sentido contrário, os direitos políticos negativos são tidos como aqueles em que determinados cidadãos são impedidos de participarem da vida política, ou seja, “privam o cidadão pela perda, definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado e, ainda, determinam restrições à elegibilidade do cidadão em certas circunstâncias” como aponta Cerqueira (2012, p. 148). Na mesma linha, Silva (2005, p. 381) define:

Denominamos *direitos políticos negativos* àquelas 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. São *negativos* precisamente porque consistem no conjunto de regras que *negam*, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública.

Portanto, os direitos políticos negativos conferem ao cidadão a suspensão ou a perda definitiva do direito de votar e de ser votado, do direito de participar de referendos, plebiscitos, iniciativa popular, bem como de propor ação popular, refletindo de forma direta na elegibilidade, gerando em grande parte dos casos a inelegibilidade.

### 3.2 Inelegibilidades

Os casos de inelegibilidades estão previstos no artigo 14, §§ 4º ao 7º da Constituição Federal de 1988, mas também estão previstos em normas infraconstitucionais, como por exemplo, a Lei Complementar nº 64/1990. As inelegibilidades compreendem os direitos políticos negativos, que restringem o direito de ser votado do cidadão, bem como participar das atividades políticas. Silva (2005, p 388) conceitua inelegibilidade como:

Inelegibilidade revela o impedimento à capacidade passiva (direito de ser votado). Obsta, pois, à elegibilidade. Não se confunde com a *inalistabilidade*, que é impedimento à capacidade eleitoral ativa (direito de ser eleitor), nem com a *incompatibilidade*, impedimento ao exercício do mandato depois de eleito.

(...)

As inelegibilidades, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurarem o domínio do poder por um grupo que o venha detendo, como ocorreu no sistema constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure.

No mesmo sentido Cerqueira (2012, p. 128) estabelece diferenças entre inelegibilidade e incompatibilidade, entendendo que “há diferença entre inelegibilidade e incompatibilidade: enquanto a inelegibilidade não pode ser afastada pelo interessado, a incompatibilidade pode.”

Vale ressaltar que as inelegibilidades previstas na Constituição Federal de 1988 possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, não precisando, portanto, de lei complementar que as regule, pois a lei complementar de que trata o § 9º do artigo 14 da

CF/88 traz a permissão para que sejam criados outros casos de inelegibilidade. Cerqueira (2012, p. 128) preconiza que as inelegibilidades podem decorrer:

a) Da CF/88 — esta, sendo constitucional, pode ser arguida a qualquer tempo, nas ações que visam declarar a inconstitucionalidade.

Exemplo: analfabetismo (art. 14, § 4º, da CF/88). Se perdida a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), pode ser levantada na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ou no Recurso Contra a Diplomação (RCD), por exemplo, pois não há preclusão. Isso também ocorre em relação à moralidade eleitoral (vide “teoria da condição de elegibilidade implícita”).

b) Infraconstitucional — se não arguida no momento próprio e na ação adequada, ocorrerá preclusão.

Exemplo: contas rejeitadas (LC 64/90) — devem ser levantadas na AIRC, sob pena de preclusão, SALVO UMA EXCEÇÃO:

■ SE AS CONTAS FORAM REJEITADAS DE FORMA SUPERVENIENTE AO REGISTRO DE CANDIDATURA

Percebe-se, então, que das inelegibilidades encontradas na Constituição Federal de 1988 podem influir na denúncia em qualquer momento, não havendo preclusão do direito, mas quanto às inelegibilidades decorridas de normas infraconstitucionais, estas devem ser denunciadas no momento e ação adequada, pois aqui pode haver preclusão.

Outro aspecto abordado é que as inelegibilidades se dividem em absolutas e relativas. As inelegibilidades absolutas interferem diretamente na capacidade eleitoral, tornando o indivíduo inapto para ocupar qualquer cargo eletivo, sendo que as hipóteses estão elencadas no artigo 14, §4 da CF/88. Silva (2005, p. 390) defende que as inelegibilidades absolutas:

Implicam impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo. Quem se encontre em situação de inelegibilidade absoluta não pode concorrer à eleição alguma, não pode pleitear eleição para qualquer mandato eletivo e não tem prazo para desincompatibilização que lhe permita sair do impedimento a tempo de concorrer a determinado pleito. Ela só desaparece quando a situação que a produz for definitivamente eliminada. Por isso, ela é excepcional e só é legítima, quando estabelecida na própria Constituição. E esta somente consigna, como tal, a que decorre da inalistabilidade e a dos analfabetos, quando, no art. 14, §4º, declara que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. Uma é genérica, apanhando quem quer que esteja em situação de alistabilidade, e tais são: os menores de 16 anos (ou de 18 não alistados), os conscritos e os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, de seus direitos políticos. Outra é específica para um tipo de cidadãos alistados eleitores, a quem, apesar disso, a Constituição nega o direito de elegibilidade: os analfabetos. Rigorosamente absoluta, como se percebe, é apenas a inelegibilidade dos analfabetos e dos que perderam os direitos políticos, porque os demais têm, ao menos, uma expectativa de

cessação do impedimento. Nota-se que os absolutamente inelegíveis são aqueles que não são titulares da elegibilidade.

Já as inelegibilidades relativas são caracterizadas como aquelas que impedem o cidadão, por razões especiais, de participar do pleito eleitoral ou, até mesmo, de concorrer a cargos específicos, seja em decorrência de caráter funcional ou até mesmo pelo vínculo de parentesco ou domicílio. Nesse sentido, Puccinelli Jr. (2012, p. 374) pontua:

[...]as inelegibilidades relativas veiculam restrições temporárias ou circunstanciais à elegibilidade para determinados pleitos ou cargos específicos, sem privar o cidadão, porém, da aptidão para disputar outras eleições ou mandatos que não estejam vinculados àquelas causas impeditivas.

Em geral, as inelegibilidades relativas não resultam de aspectos personalíssimos como a nacionalidade e o grau de alfabetização dos postulantes a cargo eletivo, mas advêm de motivos funcionais, relações de parentesco e previsões de ordem legal.

Dessa forma, as inelegibilidades relativas podem ocorrer por motivos funcionais, de parentesco e de domicílio, cada qual com seus requisitos próprios. Sobre os motivos funcionais Silva (2005, p 391) faz apontamentos de que “Trata-se, pois, de privação da elegibilidade para o mesmo cargo que pela segunda vez está sendo ocupado pelo interessado. Uma condução é possível. A segunda é vedada”.

Assim, os motivos funcionais podem ser visualizados sob dois prismas, quais sejam: os candidatos que queiram candidatar-se a um terceiro mandato consecutivo para presidente, governador de estado, governador distrital e prefeitos, ou que tiver sucedido nos últimos 6 meses antes do pleito, estão terminantemente proibidos. Vale dizer que a EC 16/97 permite uma única recondução para o mesmo cargo. Entretanto, o vice-presidente, vice-governador estadual ou distrital, e, vice-prefeito podem candidatar-se quantas vezes quiser, a restrição é para o titular.

O outro prisma vislumbrado é o fato de que, para o Presidente da República, Governadores do Estado e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais, concorrerem a outros cargos, faz-se necessário renunciar até 6 (seis) meses antes do pleito eleitoral, imposição que não alcança os vices, uma vez que são considerados elegíveis a qualquer momento.

Os motivos de parentesco estão configurados no artigo 14, § 7º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que os cônjuges e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção do titular da presidência, do governo estadual ou distrital e do prefeito, estão impedidos de candidatarem-se no território de jurisdição do titular, exceto se já

era titular de mandato eletivo. Silva (2005, p. 391) considera que “essa inelegibilidade aproxima-se da absoluta, especialmente quanto ao cônjuge e aos parentes do Presidente da República, não titulares de mandato, que não podem pleitear eleição”.

Por último, há também o motivo por domicílio eleitoral, que está previsto no § 3º, inciso IV do artigo 14 da Carta Magna, onde estabelece que o candidato ao pleito tem que ser domiciliado, obedecendo, assim, o tempo determinado, caso contrário será considerado inelegível.

