



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DA INICIATIVA POPULAR AO STF:
ATORES, ESCOLHAS E INTERESSES NO PROCESSO DE
APROVAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA

ANNE CAROLINE ATAÍDE DE ARAÚJO

Recife
2012

ANNE CAROLINE ATAÍDE DE ARAÚJO

**DA INICIATIVA POPULAR AO STF:
ATORES, ESCOLHAS E INTERESSES NO PROCESSO DE
APROVAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, realizada sob orientação do Professor Adriano Oliveira, Ph.D.

Recife
2012

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A663d Araújo, Anne Caroline Ataíde de.
Da iniciativa popular ao STF : atores, escolhas e interesses no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa / Anne Caroline Ataíde de Araújo. – Recife: O autor, 2012.
123 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Oliveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2012.
Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Inegibilidades. 3. Corrupção na política.
4. Direitos políticos – Perda. I. Oliveira, Adriano. (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2012-60)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação da aluna ANNE CAROLINE ATAÍDE DE ARAÚJO intitulada: *Da iniciativa popular ao STF: atores, escolhas e interesses no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa*, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às 14 horas do dia 4 de maio de 2012, no Auditório do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora da Dissertação intitulada: *Da iniciativa popular ao STF: atores, escolhas e interesses no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa*, composta pelos professores doutores: Adriano Oliveira (Orientador) UFPE, Jorge Zaverucha (Examinador Titular Interno) UFPE, Ernani Rodrigues (Examinador Titular Interno) UFPE, e José Maria Nóbrega (Examinador Titular Externo) UFCG. Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição da candidata Anne Caroline Ataíde de Araújo. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou a candidata APROVADA. Nada mais havendo a tratar, eu, Quézia Cristina Cavalcante Morais, secretária da Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata, que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 4 de maio de 2012.

Quézia Cristina Cavalcante Morais

Prof. Dr. Adriano Oliveira (Orientador) UFPE

Jorge Zaverucha (Examinador Titular Interno) UFPE

Ernani Rodrigues (Examinador Titular Interno) UFPE

José Maria Nóbrega (Examinador Titular Externo) UFCG

A meus pais e familiares, que sempre acreditaram em mim e me mostraram o caminho certo a seguir. Ensinaaram-me a questionar tudo que me é dito.

AGRADECIMENTOS

Considerando esta dissertação como resultado de uma caminhada, agradecer pode não ser tarefa fácil nem justa. Para não correr o risco da injustiça, agradeço, de antemão, a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a construção de quem sou hoje.

Gostaria de agradecer a minha família, que está sempre presente nos momentos importantes da minha vida, sempre me apoiando e me dando forças para que eu tenha sucesso naquilo que eu sonho e desejo. Em especial, agradeço todas as minhas conquistas a minha mãe, Adélia.

Também aos meus amigos, que compreenderam minha ausência, e me incentivaram no meu trabalho, sempre com palavras de apoio. Em especial, ao meu namorado, Aubério, seu apoio, dedicação e amor, sempre com paciência e palavras de incentivo.

Ao professor e orientador Adriano Oliveira, o apoio e a inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram à execução e conclusão desta dissertação. Sua paciência na orientação e no incentivo foram imprescindíveis para a realização do meu trabalho.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento deste trabalho de pesquisa.

De tanto ver as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantar os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

(Rui Barbosa)

RESUMO

Este trabalho tem como escopo realizar uma análise do comportamento dos atores envolvidos no processo de criação, aprovação e aplicação da Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. O estudo da Lei da Ficha Limpa divide-se entre os cenários pelo qual percorreu (a trajetória histórica) para que fosse possível sua aplicação. Esses processos se analisam com base na teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Por meio dessas teorias, analisa-se o percurso histórico percorrido pela lei, a influência das instituições responsáveis pela determinação dos atores e seus interesses. Assim, analisa-se a Lei da Ficha Limpa durante sua criação pela iniciativa popular, sua aprovação e modificação pelos parlamentares no Congresso Nacional e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Todos esses momentos se estudam e se analisam conforme a teoria neoinstitucionalista, para que se compreenda a motivação das decisões, além das estratégias adotadas para alcançar suas preferências e interesses. Desse modo, é possível compreender de forma coerente o cenário em que se formou a Lei da Ficha Limpa.