### **3.3 A Lei de Inelegibilidades Enquanto Propulsora da Lei da Ficha Limpa**

A Lei Complementar nº 64 de 18 de maio do ano de 1990, designada como Lei de Inelegibilidades, foi criada dois anos depois da edição da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo como fundamento específico o artigo 14, §9º. Mas, foi a partir da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, que surgiu a possibilidade de proteger a moralidade e a probidade administrativa para o exercício do mandato eletivo. Conforme mostra Silva (2005, p. 391):

As inelegibilidades têm por objeto proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida progressiva do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, §9º). Entenda-se que a cláusula ‘contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função...’ só se refere à normalidade e a legitimidade das eleições. Isso quer dizer que a ‘probidade administrativa’ e a ‘moralidade para o exercício do mandato’ são valores autônomos em relação àquela cláusula, não são protegidos contra a influência do poder econômico ou abuso de função etc., mas como valores em si mesmos dignos de proteção, porque a improbidade e a imoralidade, aí, conspurcam só por si a lisura do processo eleitoral.

A partir desse posicionamento verifica-se que há um questionamento sobre o momento em que seria aplicado o princípio da moralidade e da probidade administrativa. Se somente a partir da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, ou então, a partir da edição de uma lei complementar específica que regule a matéria. Entretanto, Lula (2012, p. 335) acredita que:

Se os atos a serem praticados nos cargos eletivos devem seguir firmemente o caminho da moralidade, o acesso àqueles que pretendem praticar tais atos, seja no Executivo ou no Legislativo, deve ser possibilitado tão-somente a

quem consiga comprovar que sua vida pregressa sempre esteve pautada em atos probos e honestos.

Mas, apesar de a Lei de Inelegibilidades ser aplicada nos casos concretos, ainda deixava muito a desejar, tendo em vista que o mau político encontrava-se cada vez mais presente na vida política do país, corrompendo, assim, o estado democrático de direito, uma vez que o que pertence ao povo está sendo desviado para atender interesse particular .

Nesse contexto surgiu a Lei Complementar nº 135/2010, como uma resposta às indagações acerca da aplicação do princípio da moralidade e da probidade administrativa aos candidatos a cargos eletivos. Diante disso, a Lei da Ficha Limpa pautada nos aludidos princípios, busca coibir os atos contrários à moralidade no exercício da função pública. Cerqueira (2012. p. 953) afirma que “o objetivo da proposta era impedir que políticos com condenação na Justiça pudessem concorrer às eleições”.

É inegável que o estado democrático de direito estava tornando-se um verdadeiro estado “partidocrático”, em que os partidos políticos ditavam as regras que seriam seguidas, esquecendo-se que são representantes do povo, e estão no poder para externar os anseios da coletividade.

Os cidadãos brasileiros estão indignados com tamanho descaso que as autoridades que detêm o poder têm para com seu povo, e esse descaso provém da má administração, bem como da falta de ética e probidade, e não aprovam que pessoas envolvidas com atos de improbidade administrativa e crimes se candidatem a cargos eletivos.

Sem dúvida, toda essa falta de honestidade, de decoro, de respeito para com o povo brasileiro, tem afetado a essência da democracia semidireta ou participativa, pois, embora seja o cidadão o responsável por eleger tais candidatos, os políticos não têm representado a vontade do povo.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 64/90 já estipulava os casos de inelegibilidade, mas era omissa quanto à punição que os corruptos teriam. Assim, a Lei da Ficha Limpa alterou os casos de inelegibilidade, bem como o prazo para ficar fora das eleições, como também o caso de político que renuncia para não ter seu mandato cassado.

Diante dessa situação de descaso e abandono, a Lei Complementar nº 135/2010, popularmente designada como Lei da Ficha Limpa começou a se desenvolver por volta do ano de 1997, com a campanha intitulada “Combatendo a corrupção eleitoral”, que foi liderada pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

O movimento foi ganhando prestígio em razão do clamor da sociedade civil por mudanças no âmbito eleitoral, sendo que então centenas de pessoas passaram a aderir à campanha, mas ganhou força mesmo foi com o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), como salienta Cerqueira (2012, p. 953):

o movimento trabalhou mais de um ano para coletar, nos 26 estados e no Distrito Federal, o 1 milhão de assinaturas necessário (1% do eleitorado nacional) para que o Congresso aceitasse a proposta. Os organizadores, no entanto, foram muito além ao reunir mais de 1,6 milhão de assinaturas”.

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) teve considerável participação na edição da Lei da Ficha Limpa, pois implantou a “Campanha Ficha Limpa” em 2008 e, a partir daí começou a coletar assinaturas para elaboração de um projeto de lei através da iniciativa popular.

As assinaturas então, foram entregues para o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, no ano de 2009, sendo intitulado de projeto de lei de iniciativa popular nº 518/09. Cerqueira (2012, p. 953) destaca que “em 05 de maio de 2010, foi aprovado na Câmara dos Deputados e, em 19 de maio, no Senado Federal, por votação unânime”.

Aprovada então, no ano de 2010, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal respectivamente, foi sancionada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no mesmo ano. Transformou-se, então, na Lei Complementar nº 135/2010, que alterou substancialmente a Lei Complementar nº 64/1990, no que tange as inelegibilidades.

Apesar da Lei Complementar nº 135/2010 ter sido sancionada em 2010, ainda houve quem questionasse a sua constitucionalidade, entretanto, o ministro Ricardo Lewandowski (Conjur, 2010) defendeu veemente a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa ainda para as eleições de 2010, como visto em seu voto:

Ao aprovar a Lei da Ficha Limpa, o legislador buscou proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições. Quando estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, a Lei Complementar 135/10 apenas cumpriu comando previsto na Constituição, que fixou a obrigação de considerar a vida progressa dos candidatos para que se permita ou não a sua candidatura.

Dessa forma, observa-se que não só o ministro Ricardo Lewandowski, mas, por unanimidade, a sociedade brasileira buscou-se que a aludida lei fosse aplicada imediatamente

nas eleições de 2010. Dallari (2010, p. 1), um dos maiores constitucionalistas brasileiros, também se posiciona na mesma corrente afirmando que:

Na realidade, a proibição constitucional não tem a extensão que se pretende dar a essa interdição e não impede a aplicação imediata, nestas eleições, da Lei da Ficha Limpa. Com efeito, o que diz, textualmente, o artigo 16 da Constituição é que 'a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência'. Ora, processo, como bem esclarece o notável processualista José Frederico Marques, é um conjunto de atos concatenados, que devem ser praticados numa sequência pré-estabelecida, servindo de instrumento para o exercício da função jurisdicional. Ora, o que a Lei da Ficha Limpa faz é, simplesmente, estabelecer condições de inelegibilidade, sem qualquer interferência no processo eleitoral, que continua a ser exatamente o mesmo anteriormente fixado por lei. Não há, portanto, qualquer inconstitucionalidade.

No mesmo sentido, Dallari também defendeu que a Lei da Ficha Limpa é perfeitamente constitucional, tendo em vista que não ofende o princípio da retroatividade, ou seja, não vai interferir na legislação penal, pois a Lei Complementar interfere é na seara eleitoral, e não na lei penal. Diante disso Dallari (2010, p. 1) destaca:

Outra alegação é que a aplicação da Lei da Ficha Limpa a situações estabelecidas anteriormente seria contrária à regra constitucional que proíbe a retroatividade. Também nesse caso está ocorrendo um equívoco. De fato, a Constituição proíbe a aplicação retroativa da lei penal, encontrando-se essa interdição em disposição expressa do artigo 5º, inciso XL, segundo o qual "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Ora, não há como confundir uma lei que estabelece condições de inelegibilidade, uma lei sobre as condições para o exercício de direitos políticos, com uma lei penal. Veja-se que a própria Constituição, no já referido artigo 14, parágrafo 9º, manda que seja considerada a vida pregressa do candidato, ou seja, o que ele fez no passado, para avaliação de suas condições de elegibilidade. Assim, pois, não ocorre a alegada inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, porque ela não fixa pena, mas apenas torna explícito um dos aspectos da vida pregressa que podem gerar a inelegibilidade.

Em conclusão, a Lei da Ficha Limpa não afronta qualquer disposição constitucional e, mais do que isso, complementa a exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato.

Assim, verifica-se que o nobre constitucionalista defende que a Lei da Ficha Limpa deve ser aplicada, uma vez que não fere nenhum princípio constitucional, assim, a aplicação imediata da referida lei é entendida como constitucional, pois a Lei Complementar nº 135 não altera o processo eleitoral, mas tão somente as condições de elegibilidade.

No entanto, embora a ADC que foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil declarasse a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, por meio da ADPF 144/2010, por seis (6) votos a cinco (5) o Supremo Tribunal Federal declarou que a referida lei não teria validade nas eleições de 2010, mas somente a partir de 2012. Nesse sentido, Pinto (2012, p. 26) acredita que:

somente com a irrestrita aplicação do princípio da transparência nas eleições e na condução dos negócios públicos, bem como com a consolidação da ética e dos deveres da boa condução das tarefas públicas, ocorrerá a tão desejada transformação de uma realidade social censurável e não mais tolerada pelo povo brasileiro, conduzindo-se, destarte, a sociedade a um novo patamar de harmonia, respeito e equilíbrio, propiciando-se a adequada gestão administrativa.

Nota-se, então, que a Lei da Ficha Limpa é uma resposta contra os atos corruptos que os políticos vêm praticando há décadas contra a sociedade brasileira. Assim, a Lei da Ficha Limpa visa coibir os abusos eleitorais, e isso se deve ao fato de que os cidadãos brasileiros estão, cada vez mais, participativos, conscientes e fiscalizadores da política nacional.

Dessa forma, a criação da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi necessária devido à situação caótica em que se encontravam as práticas políticas brasileiras, em que vários candidatos conseguem ascender aos cargos públicos mesmo respondendo ou, até mesmo, estando condenados criminalmente.

## 4. TRANSFORMAÇÕES ADVINDAS COM A LEI DA FICHA LIMPA

### 4.1 Força Normativa dos Princípios da Presunção da Inocência, Moralidade e da Retroatividade

É perceptível a importância dos princípios para o âmbito do direito, tendo em vista que são usados comumente pelos Tribunais Superiores, para resolução de questões polêmicas, que exige do julgador maior interpretação e conseqüentemente uma fundamentação precisa, a fim de tornar convicta a decisão judicial. Assim, destaca-se a influência que os princípios demonstraram nos julgamentos dos registros de candidatos a cargos eletivos nas eleições de 2010.

Com a edição da Lei Complementar nº 135/2010, que regulamentou novas hipóteses de inelegibilidade da Lei Complementar nº 64/1990, iniciaram-se diversos questionamentos, de um lado a sociedade lutando pela aplicabilidade imediata, do outro, os tribunais analisando a constitucionalidade da referida norma com base em princípios constitucionais, em especial o princípio da presunção da inocência, da moralidade, bem como o princípio da retroatividade. Sarmiento (2000, p. 54) esclarece:

Os princípios constitucionais desempenham também um papel hermenêutico constitucional, configurando-se como genuínos vetores exegéticos para a compreensão e aplicação das demais normas constitucionais e infraconstitucionais. Nesse sentido, os princípios constitucionais representam o fio-condutor da hermenêutica jurídica, dirigindo o trabalho do intérprete em consonância com os valores e interesses por eles abrigados.

É imperioso destacar que a doutrina constitucional hodierna defende que os princípios possuem força normativa, que não são simples orientações. Nesse sentido, o princípio é tido por Mello (2007, p.193) como a “*prima ratio*”, primeira concretização normativa de um valor, é um fundamento das regras, com força prospectiva, revelando o conteúdo e o limite das demais normas, como seus alicerces”. Na mesma linha, Dantas (1995, p. 59) pontua:

---

<sup>3</sup> Palavra originária do latim. Significa a primeira razão.

[...] princípio é categoria lógica e, tanto quanto possível universal, muito embora não possamos esquecer que, antes de tudo, quando incorporados a um sistema jurídico-constitucional-positivo, refletem a própria estrutura ideológica do Estado, como tal, representativa dos valores consagrados por uma determinada sociedade.

Assim, os princípios caracterizam-se notadamente por constituírem a vontade expressa do povo, tendo, conseqüentemente, valor normativo, integrando dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro. José Afonso da Silva(2005, p. 669) salienta que os princípios são ordenações que se irradiam para os sistemas de normas, e diz ainda que:

As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoa ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem.

Dessa forma, fica claro que os princípios são considerados uma ordenação que irradia e permeia o sistema de normas, dando suporte para solucionar casos polêmicos que até então não havia previsão constitucional. Assim, os princípios são a base do ordenamento jurídico passando a constituir a organização constitucional. Melo (1994, p. 450) destaca que o princípio é:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido.

Destarte, os princípios irradiam valores para o sistema jurídico, é um processo estatal, uma vez que são configurados a partir da vontade do povo. E, em resposta à vontade do povo, a Lei da Ficha Limpa foi criada, podendo-se dizer que graças aos princípios a norma vigente foi considerada constitucional.

Diversas foram as discussões acerca da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, se ofendia ou não o princípio da presunção da inocência. Diante disso, um grande número de candidatos foram impedidos de registrarem sua candidatura em função da Lei da Ficha Limpa, alegaram que a mencionada lei era inconstitucional, pois ofendia o princípio da presunção da inocência.

Vale lembrar que o princípio da presunção da inocência está disposto no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual prevê que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”.

Contudo, tal princípio teve a sua primeira previsão legal na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, onde estabelecia em seu artigo 9º que: “Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido por lei”.

Logo após, no ano de 1948, o mesmo princípio também foi abordado na Declaração universal dos Direitos do Homem e ponderava em seu artigo XI que: “Todo o homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias a sua defesa”.

No ano de 1969, especificamente na Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada de Pacto de São José da Costa Rica, em seu artigo 8º, número 2, prevê que “toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa”. Sabe-se que o Brasil faz parte do Pacto de São José da Costa Rica, devendo, desse modo, respeitar o que foi pactuado, ou seja, as garantias constitucionais do cidadão. Conforme pontua Moraes (2012, p. 124):

A Constituição Federal estabelece que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, consagrando o princípio da presunção de inocência, um dos princípios basilares do Estado de direito como garantia processual penal, visando à tutela da liberdade pessoal. Dessa forma, há a necessidade de o Estado comprovar a culpabilidade do indivíduo, que é constitucionalmente presumido inocente, sob pena de voltarmos ao total arbítrio estatal.

Há, contudo, uma parte da corrente doutrinária que entende que o princípio da presunção da inocência também é denominado de princípio da presunção da não culpabilidade, tendo em vista que o indivíduo não pode ser considerado culpado até sentença penal condenatória transitada em julgado. Seguindo esse raciocínio Chivarrio (1982, p.12) destaca:

Embora não se trate de perspectivas contrastantes, mas convergentes, é forçoso reconhecer que no primeiro caso se dá maior ênfase aos aspectos concernentes à disciplina probatória, enquanto que no segundo se privilegia

a temática do tratamento do acusado, impedindo-se a adoção de quaisquer medidas que impliquem sua equiparação com culpado.

Em contrapartida, há outra parte da doutrina que defende que o princípio da presunção da inocência não está conjecturado na Constituição, uma vez que a Carta Magna presume somente a não culpabilidade. O signatário dessa corrente é Mirabete (2001, p. 42) onde estipula que:

O que se entende hoje, como diz Florian, é que existe apenas uma tendência à presunção de inocência, ou, mais precisamente, em estado de inocência, um estado jurídico no qual o acusado é inocente até que seja declarado culpado por uma sentença transitada em julgado. Assim, melhor é dizer-se que se trata do 'princípio da não-culpabilidade'. Por isso, a nossa Constituição Federal não 'presume' a inocência, mas declara que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória (art. 5º, LVII), ou seja, que o acusado é inocente durante o desenvolvimento do processo e se estado só se modifica por uma sentença final que o declare culpado.

Portanto, é possível notar que o princípio da presunção da inocência norteia o exercício do direito-dever de punir que o Estado possui, mas sempre dentro do estabelecido na Constituição, logo, vislumbra-se a não restrição ao direito à liberdade do indivíduo, tendo em vista a sua garantia constitucional.

Percebe-se, então, que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece que antes de serem impostas sanções ao indivíduo, faz-se necessário realizar todas as apurações e produção de provas possíveis para que o sujeito na condição de réu possa ser efetivamente inocentado ou declarado culpado.

Da mesma forma, ocorre no Direito Eleitoral, uma vez que o princípio em questão tem previsão constitucional, possuindo, assim, força normativa e aplicação fundamental na área processual. Essa é a posição do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144, em agosto de 2008.

Entretanto, o entendimento do STF em relação ao princípio da presunção da inocência, não impede que o nobre julgador possa usar o referido princípio de forma moderada, associando-o a outros princípios constitucionais para realizar os julgamentos necessários.