Palavras-chave: Comportamento. Lei da Ficha Limpa. Institucionalismo da escolha racional. Institucionalismo histórico. Institucionalismo sociológico. Teoria neoinstitucionalista.

ABSTRACT

This work has as target to carry through an analysis of the behavior of actors involved in the process of creation, approval and application of the Complementary Law n.º 135/2010”, known as “Law Of Clean File”. The study of the Law of Clean File will be divided into scenarios which it pass (path dependence) so it’s application would be possible. These processes will be analyzed based on neoinstitucionalism theory and its three slopes, the historical institucionalism, the institucionalism of rational choice and the sociological institucionalism. Through these theories, it will be able to analyze the path dependence done by the law, the influence of the institutions which are responsible for the determination of the actors and its wills. So, will be analyzed the Law Of Clean File during your creation by the popular initiative, its approval and modification by the parliaments in the National Congress , and its application by the Supreme Corte of Brazil. All of these moments will be study and analyzed with the neoinstitucionalism theory, so we can comprehend the motivations of the decisions, yonder the strategies adopted to reach their preferences and interests. Thus, will be able to comprehend coherently the scenario which the Law Of Clean File was formed.

Keywords: Behavior. Law Of Clean File. Institucionalism of rational choice. Historical institucionalism. Sociological institucionalism. Neoinstitucionalism theory.

LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ABRACCI	Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade
ABRAMPPE	Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia Geral da União
AJD	Associação Juízes para a Democracia
AJUFE	Associação dos Juízes Federais
AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
AMPASA	Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
APCF	Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais
AUDITAR	União dos Auditores Federais de Controle Externo
CBB	Comunidade Bahá'í do Brasil
CBJP	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CFF	Conselho Federal de Farmácia
CN	Congresso Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPL	Confederação Nacional das Profissões Liberais
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFEN	Conselho Federal de Enfermagem
COFFITO	Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CONIC	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTER	Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia
CRISCOR	Cristãos contra a Corrupção
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
FISENGE	Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
FNP	Federação Nacional dos Portuários
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LC	Lei Complementar
LFL	Lei da Ficha Limpa
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPD	Movimento do Ministério Público Democrático
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não Governamental
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PG	Parlamentares Governistas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PO	Parlamentares de Opinião
PP	Partido Progressista

PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RITS	Rede de Informações para o Terceiro Setor
SF	Senado Federal
SINDIFISCO NACIONAL	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
SINDILEGIS	Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNASUS	União Nacional dos Auditores do SUS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 EPISTEMOLOGIA, MÉTODO E TEORIA	19
1.1 A metodologia da pesquisa na Ciência Política.....	19
1.2 Teoria neoinstitucionalista e suas vertentes.....	21
1.3 Instrumento de pesquisa: narrativa histórica.....	27
2 A LEI DA FICHA LIMPA COMO OBJETO DE ESTUDO DA CIÊNCIA POLÍTICA	29
2.1 A influência do senso comum no comportamento dos atores.....	29
2.2 O diálogo das teorias com o objeto de estudo.....	31
3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E O SURGIMENTO DA LEI DA FICHA LIMPA	36
3.1 O surgimento da inelegibilidade no sistema eleitoral brasileiro.....	37
3.1.1 Sistema eleitoral brasileiro.....	37
3.1.2 Inelegibilidade no Brasil.....	38
3.2 Formas de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa.....	45
3.2.1 Inelegibilidade decorrente de crimes.....	46
3.2.2 Inelegibilidade decorrente de rejeição de contas públicas.....	48
3.2.3 Inelegibilidade decorrente de renúncia de mandato eletivo no curso de processo político.....	48
3.2.4 Inelegibilidade decorrente da prática de ilícitos eleitorais.....	49
3.2.5 Inelegibilidade decorrente de exclusão do exercício profissional.....	50