As discussões acerca da violação ao princípio da presunção da inocência são inúmeras, no entanto, faz-se necessário analisar a vida pregressa do candidato a cargo eletivo

como forma de combater a corrupção na administração, bem como manter a ética e probidade administrativa. Nesse sentido, Costa (2010, p. 1) pondera:

Postas as coisas assim, na atualidade, em tema de eleições, vida pregressa ‘restringe-se à existência ou não de inelegibilidade. Aquelas discussões acaloradas ao tempo da ADPF 144/DF morreram todas. Lá, a vida pregressa era conceito largo, que independia de decisão judicial ou aplicação de sanção. Bastava existir uma nódoa na vida do candidato, como estar indiciado em investigação policial, ou estar denunciado em ação penal, ou estar respondendo à ação de improbidade administrativa, para já estar sem o requisito da vida pregressa. Agora, não. Tudo voltou a ser como antes: a vida pregressa, com a LC nº 135, como era já ao tempo da LC nº 64/1990, deve ser aferida através da existência ou não de inelegibilidade’.

Pinto (2012, p. 12) também esclarece que “A expressão ‘vida pregressa’, ou seja, a vida avaliada a partir das ações positivas e negativas praticadas por alguém ao longo do seu existir [...]” no âmbito eleitoral tem previsão constitucional, especificamente no artigo 14 § 9º. Dessa forma, a própria Constituição Federal prevê no referido artigo que cabe à lei complementar determinar os casos de inelegibilidades, atentando para a vida pregressa do candidato.

A partir da Emenda Constitucional de Revisão nº 4 de 1994, as inelegibilidades passaram a ter como objetivo maior proteger a probidade e a moralidade, bem como analisar a vida pregressa do candidato a cargo eletivo com o intuito de retirar da área política os candidatos que atuavam na imoralidade, nesse sentido Silva (2001, p. 391) esclarece:

As inelegibilidades têm por objeto proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, §9º). Entenda-se que a cláusula ‘contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função...’ só se refere à normalidade e à legitimidade das eleições. Isso quer dizer que a ‘probidade administrativa’ e a ‘moralidade para o exercício do mandato’ são valores autônomos em relação àquela cláusula, não são protegidos contra a influência do poder econômico ou abuso de funções etc., mas como valores em si mesmos dignos de proteção, porque a improbidade e a imoralidade, aí, conspurcam só por si a lisura do processo eleitoral.

O princípio da moralidade tem se destacado como essencial no direito eleitoral, sendo encontrado no artigo 14, §9 da Constituição Federal de 1988, o qual institui que a moralidade deve ser observada para o exercício do mandato. No entanto, havia entendimentos de que o princípio da moralidade feria o princípio da presunção da inocência, já que o

indivíduo que não tem uma conduta moral que se enquadre na Lei da Ficha Limpa estaria impedido de candidatar-se. Cerqueira (2012, p. 642) defende que o princípio da moralidade deve prevalecer sobre o princípio da presunção da inocência, como se verifica a seguir:

Portanto, não resta dúvida de que, na interpretação constitucional, entre o princípio da inocência – art. 5º, LIV e a proteção ao erário e princípios da administração pública – art. 37 da CF/88 –, este último dispositivo deve prevalecer; primeiro, porque nenhuma garantia individual pode ser usada como escudo para a prática de crimes ou contra a coletividade; segundo, porque o próprio STF sedimentou, no caso de conflito entre garantias constitucionais, que aquela que versar sobre direitos coletivos prevalece sobre os individuais, pelo princípio da supremacia do interesse público.

O entendimento da jurisprudência é de que o princípio da moralidade foi se consolidando a partir da Constituição Federal de 1988, sendo hoje um princípio basilar da sociedade. Nesse sentido, o Ministro Milton Luiz Pereira<sup>4</sup> ponderou que o princípio da moralidade deve se sobrepor sobre os interesses individuais.

Os empregados ou dirigentes de concessionária de serviço público também estão sob as ordenanças do "princípio de moralidade", escudo protetor dos interesses coletivos contra a lesividade. As leis surgem de fatos reais que não podem ser ignorados na interpretação e aplicação do texto legal editado com aquela finalidade.

Dessa forma, verifica-se que o princípio da moralidade buscando atender os interesses coletivos, consolidando-se na supremacia do interesse público sobre o interesse particular, se coloca de forma mais eminente sobre o princípio da presunção da inocência, que tem caráter estritamente individual.

No mesmo liame, também houve acaloradas discussões acerca da Lei da Ficha Limpa e a violação ao princípio da retroatividade. Mas tanto o Tribunal Superior Eleitoral quanto o Supremo Tribunal Federal entenderam que a inelegibilidade não constitui pena, podendo, portanto, ser aplicada a casos anteriores a sua edição. Decisão esta que já aconteceu na Lei de Inelegibilidades na década de 1990, como se segue a seguir:

<sup>5</sup>MS nº 22087-2 Rel.: Min. Carlos Velloso EMENTA: -  
CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. CONTAS DO

<sup>4</sup> O julgado foi proferido pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 255861/SP, de relatoria do Ministro Milton Luiz Pereira. DJU, 22/10/2001, p. 268.

<sup>5</sup>Disponível em: [www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm)

**ADMINIS-TRADOR PÚBLICO: REJEIÇÃO.** Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 1º, I, "g". I. - Inclusão em lista para remessa ao órgão da Justiça Eleitoral do nome do administrador público que teve suas contas rejeitadas pelo T.C.U., além de lhe ser aplicada a pena de multa. Inocorrência de dupla punição, dado que a inclusão do nome do administrador público na lista não configura punição. II. - Inelegibilidade não constitui pena. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Compl. nº 64/90, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência. III. - À Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade. IV. - Mandado de segurança indeferido.

Diante do exposto, fica claro que a Lei Complementar nº 135/2010 é perfeitamente constitucional e com grande aprovação pela sociedade, também não deixando dúvidas quanto à aplicabilidade do princípio da moralidade, da presunção da inocência, bem como da retroatividade. Dessa forma, verifica-se que os princípios devem ser utilizados de forma a atender primeiramente o interesse coletivo com o intuito de pacificar as relações sócias.

## **4.2 Alterações Advindas com a Lei da Ficha Limpa**

A Lei Complementar nº 135/2010 alterou substancialmente as alíneas c, d, f, g, h, j, k, l, m, n, o, p, q, do inciso I, §§ 4º e 5º do inciso VII, alínea b, do artigo 1º, artigo 15, incisos XIV e XVI, do artigo 22, e incluiu os artigos 26-A, 26-B e 26-C da Lei Complementar nº 64/1990.

Anteriormente à edição da Lei da Ficha Limpa, os candidatos que eram considerados inelegíveis, quer seja por sentença transitada em julgado, quer seja por decisão de colegiado, permaneciam nessa situação por um prazo que poderia variar de 3 a 8 anos. Mas agora o período de inelegibilidade se estendeu para 8 anos para todos os crimes cometidos a partir de sentença transitada em julgado, bem como de decisão proferida por órgão colegiado. A primeira modificação ocorreu na alínea c, inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, onde, conforme o Superior Tribunal Eleitoral, na LC 64/90 (2014, p. 293) prevê que são inelegíveis para qualquer cargo:

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

Vislumbra-se que a modificação encontrada na alínea acima inovou somente no que diz respeito ao prazo, pois anteriormente às mudanças, a lei previa unicamente uma sanção de 3 (três) anos somada ao período remanescente do mandato, mas com as inovações da Lei da Ficha Limpa o prazo passou para 8 (oito) anos. Lula (2012, p. 339) esclarece que:

Tal alínea trata das hipóteses de inelegibilidade para o Chefe do Executivo e seus vices, com exceção do Presidente da República e seu substituto, na forma que dispuser a legislação local. De todo modo, a competência para o julgamento, que é político, e não jurisdicional será a Assembleia Legislativa (governador), da Câmara Legislativa (governador do DF) ou da Câmara Municipal (prefeito). De se ver que no caso dos Governadores, como já existe uma hipótese de inelegibilidade na Constituição Federal (§ 1º do art. 28), ela deve ser repetida nas Casas Estaduais.

Outro aspecto que passou por mudanças foi a alínea d, do inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, atualmente o referido inciso prevê que tanto o agente político quanto qualquer cidadão pode ser considerado inelegível em razão de decisão transitada em julgado ou até mesmo proferida por órgão colegiado. Anteriormente a edição da Lei da Ficha Limpa era necessária que a sentença transitasse em julgado, hoje apenas a decisão proferida por órgão colegiado já é o suficiente para configurar a inelegibilidade, o prazo também passou para 8 (oito) anos, nesse sentido, preconiza a LC 64/90 (2014, p. 293), como se verifica abaixo:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes

A alínea e, inciso I, artigo 1º, inovou no sentido de ser o agente considerado inelegível a partir da condenação até 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, excluindo, dessa forma, o condenado da vida pública, uma vez que a contagem do prazo vai ter início com a condenação pelo órgão colegiado e, com a condenação criminal transitada em julgado, o condenado terá seus direitos políticos suspensos. É imperioso destacar que as inelegibilidades não se aplicam na modalidade de crime culposo, aos de menor potencial ofensivo, bem como os de ação penal privada. Nesse sentido Barros (2010, p. 332) esclarece:

Os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a Administração Pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

A alínea f do inciso I, da mesma lei, só passou por transformações em relação ao prazo, que anteriormente era de 4 (quatro), sendo agora inelegível pelo período de 8 (oito) anos, considerando inelegível aquele que for pronunciado indigno do oficialato, como também com ele incompatível.

Também são perceptíveis as alterações na alínea g, inciso I, do artigo 1º, especificamente no que diz respeito à irregularidade que era apenas insanável, mas agora a irregularidade deve ser, necessariamente, insanável e ter decorrido de ato doloso de improbidade administrativa. No entanto, o candidato se tornará elegível caso a irregularidade seja interrompida ou eliminada pelo Poder Judiciário. Diante disso, a LC 64/90 (2012, p. 295) prevê:

g) 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 do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

A Lei Complementar nº 135/2010 também deu nova redação para a alínea h, do inciso I, do artigo 1º, estabelecendo que será inelegível o agente público que cometer crime de abuso do poder econômico ou político, beneficiando a si ou a terceiro, aqui não importa qual forma o agente ingressou no cargo. Lula (2012, p. 352) estabelece ainda mais esclarecendo que “não é necessário que o abuso do poder econômico ou político tenha advindo de um

processo de competência da Justiça Eleitoral” para caracterizar a inelegibilidade. Nesse sentido a LC 64/90 (2014, p. 297) preconiza:

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Em relação à alínea j, inciso I, artigo 1º, a inelegibilidade se refere a qualquer pessoa que for condenada por corrupção eleitoral, podendo ter sua candidatura ou seu registro cassado por um prazo de 8 (oito) anos. Importante destacar que, para ser considerado inelegível, é imprescindível que o candidato ao pleito seja condenado em decisão do órgão colegiado da Justiça Eleitoral. Assim, Barros (2010, p. 336) informa:

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

A alínea k, inciso I, do artigo 1º, causou grandes repercussões no cenário político brasileiro, tendo em vista que a renúncia para não responder por prática de corrupção era atitude habitualmente exercida por políticos. Assim, a Lei Complementar nº 135/2010, na alínea k, inovou no sentido de que, quem renunciar para burlar a Justiça Eleitoral, será considerado inelegível pelo prazo de 8 (oito) anos após findado a legislatura. Dessa forma, a LC 64/90 (2014, p. 298) pontua:

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

Outra forma de inelegibilidade traz a possibilidade de tornar-se inelegível aquele que for condenado por improbidade administrativa, quando transitada em julgado. Anteriormente à edição da Lei da Ficha Limpa, a condenação por improbidade administrativa gerava somente a suspensão dos direitos políticos, mas, com a nova redação, passou a gerar inelegibilidade por um período de 8 (oito) anos após o cumprimento da sanção. Conforme pode ser visualizado na alínea l, inciso I, do artigo 1º da LC 64/90 (2014, p. 299):

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

Já as alíneas m, n, o, p, q, inciso I, artigo 1º, respectivamente, foram alterados como forma de coibir as pessoas que forem excluídas do exercício da profissão, mediante decisão do órgão profissional competente; os que simularem ou desfazerem vínculo conjugal, inclusive a união estável, para evitar a inelegibilidade; o agente público que for demitido de suas funções em razão de processo administrativo e judicial; as pessoas ou dirigentes de pessoas jurídicas que fizerem doações eleitorais ilegais; como também os membros do Ministério Público, bem como os magistrados que forem aposentados de forma compulsória em razão de processo administrativo disciplinar. Barros, (2010, p. 336 e 337) especifica respectivamente:

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

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

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

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

q) Os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou

aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

Nota-se, portanto, que os casos de inelegibilidades inseridos por meio da Lei Complementar nº 135 de 2010, inovaram o sistema eleitoral, retirando do pleito aquele que incida em alguma das inelegibilidades abordadas, alternado também o período de inelegibilidades para 8 (oito) anos.

## 5 ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS INTERPOSTOS POR JOAQUIM RORIZ, JADER BARBALHO E LEONÍDIOBOUÇAS

### 5.1 Recurso Extraordinário de Joaquim Domingo Roriz<sup>6</sup>

Joaquim Domingo Roriz foi nomeado pelo então Presidente da República José Sarney para o pleito de 1988 a 1990, sendo eleito governador do Distrito Federal para os pleitos de 1991 a 1994, 1999 a 2002, 2003 a 2006, contudo, no ano de 2006 candidatou-se ao cargo de Senador da República eleito com mais de 50% dos votos válidos do Distrito Federal, contudo, notícias começaram a surgir de que Roriz praticava atos de corrupção já no primeiro ano de mandato.

Com o objetivo de escapar de qualquer punição em relação aos atos de corrupção e improbidade administrativa praticados, Joaquim Roriz renunciou em 4 de julho de 2007. Na mesma data, o PSOL entrou com uma representação contra Joaquim Domingo Roriz, onde a mesma foi encaminhada pela Mesa do Senado ao Conselho de Ética no mesmo dia que Roriz renunciou. A renúncia foi publicada no sítio do consultor jurídico em 4 de julho de 2007, com a seguinte redação:

#### “LIVRE DA CASSAÇÃO

Joaquim Roriz renuncia ao mandato de senador

O senador Joaquim Roriz (PMDB-DF) renunciou na noite desta quarta-feira (4/7) ao seu mandato. A carta de renúncia foi lida em plenário pelo senador Mão Santa (PMDB-PI). Deve assumir o seu lugar o advogado Gim Argello, vice-presidente nacional do PTB.

Roriz evita, assim, a cassação dos direitos políticos no Conselho de Ética do Senado, onde seria aberto processo contra ele por suposta participação em desvio de dinheiro público no Distrito Federal, onde foi governador por quatro vezes. O senador disse que renunciava para salvar sua honra e em respeito ao povo do Distrito Federal.

Joaquim Roriz é acusado de negociar a partilha de R\$ 2,2 milhões com o ex-presidente do BRB, Tarcísio Franklin de Moura, sacados em espécie com o cheque do empresário Nenê Constantino, dono da companhia aérea Gol. O parlamentar foi flagrado em escutas telefônicas, em março, conversando com Tarcísio Franklin, preso na Operação Aquarela, sobre a entrega e partilha do butim.

O processo de cassação de Roriz ficou ainda mais iminente depois que a revista Veja desta semana publicou reportagem afirmando que o dinheiro foi usado para subornar juízes. O Ministério Público do Distrito Federal vai remeter nos próximos dias à Procuradoria-Geral da República o resultado de mais sete escutas feitas pela Polícia Civil durante a Operação Aquarela.

<sup>6</sup> Voto dos ministros do STF no Acórdão do RE 630147. Disponível em: [WWW.stf.jus.br](http://WWW.stf.jus.br)

Pelo Regimento Interno do Senado, a renúncia, se consolidada antes de Roriz receber do Conselho de Ética notificação sobre abertura de processo, permite que o senador preserve os direitos políticos e se candidate a um cargo eletivo nas próximas eleições. Depois de o senador receber a notificação, a renúncia não impediria a perda dos direitos políticos.

Com a renúncia, ele evita o processo que poderia cassar seu mandato e torná-lo inelegível até 2022, quando terá 86 anos (Roriz completa 71 anos em agosto).”

Dessa forma, acreditava ele estar isento de sofrer qualquer sanção em relação à renúncia, uma vez que a representação foi somente publicada no dia 7 de julho de 2007. Perante essa situação, Joaquim Roriz foi lançado candidato ao governo do Distrito Federal nas eleições de 2010, pela coligação Esperança Renovada. Entretanto, em Acórdão nº 3627 proferido pelo TER-DF, foi negado o registro da candidatura de Roriz. Nesse sentido, o desembargador Mario Machado dispôs em seu voto:

Incontroverso nos autos que a renúncia, efetivada e aperfeiçoada, ocorreu depois do “oferecimento da representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal”. Opera plenamente, em consequência, a causa de inelegibilidade posta na alínea “k” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010.