4	PARTICIPAÇÃO POPULAR E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA: INÍCIO DO PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA.....	52
4.1	Interesses e motivações: as ideologias por trás do Projeto Ficha Limpa.....	52
4.2	Regras formais e o exercício de um direito constitucional.....	57
4.3	Compreendendo o projeto de lei antes das alterações parlamentares: as reais intenções da sociedade.....	58
4.4	Identificando o comportamento e as estratégias dos envolvidos na iniciativa popular.....	65
5	INTERESSES E ESCOLHAS DOS PARLAMENTARES NAS DUAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL.....	68
5.1	Receptividade ao Projeto de Lei n.º 518/09: pressão da sociedade por uma atitude dos parlamentares.....	69
5.2	Desvendando os interesses, as estratégias e escolhas dos parlamentares.....	72
5.3	Mudanças no projeto: melhoria das normas ou adequação a seus interesses.....	78
5.4	A rápida sanção presidencial.....	90
6	APLICAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA: REPERCUSSÃO NO STF....	92
6.1	Discussões sobre a aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010.....	92
6.2	Julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.....	100
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
	REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o comportamento dos atores envolvidos no processo de criação, aprovação e aplicação da Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, para que se possa melhor compreendê-la. Para isso, é necessário entender o que motivou as escolhas, as ações e, conseqüentemente, as decisões dos responsáveis na sua trajetória histórica por meio da análise dos interesses e das estratégias adotadas por eles (HALL; TAYLOR, 2003).

A Lei da Ficha Limpa (LFL) foi criada pela sociedade com o intuito de melhorar a qualidade dos políticos brasileiros. Com isso, estabeleceram-se regras de inelegibilidades para os candidatos que não preenchessem os requisitos para concorrer ao cargo, e ainda para os políticos que não respeitassem, de forma lícita, o processo eleitoral.

Para a compreensão da trajetória histórica da LFL, é necessário entender o comportamento e os interesses dos atores envolvidos nesse percurso; os indivíduos agem e tomam decisões conforme os interesses que possuem, utilizando-se de estratégias para conseguir alcançar seus desejos (DELLA PORTA; KEATING, 2008). Esses interesses, por sua vez, são influenciados pelo contexto das instituições em que os agentes se encontram inseridos. Partindo-se desses pressupostos, analisa-se o comportamento dos que atuaram durante o processo de criação, aprovação e aplicação da Lei da Ficha Limpa.

A LFL caminhou por uma trajetória histórica para ser aprovada, isto é, sua formação foi estruturada em diversos espaços institucionais. Primeiro, o então Projeto de Lei n.º 518, de 2009, resultado de uma iniciativa popular da sociedade civil, submetido à aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, quais sejam, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; depois, passou pelo crivo de legalidade do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF), para que pudesse ser aplicada no espaço institucional eleitoral brasileiro. Desse modo, por meio desses cenários institucionais, analisa-se o objeto de pesquisa deste trabalho, a Lei da Ficha Limpa, ou seja, fazem-se pequenos cortes nessa trajetória histórica para se compreender as ações e motivações dos atores presentes.

Nesse sentido, o primordial objetivo é estudar o comportamento desses atores durante a trajetória histórica que a lei percorreu. Primeiro, o surgimento do projeto de lei pela iniciativa popular, para que se possam compreender os motivos e as escolhas que levaram os agentes nesse cenário a impulsionar a criação da lei. Em outro momento, analisa-se o caminho percorrido pelo projeto de lei na fase de sua aprovação pelo Congresso, entendendo as motivações e os interesses que levaram os parlamentares a aprovar a lei. Além de, por fim, estudar a discussão ocorrida no STF sobre a constitucionalidade e a aplicação da lei.

Este trabalho divide-se em seis capítulos, mais as considerações finais. Nos dois primeiros, faz-se uma abordagem teórica e metodológica necessária para embasar o objeto de pesquisa. Os demais capítulos representam o momento histórico e institucional pelo qual a Lei da Ficha Limpa percorreu. Assim, estuda-se o cenário histórico, determinante para sua criação pela iniciativa popular e sua tramitação no Congresso, no qual foi modificada e aprovada; por fim, seu encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, que lhe garantiu a constitucionalidade e aplicabilidade.

O primeiro capítulo, essencialmente teórico, busca dar embasamento ao objeto de estudo. A análise da LFL realiza-se com base na teoria neoinstitucionalista e suas vertentes, por serem adequadas à epistemologia escolhida, qual seja, a análise e interpretação do estudo de caso, a Lei da Ficha Limpa. As teorias são bastante relevantes para um estudo científico, uma vez que nortearão o pensamento que será seguido na pesquisa.

Nesse capítulo, trata-se da teoria neoinstitucionalista. A teoria neoinstitucionalista divide-se em três vertentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Conforme o institucionalismo histórico, o trajeto histórico molda as instituições, que, por sua vez, são capazes de influenciar as estratégias e o comportamento dos indivíduos envolvidos. No institucionalismo da escolha racional, eles compartilham um conjunto de certas preferências e escolhas, comportando-se de forma estratégica a fim de satisfazer seus interesses. O institucionalismo sociológico parte do pressuposto de que as instituições constroem-se com a sociedade e sob sua influência, de maneira que incorporam seu entendimento cultural, repercutindo no comportamento dos indivíduos ali inseridos. Essas três vertentes se preocupam com as dificuldades em verificar o comportamento dos atores e seus interesses (HALL; TAYLOR, 2003).

Depois do embasamento teórico, realiza-se, no segundo capítulo, um diálogo do objeto de estudo com as teorias e a Ciência Política. Desse modo, busca-se a interação das teorias

neoinstitucionalistas com o objeto a ser estudado. A Ciência Política tem como um de seus estudos a análise do comportamento dos indivíduos, buscando compreender quais são suas preferências, seus incentivos e suas escolhas, para poder entender a escolha por ele adotada.

Nesse capítulo, realiza-se a aplicação das teorias, apresentadas no capítulo anterior, ao objeto de estudo, a Lei da Ficha Limpa, para que se compreenda sua adequação ao campo de estudo da Ciência Política. A LFL, assim, surge de uma trajetória histórica, influenciada pelas instituições – institucionalismo histórico –, e estas, por sua vez, influenciam o comportamento e as escolhas dos indivíduos de forma cultural (institucionalismo sociológico), para então adotarem estratégias e decisões para perseguir seus interesses e desejos – institucionalismo da escolha racional (IMMERGUT, 1998). Portanto, nesse capítulo faz-se a aplicação das teorias estudadas à Lei da Ficha Limpa, mostrando exatamente como essas teorias se encaixam e se adaptam ao objeto de estudo.

No terceiro capítulo, busca-se realizar uma análise histórica sobre as inelegibilidades, matéria essência da LFL, para se compreender o atual cenário em que surgiram as novas regras de inelegibilidade com a LFL. A inelegibilidade é a impossibilidade de candidatura de um cidadão a um cargo eletivo em razão de sua conduta reprovável por lei. Desse modo, estuda-se o surgimento das regras de inelegibilidade no sistema eleitoral brasileiro, desde as Cartas Políticas até se chegar à Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como a “lei das inelegibilidades”, responsável por influenciar a criação da Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010, a “Lei da Ficha Limpa”.

Estudam-se, ainda, as formas de inelegibilidade da LFL, analisando-se uma por uma, o que permite a compreensão do propósito e a intenção dos envolvidos ao formular e aprovar a LFL.

O quarto capítulo, bastante relevante, é o recorte no processo de criação da LFL por intermédio da iniciativa popular da sociedade civil e de suas entidades. O recorte realizado nesse capítulo vai da sua criação pela sociedade até a entrega do projeto ao Congresso para aprovação. Objetiva-se, com isso, explanar os aspectos formais como as regras, as normas e os procedimentos adotados para exteriorizar o projeto, bem como os aspectos subjetivos, isto é, as pessoas envolvidas, seus interesses e suas atitudes e práticas no contexto do surgimento do processo.

Primeiramente, mostram-se os valores sociais que levaram a impulsionar o surgimento da ideia do projeto de lei. Em seguida, ver-se-ão as regras formais necessárias para se

adequar a um processo legislativo de iniciativa popular, além de que se procurarão entender as intenções dos atores por meio da identificação de seu comportamento e das estratégias adotadas nesse período.

No quinto capítulo, analisa-se o comportamento dos atores durante o processo de aprovação da lei nas duas casas do Congresso, isto é, na Câmara dos Deputados e no Senado. Nesse trajeto, o projeto de lei sofreu diversas modificações realizadas pelos parlamentares, alterando seu conteúdo de várias normas, além de influência dos costumes e práticas desses atores.