Insatisfeitos com a decisão que negou provimento ao pedido de registro de candidatura, Joaquim Roriz e a coligação Esperança Renovada interpuseram junto ao Tribunal Superior Eleitoral Recurso Ordinário contra decisão do TRE-DF. No entanto, o TSE manteve a mesma decisão proferida pelo TRE-DF, no sentido de considerá-lo inelegível. A ementa do acórdão do Recurso Ordinário traz a seguinte redação:

**Inelegibilidade. Renúncia.**

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

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

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

Tendo renunciado ao mandato de Senador após o oferecimento de representação capaz de autorizar a abertura de processo por infração a dispositivo da Constituição Federal, é inelegível o candidato para as eleições

que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura, nos termos da alínea k do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 135/2010. Recursos ordinários não providos.

Diante da mesma restrição, Joaquim Roriz e sua coligação interpuseram o Recurso Extraordinário nº 630147 junto ao Supremo Tribunal Federal, visando obter reforma da justiça eleitoral, quanto à decisão proferida, alegando, também, que a Lei Complementar nº 135/2010 ofendia o princípio da anterioridade prevista no artigo 16 da Constituição Federal, os princípios da presunção da inocência e irretroatividade, e que a renúncia feita por ele era perfeitamente cabível, ou seja, era um ato jurídico perfeito.

Depois de serem preenchidos os requisitos de admissibilidade, o RE nº 630147 foi encaminhado ao Procurador Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, onde ele rejeitou todos os fundamentos de Joaquim Roriz. O primeiro pedido refutado foi o de que a Lei Complementar nº 135/2010 ofenderia o artigo 16 da Constituição Federal de 1988. Pontuou que essa mesma questão já foi objeto de análise do Tribunal Superior Eleitoral, especificamente no Recurso Ordinário nº 4336-27/2010, em que o Ministro Ricardo Lewandowski registrou que:

não há incidência do art. 16 da Constituição no caso de criação, por lei complementar, de nova causa de inelegibilidade. É que, nessa hipótese, não há o rompimento da igualdade das condições de disputa entre os contendores, ocorrendo, simplesmente, o surgimento de novo regramento legal, de caráter linear, diga-se, que visa a atender ao disposto no art. 14, § 9, da Constituição.

Nesse sentido, de forma concisa, o PGR defendeu veemente que não há ofensa ao artigo 16 da Constituição Federal, uma vez que as novas inelegibilidades se distinguem das normas que regulam o processo eleitoral, sendo oportuno destacar os ensinamentos de Silva (2008, p. 234):

O processo eleitoral compõe-se dos atos que, postos em ação (procedimento), visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais. Os atos desse processo são a apresentação de candidaturas, seu registro, o sistema de votos (cédulas ou urnas eletrônicas), organização das seções eleitorais, organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral. Em síntese, a lei que dispuser sobre essa matéria estará alterando o processo eleitoral.

Outro ponto refutado por Roberto Gurgel foi em razão da ofensa ao princípio da irretroatividade, presente no artigo 5º, inciso XXXIV da CF/88, assunto que também já foi pacificado tanto no TSE quanto no STF, onde ambas as Cortes consolidaram entendimento de que as inelegibilidades não constituem pena, logo, portanto, não se caracterizam como violadoras do princípio da irretroatividade. Pois as inelegibilidades buscam a proteção da coletividade em detrimento do interesse individual, e não a exclusão do candidato.

Roriz também alegou que a Lei Complementar nº 135/2010 ofendia o princípio da presunção da inocência, mas em sentido contrário o PGR esclareceu que o referido princípio refere-se à esfera penal, e não à eleitoral. Zilio (2010, p. 598):

[...] o legislador estabeleceu um critério de colmatação da 'vida progressa' dissociado do viés exclusivamente penal. Dito de outro modo, o legislador não adotou o princípio da presunção constitucional da inocência como diretriz a ser observada para o preenchimento das condições de acesso ao mandato eletivo, até mesmo porque o próprio constituinte estabeleceu a necessidade de proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato. No ponto, convém reforçar que é dado ao legislador, no exercício de sua atribuição constitucional, elencar o que entende como suficiente para a proteção dos bens jurídicos tutelados na esfera eleitoral, sendo perfeitamente lícita a opção por um conceito mais elástico do que o adotado para proteção do Direito Penal, malgrado o seu caráter fragmentário e subsidiário. Não é demais consignar que o princípio da presunção da inocência não pode — e não deve — receber uma interpretação necessariamente unívoca, na medida em que o Direito Penal e o Direito Eleitoral, inequivocamente, protegem bens jurídicos diversos.

Em suma, pois, para o fim almejado pelo legislador, ao editar a LC nº 135/10, a proteção da normalidade e legitimidade do pleito consolida-se ao impedir que o condenado, seja definitivamente ou por órgão colegiado, possa ser afastado da pretensão de concorrer a mandato eletivo, justamente porque a lógica de proteção dos bens jurídicos na esfera eleitoral tem um objetivo específico e peculiar: propiciar que o eleitor faça a escolha de mandatários investidos de uma dignidade mínima à altura do cargo representativo que desejam obter.

Entretanto, em sentido um pouco contrário, Gurgel defende que deve haver harmonização entre os princípios, especificamente um juízo de ponderação entre valores constitucionais, tendo sempre em vista que o princípio da moralidade não pode ser corrompido pela pretensão individual.

Destaca também que o ato de renúncia de Joaquim Roriz por si só constitui ato jurídico perfeito, contudo, alcançará as inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa, uma vez que a renúncia vai sofrer com todos os efeitos futuros. Assim, torna-se perceptível que a renúncia de Joaquim Roriz para lesar o artigo 55, inciso II e § 1º da Constituição Federal não teve êxito.

Após as considerações feitas pelo Procurador Geral da República, o RE 630147 foi encaminhado ao STF onde o Ministro Ayres Brito, então relator, decidiu pela constitucionalidade da alínea “k”, inciso I do artigo 1º, da Lei de Inelegibilidades, bem como pelo não provimento do RE. O nobre ministro destacou:

Esta a razão pela qual a ementa da originária LC 64/90, de par com a própria ementa e mais o art. 1º da LC 135/10, falam que a sua edição não deve ter outra finalidade que não a de atender àquela convocação constitucional que se fez pelo § 9º do art. 14, há pouco transcrito. Pelo que se trata de lei previamente requestada para dispor sobre o instituto da inelegibilidade. Mas a inelegibilidade enquanto mecanismo de proteção (o verbo “protege” consta da redação constitucional) de excelsos valores que a própria Constituição verbalizou: “a probidade administrativa”, “a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, “e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

Ayres Brito também decidiu no sentido de que o artigo 16 da CF/88 é constitucional, não ofendendo o princípio supracitado. Quanto ao princípio da presunção da inocência Brito destacou que se trata de um princípio aplicado ao Direito Penal, uma vez que no Direito eleitoral inelegibilidade não incide pena. Já em relação ao ato jurídico perfeito alegado por Roriz, Ayres Brito entendeu que a renúncia é aceita, mas não faz com que o candidato se torne elegível.

O ministro Dias Toffoli deu provimento ao RE 630147, portanto, foi contrário à aplicação da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010, mas destacou que o dispositivo contido na alínea “k” do inciso I, artigo 1 da LC 64/90 é constitucional, assim, o candidato que renuncie seu mandato para evitar a cassação torna-se inelegível.

Destacou também que a LC nº 135/10 não pode ser aplicada imediatamente porque modifica o processo eleitoral consoante artigo 16 da CF/88, assim, a referida lei só poderia ser aplicada nas eleições de 2012. Mas em relação ao ato jurídico perfeito, o ministro apontou que o ato jurídico perfeito não foi violado, pois: “Ao optar pela renúncia, ato necessariamente incondicionável e estritamente unilateral, ele dispôs legitimamente de seu mandato, fazendo que com sua condição de renunciante produzisse todos os efeitos compatíveis com seu ato”.

O próximo voto foi o da ministra Cármen Lúcia que acompanhou o voto do relator, defendendo a aplicação da LC nº 135/10 já para as eleições de 2010. Destacou ainda que “o art. 16 da Constituição para impedir a aplicabilidade imediata de lei eleitoral editada

no mesmo ano em que se realiza o pleito, se esta contiver dispositivos que alterem o processo eleitoral”, no mesmo ressaltou que:

A incidência do princípio da anterioridade (art. 16) para obstar a aplicabilidade imediata de legislação eleitoral, não é automática, nem se circunscreve à questão de datas do calendário civil. Isso porque se deve atentar para as finalidades éticas que norteiam a interpretação daquela norma, como consagrado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal. Em outras palavras, uma lei que traga aperfeiçoamentos ao processo eleitoral, como foi o caso da Lei Complementar n. 64, de 1990, e da Lei n. 11.300, de 2006, mesmo tendo sido promulgada e ano eleitoral, não se sujeita à *vacatio legis* do art. 16 da Constituição. E, em se tratando de legislação complementar reclamada pela própria Constituição (art. 14, § 9), as finalidades éticas do art. 16 deverão ainda ser sopesadas com o sentido teleológico concretizado pelo legislador complementar ao editar a lei de inelegibilidades.