De início, estuda-se a receptividade do projeto no Congresso, ou seja, como os parlamentares se posicionaram a respeito da criação dessas normas, uma vez que seu conteúdo pode atingir diretamente o exercício de suas funções políticas. Nessa parte, analisa-se o comportamento dos atores em seu posicionamento sobre o projeto durante sua votação nas duas casas. Segue-se com a compreensão das estratégias adotadas e os interesses que estavam em jogo ao votarem o projeto, com a finalidade de buscar o que motivou as ações desses atores. Mais importante, realiza-se entrevista com parlamentares e ex-parlamentares para saber sua opinião sobre a lei e tomar conhecimento sobre o que, de fato, ocorreu durante a votação do projeto, tentando descobrir os interesses perseguidos pelos parlamentares e o que poderá ter influenciado seu voto nesse processo. Por fim, realiza-se a comparação entre o projeto inicialmente entregue ao Congresso e as alterações feitas pelos parlamentares ao encaminhar o projeto à sanção presidencial.

No sexto e último capítulo, estuda-se a constitucionalidade e aplicação da Lei da Ficha Limpa pelo julgamento do STF, com a análise de casos polêmicos julgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Pretende-se analisar as escolhas dos integrantes do STF com o intuito de verificar o caráter de suas decisões acerca da lei.

Assim, realiza-se uma abordagem das primeiras percepções do STF sobre a LFL, por meio do julgamento de casos de políticos polêmicos condenados pelo TSE com base na LFL. O STF faz um primeiro julgamento para definir a situação desses casos ocorridos durante o processo eleitoral de 2010 e se já seria possível aplicar as normas previstas na lei. Durante esses julgamentos, o STF decide acerca da aplicação da LFL em razão da discussão sobre a necessidade de atender ao princípio da anterioridade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição Federal. Como também, especialmente, define a questão da constitucionalidade da LFL, determinando sua situação e possível aplicação para as eleições de 2012.

É importante falar sobre a metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho. A pesquisa é relevante e necessária para que se desenvolva uma análise, uma autocrítica a respeito de um determinado assunto ou de outra pesquisa, com a finalidade de encontrar novo viés de análise, de técnica, de dados, etc. Não existe pesquisa sem teoria ou sem a utilização de métodos e técnicas próprios para a realização de uma determinada pesquisa (RICHARDSON *et al.*, 2009).

Esta pesquisa tem um caráter exploratório, visando proporcionar um estudo minucioso do tema para torná-lo mais notório no mundo acadêmico, além de sua repercussão e relevância no cenário político brasileiro.

Com base em alguns pressupostos ontológicos, pode-se caracterizar esta pesquisa como de caráter qualitativo, que busca interpretar e analisar o objeto de estudo. Assim, a análise recorre à teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes, que representam o enfoque adequado à epistemologia escolhida, por meio da análise e interpretação dos conceitos deste estudo (BURHANM *et al.*, 2004; SOARES, 2005).

A metodologia qualitativa ou interpretativa é muito utilizada nas Ciências Sociais. Nela, o pesquisador procura analisar, interpretar e descrever os fenômenos pertinentes em sua pesquisa. Não se faz análise estatística, análise de dados como na pesquisa de método quantitativo. Dessa forma, como dizem Richardson *et al.* (2009, p. 91) ele “ não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”.

O método qualitativo é uma opção do pesquisador e serve para entender um fenômeno social específico, sua criação e seu processo de transformação (LAKATOS; MARCONI, 2001). Por esse motivo, escolheu-se esse método para atender à proposta desta pesquisa, uma vez que – ao estudar o Projeto de Lei da Ficha Limpa – é exatamente o objetivo primordial entender o fenômeno da Lei da Ficha Limpa, como se desenvolveu todo o processo até ser transformado em lei pelo Congresso.

Para tanto, utilizam-se algumas ferramentas da metodologia qualitativa para ajudar a apurar os fatos ocorridos sobre a Lei da Ficha Limpa. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, pretende-se analisar os dados de todos os documentos presentes sobre o tema, sejam eles livros, artigos, documentos acadêmicos, documentos da imprensa, jornais, pareceres congressionais, etc., que permita toda a coleta de dados relevantes para a pesquisa. O método qualitativo é exaustivo por exigir a coleta aprofundada de dados, a análise e organização dos dados para se poder utilizá-los nesta pesquisa.

Além dos documentos da imprensa, periódicos, revistas, artigos, utiliza-se a ferramenta da entrevista, que é imprescindível para se detectar o impacto que a lei trouxe para a sociedade e mostrar como as pessoas se comportaram em todo o seu processo de transformação (MERTON; KENDALL, 1946; RATHBURN, 2008). Consultam-se pareceres emitidos pelo Congresso sobre o tema e verifica-se sua influência no processo de aprovação da lei. Nas entrevistas, busca-se saber quais as perspectivas que a lei poderá trazer para o contexto político atual e futuro e qual o impacto que poderá ter nas próximas eleições.

Por meio da análise e interpretação desses documentos, pode-se perceber o comportamento dos atores envolvidos no processo, quais foram suas decisões, analisar os que foram contra e por que razão, além de todo o comportamento institucional apresentado durante o projeto de criação e efetivação da lei.

Portanto, é imprescindível a explicação da metodologia de pesquisa e das teorias que dão embasamento a este trabalho, porque, por intermédio delas, pode-se alcançar a finalidade do objeto desta pesquisa, a compreensão do comportamento dos atores diante da Lei da Ficha Limpa.

1 EPISTEMOLOGIA, MÉTODO E TEORIA

Esta pesquisa científica se fundamenta em pressupostos ontológicos que definem a interpretação acerca do objeto a ser estudado. Este capítulo tem como objetivo explicar os conceitos teóricos que darão embasamento aos métodos desta dissertação. Desse modo, pode-se interpretar o contexto no qual os atores estão envolvidos, como também a influência de sua motivação individual, que se compõe de escolhas, preferências e crenças.

Por meio de alguns pressupostos ontológicos, pode-se caracterizar esta pesquisa como de caráter qualitativo, que busca interpretar e analisar o objeto de estudo. Assim, a análise recorre à teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes, por serem o enfoque adequado à epistemologia escolhida, com a análise e interpretação dos conceitos deste estudo.

1.1 A metodologia da pesquisa na Ciência Política

O conceito de pesquisa científica na Ciência Política é bastante vasto e discutido entre os estudiosos, havendo diversas divergências e questionamentos. Assim, na maioria, os cientistas políticos consideram que a pesquisa científica é desenhada de forma a descrever ou explicar interferências nas bases de informações empíricas. No entanto, não são todos os cientistas sociais que compartilham desse pensamento ou acreditam na possibilidade de uma definição comum para a pesquisa científica na Ciência Política (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 20).

Diante disso, explicam-se as três diferentes bases utilizadas no estudo da ciência política. São elas: a base ontológica, a base epistemológica e a base metodológica (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 21). A ontologia é um substrato da filosofia que estuda a natureza do ser, de sua realidade e de questões metafísicas. A questão ontológica torna-se fundamental para relacionar à existência de um mundo real e objetivo. A epistemologia, por sua vez, é o estudo científico do conhecimento. Estuda a origem, validade, estrutura, as limitações e os métodos do conhecimento, por isso, também se denomina de teoria do

conhecimento. A base epistemológica relaciona-se com a possibilidade de conhecer os fatos e saber a que esse conhecimento pode levar, ou, como diz Popper (1974, p. 51), relaciona-se com “decisões acerca da maneira de manipular os enunciados científicos”.

Por fim, a metodologia é o sistema de métodos, os quais são regras necessárias para explicar e interpretar o conhecimento científico, isto é, refere-se a instrumentos técnicos que se usam para ordenar o conhecimento (PENNINGGS; KEMAN; KLEINNIJENHUIS, 1999, p. 22; DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 21). Desse modo, torna-se possível a análise e interpretação de fatos para se chegar à compreensão de um determinado evento.

Nesse sentido, neste trabalho, faz-se uma análise e uma interpretação por serem essenciais à compreensão do objeto de estudo. O que distingue as ciências sociais de outras ciências é o comportamento humano, que pode apresentar diversos entendimentos subjetivos conforme a realidade externa, por isso, o interpretativismo busca o significado, isto é, uma compreensão do fato mediante esses entendimentos (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 25).

“Uma análise interpretativa mantém um foco holístico e enfatiza os casos [...] como um complexo de entidades num importante contexto.”¹ Para entender a realidade, é necessário penetrar nas informações dos atores em análise e usá-las para construir sua identidade (SMITH, 2004, p. 43 *apud* DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 30).