O ministro Joaquim Barbosa acompanhou integralmente o voto do ministro Ayres Brito, defendeu que a Lei da Ficha Limpa deveria ser aplicada já nas eleições de 2010, pois não interfere no processo eleitoral em razão de que o processo vai se iniciar no momento do registro da candidatura. Dessa forma, Barbosa deixou a votação em 3 a 1 para emprego imediato da LC nº 135/10.

O ministro Ricardo Lewandowski manteve sua decisão proferida no julgamento do Recurso Ordinário enquanto ministro-presidente do Tribunal Superior Eleitoral, quais sejam: o do não provimento do RE 630147 interposto por Joaquim Roriz e a coligação Esperança Renovada, bem como a aplicação imediata para as eleições de 2010.

Mas em sentido contrário, o ministro Gilmar Mendes proferiu seu voto pelo provimento do RE 630147, bem como pela não aplicação na eleição de 2010. Esclareceu que a aplicação imediata da lei da ficha limpa fere o princípio da anterioridade previsto no art. 16 da Constituição Federal, e como consequência de violação a princípio constitucional, Mendes esclarece:

Quando se faz restrição à Lei da Ficha Limpa, não se está, obviamente, advogando em favor de improbidade. Não se está defendendo o ‘ficha suja’. Quem está defendendo a aplicação de dispositivos constitucionais, não está a favor dos ímprobos, mas sim defendendo a própria Constituição e o Estado de Direito. É preciso que essas coisas fiquem claras para que nós não sejamos vítimas de retórica ou populismo. O fato de ser uma lei de iniciativa não isenta a Ficha Limpa de submissão às regras constitucionais. Não estamos aqui para mimetizar decisões do Congresso. Muitas vezes temos que contrariar aquilo que a opinião pública entende como salvação.

No mesmo raciocínio, Mendes também destacou que as inelegibilidades não se constituem como pena, entretanto é tida como uma sanção que atinge diretamente o candidato. Também ressaltou que o processo eleitoral se inicia 1 (um) ano antes das eleições, e que dessa forma a LC nº 135/10 não é anterior ao processo eleitoral:

Todos sabem que a escolha de candidatos para eleições não é feita da noite para o dia. A Lei Complementar 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como fase pré-eleitoral, que vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. E frise-se: esta fase não pode ser delimitada entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, que tem início em outubro do ano anterior.

O próximo voto foi proferido pela ministra Ellen Gracie, acompanhando inteiramente o voto do relator, compreendeu pelo não provimento do RE 630147, bem como não estar configurada ofensa ao princípio da anterioridade que. Diante do voto da ministra o placar estava de 5 votos a 2 para aplicação imediata da LC nº 135/10.

Entretanto, o ministro Marco Aurélio votou pelo provimento do RE. No mesmo sentido também foi o voto do ministro Celso de Mello, rezou pelo provimento do recurso, como também pontuou que a LC nº 135/10 ofende o princípio da anterioridade prevista no art. 16 da CF/88, assim, reatou em seu voto:

A meu juízo, a interpretação dada pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral no caso em exame à regra de inelegibilidade, fundada na alínea k, do inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/10, fazendo-a aplicável, desde logo, às eleições de 2010, implicou vulneração à cláusula constitucional em questão.

O último voto foi proferido pelo então presidente do STF, Cezar Peluso, que proferiu seu voto de forma favorável ao provimento do RE 630147, alegando que a lei da ficha limpa alterou o processo eleitoral, e, dessa forma, fica descartada a hipótese de ser aplicada ainda para as eleições de 2010, também entendeu que a inelegibilidade trata-se de uma sanção, e por isso não pode alcançar situações pretéritas a sua edição.

O embate entre os ministros do STF ficou empatado, contudo, a decisão foi suspensa pelo fato de estar aberta uma vaga em decorrência da aposentadoria do ministro Eros Grau. Nesse período, Joaquim Roriz e a coligação Esperança Renovada desistiram do Recurso Extraordinário, no entanto o STF reconheceu a matéria de fato, determinando que aquele que renuncia mandato para não ser cassado é inelegível conforme a Lei Complementar nº 135/10.

## 5.2 Recurso Extraordinário de Jader Barbalho<sup>7</sup>

Jader Barbalho, candidato pelo partido do PMDB-PA, foi eleito ao cargo de Senador Federal no ano de 2010, no entanto, o Tribunal Superior Eleitoral indeferiu o registro de sua candidatura, não contabilizando os votos obtidos como válidos. Assim, interpôs o Recurso Extraordinário nº 631102 no STF.

Barbalho renunciou ao mandato eletivo no ano de 2001, como forma de burlar a justiça eleitoral para não ser cassado por quebra de decoro parlamentar. Razão pela qual o Tribunal Superior Eleitoral não considerou válidos os votos adquiridos, com fundamento na alínea k, do inciso I, do art. 1 da LC nº 64/2010, modificada pela lei da ficha limpa. Diante dessa situação, o relator ministro Joaquim Barbosa votou pelo não provimento do RE 631102, relatando que:

[...] na ponderação entre os valores concernentes aos interesses políticos individuais e valores de direitos políticos em sua dimensão coletiva, os primeiros devem ceder pontualmente em face de um princípio de maior envergadura constitucional que é a própria democracia, que não passa de um mero conceito vazio, se não estiver revestida de legitimação.

[...] a renúncia é ato de quem não se preocupa com sua biografia, mas de quem leva em consideração apenas a chance, agora obstada, de conseguir, mais uma vez, ser reeleito e de fazer uso de inúmeras prerrogativas e benefícios que a condição de parlamentar propicia.

Assim, como ato reprovável que é, a renúncia tácita para fugir ao esclarecimento público do comportamento parlamentar merece, sim, ser incluída os atos que maculam a vida pregressa do candidato.

Da mesma forma que decidiram no RE de interposto por Joaquim Roriz, também votaram pelo não provimento do RE 631102 interposto por Jader Barbalho os ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Ayres Brito e Ellen Gracie. No entanto, os mesmo ministros que se posicionaram a favor do provimento do RE 630147, também foram favoráveis ao RE 631102, sendo ele: Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Marco Aurélio, Cezar Peluso e Celso de Mello, sendo que o último ministro citado relatou:

[...] que a garantia da anterioridade eleitoral ganha relevo e assume aspecto de fundamentalidade, subsumindo-se ao âmbito de proteção das cláusulas pétreas, cujo domínio – a partir de exigências inafastáveis fundadas no

---

<sup>7</sup>Voto dos ministros do STF no Acórdão do RE 631102. Disponível em: [WWW.stf.jus.br](http://WWW.stf.jus.br)

princípio da segurança jurídica e apoiadas no postulado que consagra a proteção da confiança do cidadão no Estado – impede que qualquer ato estatal, ainda que se trate de emenda à Constituição (ou, até mesmo, de interpretação judicial), descaracterize o sentido e comprometa a própria razão de ser do postulado inscrito no art. 16 da Constituição da República.

Diante do mesmo empate ocorrido no RE de Joaquim Roriz, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a decisão caberia ao Tribunal Superior Eleitoral, onde este manteve a improcedência do RE de Jader Barbalho com fundamento na alínea k, do inciso I, do art. 1º da Lei de Inelegibilidades.

### **5.3 Recurso Extraordinário de Leonídio Bouças<sup>8</sup>**

Leonídio Bouças, candidato a deputado estadual pelo estado de Minas Gerais, teve o registro de sua candidatura indeferido com base no artigo 1º, inciso I, alínea l, da LC nº64/90, por improbidade administrativa. Assim, interpôs o Recurso Extraordinário 633703 junto ao Supremo Tribunal Federal.

Vale destacar, que o relator do RE em questão foi o ministro Gilmar Mendes e que a vaga, que até então estava vaga no STF, havia sido preenchida pelo ministro Luiz Fux. Assim, o novo ministro da Corte acompanhou os demais no sentido de dar provimento ao RE, ou seja, que a Lei Complementar nº 135/10 só poderia entrar alcançar as eleições de 2012, excluindo assim a eleição de 2010. Nesse sentido Luiz Fux proclamou:

A restrição do âmbito de legitimados a concorrer no pleito, veiculada por normas de inelegibilidade, como fez a LC nº 135/10, configura inequívoca alteração no processo eleitoral, entendido como série concatenada de atos dirigidos à definição dos mandatários políticos através do jogo democrático. Entendimento diverso conduziria ao paradoxo de consentir fosse dado aos titulares do poder a edição, em conflito com o princípio do pluralismo político (CF, art. 1º, V), de regras de exceção restritivas do ponto de vista subjetivo, interferindo na igualdade de chances do acesso aos cargos públicos.

A regra do art. 16 da CF, ao concretizar o princípio da segurança jurídica no domínio eleitoral, definiu um marco claro e preciso para a eficácia de novas leis que pretendam alterar o processo eleitoral, qual seja: a lei não pode atingir as eleições que ocorram no mesmo ano em que iniciada sua vigência. E um ano, evidentemente, não é igual a quatro meses, espaço de tempo que medeia entre o mês de junho (entrada em vigor da LC nº 135/10) e o mês de outubro (mês de realização das eleições).

---

<sup>8</sup> Voto dos ministros do STF no Acórdão do RE 633703. Disponível em: [WWW.stf.jus.br](http://WWW.stf.jus.br)

Dessa forma, verifica-se que a Lei da Ficha Limpa só iria atingir as eleições de 2012, inexistindo em se falar das novas inelegibilidades inseridas pela nova lei, ou seja, as inelegibilidades não teriam aplicação imediata, pois por 6 votos a 5 o Supremo Tribunal Federal decidiu que as novas propostas da Lei da Ficha Limpa não seria aplicadas às eleições de 2010.

## CONCLUSÃO

Pretendeu-se com esse trabalho, realizar levantamentos teóricos acerca da criação da Lei Complementar nº 135/10, popularmente designada de Lei da Ficha Limpa, bem como o instrumento pelo qual foi criada. A iniciativa popular sempre se apresentou de forma muito singela no cenário democrático brasileiro, entretanto, ganhou reconhecimento nacional com a criação da Lei da Ficha Limpa.

Notou-se que a iniciativa popular é resultado do modelo de democracia semidireta ou participativa, que confere ao povo o direito de participar da vida política do Estado, quer seja por meio do voto, quer seja por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. E foi por meio da iniciativa popular que da Lei Complementar nº 135 de junho de 2010 foi criada, especificamente para responder aos anseios da sociedade, exausta dos atos de corrupção comumente noticiados e presenciados no cenário político brasileiro.

Para que a Lei da Ficha Limpa fosse criada, diversos movimentos surgiram, como por exemplo, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que teve reconhecimento a grande parte da sociedade brasileira. Esse movimento conseguiu recolher mais de 1 milhão de assinaturas, respeitando os requisitos previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988. Assim, foi recebida pelo Congresso Nacional, tendo as alterações necessárias, e, na sequência foi promulgada pelo Presidente da República.

Percebe-se também, que a LC nº 135/10 alterou diversos aspectos da LC nº 64/90, em especial o prazo de inelegibilidade, que passou para 8 anos com as inovações, inúmeros políticos sentiram-se prejudicados de serem tidos como inelegíveis. Assim, interpuseram junto ao Tribunal Superior Eleitoral recursos com objetivo de reformar as decisões denegatórias, como não houve reforma, passaram a interpor recurso extraordinário junto ao Supremo Tribunal Federal.

Os casos que ficaram mais conhecidos foram o de Joaquim Roriz, Jader Barbalho e Leonídio Bouças. Diante de diversos debates, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Lei da Ficha Limpa é perfeitamente constitucional, no entanto, só valeria para as eleições do ano de 2012.

Dessa forma, pode-se dizer que a Lei da Ficha Limpa tem alcançado seus objetivos, quais sejam: proteger a moralidade, o patrimônio público, a integridade política nesse cenário político marcado por desvios de verbas, corrupção, imoralidade.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROS, Francisco Dirceu. *Direito Eleitoral – série provas e concursos*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier editora, 2010.

BECHARA, Evanildo. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: editora Nova Fronteira, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CERQUEIRA, Thales Tácito. CERQUEIRA, Camila Abulquerque. *Direito Eleitoral Esquemático*. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIVARIO, Mario. *Processo e Garanzie Della Persona*. Milano: Giuffrè, 1982, Vol. II.

COSTA, Adriano Soares da. *Vida pregressa e inelegibilidade: hora de colocar os pingos nos is*. 2010. Disponível em: <http://adriano-soares-dacosta.blogspot.com.br/2010/07/vida-pregressa-e-inelegibilidade-hora.html>

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31 Ed. São Paulo: Saraiva 2012.

\_\_\_\_\_, *Formas de Participação Política*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. 24:135-147, dez., 1985.

\_\_\_\_\_, *A Participação popular e suas Conquistas*. In: *Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_, *A constitucionalidade da nova lei*. 2010. Disponível em: [http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a\\_constitucionalidade\\_da\\_nova\\_lei](http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_constitucionalidade_da_nova_lei). Acesso em 10 de junho de 2014.

DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1995.

DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 165 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. Ed., rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_, *Do Processo Legislativo*. 38. Ed., rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1, p. 9.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito Eleitoral*. 3ª. ed. São Paulo: Imperium, 2012

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. *O Princípio da Proporcionalidade no Direito Penal*. In: *Princípios Penais Constitucionais*. Org. Ricardo Augusto Schmitt. Bahia: JusPodivm, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012. Epub.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 11. Ed. Ver. E atual. São Paulo: Atlas, 2001.

MOISES, José Álvaro. *Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito e referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero – CEDEC, 1990.

MOSSE, Claude. *Atenas: História de uma Democracia*. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 135.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. *A Extrema Importância da “Lei da Ficha Limpa” para a Democracia Brasileira*. In: 1º SEMINÁRIO DE DIREITO ELEITORAL: TEMAS RELEVANTES PARA AS ELEIÇÕES DE 2012. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. p. 21-26. Disponível em: [http://www.Emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_21.pdf](http://www.Emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_21.pdf). Acessado em março de 2014.

PUCCINELLI JR. André. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1964, pp. 105 e 106.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 5ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. *Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar*. Brasília: Tribunal Superior Tribunal, 2014.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

#### Notas eletrônicas:

Disponível em: sítio do consultor jurídico em 4 de julho de 2007. Disponível em: Renúncia de Joaquim Roriz: Livre da Cassação.

Disponível em: sítio do consultor jurídico. Disponível em: [www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF144voto.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF144voto.pdf)

Disponível em: Acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral. Voto do desembargador Mario Machado <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3950619>

Declaração de Direitos Humanos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/dh/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acessado em 14 de setembro de 2014

Declaração universal dos Direitos do Homem 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em 14 de setembro de 2014

Conjur - <http://www.conjur.com.br/2010-set-26/leia-voto-lewandowski-lei-ficha-limpa>

Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acessado em 14 de setembro de 2014

Lei Complementar nº 135/2010. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)  
Recurso Extraordinário nº 630147 – STF, voto dos ministros – Acórdão. Disponível em:  
[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Recurso Extraordinário nº 631102 – STF, voto dos ministros – Acórdão. Disponível em:  
[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Recurso Extraordinário nº 633703 – STF, voto dos ministros – Acórdão. Disponível em:  
[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Recurso Ordinário nº 4336-27/2010 – TSE, voto do ministro Ricardo Lewandowski –  
Acórdão. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Tribunal Superior Eleitoral. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso  
em: 14/10/2014: O julgado foi proferido pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no  
Recurso Especial n. 255861/SP, de relatoria do Ministro Milton Luiz Pereira. DJU,  
22/10/2001, p. 268.

Voto do ministro VELLOSO, Carlos. Disponível em:  
[www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm)

## **DECLARAÇÃO DE CORREÇÃO ORTOGRÁFICA**

Declaro para os devidos fins, que foi realizada a correção ortográfica da monografia: **LEI DA FICHA LIMPA E A INICIATIVA POPULAR**, elaborada pela acadêmica Lauana Marinho Oliveira, estudante do 10º Período de Direito da FACER – Unidade de Rubiataba, por mim, Professor Especialista Antonio Oliveira, graduado em LETRAS, e pós-graduado em ENSINO DE LITERATURA, ENSINO DE LÍNGUA INGLESA e ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, pela Universidade Estadual de Goiás.

Por ser verdade, assino a presente declaração.

Rubiataba – GO, 16 de dezembro de 2014.