A interpretação se faz por meio da análise de um estudo de caso, sendo necessária também sua explicação. O estudo de caso é uma modalidade de delineamento de pesquisa, não podendo ser confundido com método ou técnica de coleta de dados (GIL, 2008). Nele, estuda-se a unidade-caso em sua totalidade, podendo ser um indivíduo, grupo, evento, programa, processo, comunidade, organização, instituição social ou mesmo toda uma cultura (GERRING, 2007).

É importante destacar também que o estudo de caso tem por objeto um fenômeno cuja ocorrência se dá no momento em que se realiza a pesquisa, permitindo investigar o caso pelo “lado de dentro”, na perspectiva subjetiva dos membros do grupo, favorecendo o entendimento do processo e permitindo a apreensão dos processos de mudança (GERRING, 2007).

¹ Tradução livre do original em inglês: “Interpretive analyses keep a holistic focus, emphasizing cases [...] as a complex entities and stressing the importance of context.” (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 30).

O estudo de caso é adequado por proporcionar maior clareza aos fenômenos pouco conhecidos, e para a descrição de grupos e organizações. Podem servir, ainda, a propósitos exploratórios, descritivos e explicativos, buscando o entendimento e a compreensão da realidade estudada (WALTON, 1992; BENNET; COLIN, 2007; GERRING, 2007).

Diante disso, os estudiosos enfatizam a contribuição da interpretação e do estudo de caso para atingir os objetivos de um trabalho (BOX-STEFENSMEIER; COLLIER; BRADY, 2008). Os estudos de caso são adequados para explicar a situação dos atores envolvidos, os detalhes dos processos causais e no desenvolvimento de teorias. Enquanto o interpretativismo consegue analisar e mostrar uma visão peculiar dos fenômenos captados no estudo de caso (DELLA PORTA; KEATING, 2008).

Portanto, vê-se a importância do interpretativismo qualitativo e do estudo de caso para dar suporte e possibilitar a efetivação do que é proposto neste trabalho. Por meio deles, chegar-se-á à análise, interpretação e compreensão do objeto de pesquisa.

1.2 Teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes

As teorias são de muita importância em um trabalho científico, sendo imprescindível seu profundo estudo e abordagem para que uma pesquisa seja bem-sucedida. É a teoria que proporcionará todo o embasamento da pesquisa, que norteará que pensamento seguir. É necessária uma explanação das teorias para clarear e efetivar a relação de comunicação entre o objeto de estudo e sua aplicação (VAN EVERA, 1997). Um trabalho de pesquisa necessita definir seu contexto teórico-metodológico com a finalidade de explicar e enunciar o tema a ser trabalhado na pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2001).

A teoria neoinstitucionalista, conforme já mencionado, tem três vertentes, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Essas três vertentes compartilham um objetivo comum, preocupam-se com as dificuldades em verificar o comportamento dos atores e quais são seus interesses, que são radicalmente influenciados pelo contexto das instituições (IMMERGUT, 1998).

O institucionalismo histórico surge como uma reação à análise da vida política em grupo. Essa vertente busca estudar o ator e como foram feitas suas escolhas (STEINMO, 2008). Além de que o Estado passou a ser visto como um complexo de instituições sociais e

políticas organizadas de várias formas capazes de moldar os conflitos entre os grupos concorrentes existentes (THÉRET, 2003). Assim, as decisões políticas de uma instituição são capazes de influenciar o processo político (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

As instituições são vistas como o resultado de um conflito político, capaz de influenciar as estratégias, escolhas e comportamento dos atores envolvidos (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). As instituições conseguem fornecer modelos de aprendizados e modelos morais que permitem interpretar a ação e omissão dentro do comportamento do indivíduo. As instituições têm a capacidade de estruturar as próprias decisões, por meio de suas ideias, crenças e poder, resultando numa forte influência política daqueles que compõem tal organização (PERES, 2008).

O institucionalismo histórico, assim como os outros ramos do neoinstitucionalismo, foca na trajetória histórica e no “caminho dependente”² (THELEN; STEINMO, 1998). Essa trajetória enfatiza o tempo e as sucessões dos eventos ocorridos no processo histórico, mostrando as diversas características da criação e do desenvolvimento das políticas (PIERSON, 2000, p. 251).

Na visão neoinstitucionalista, o trajeto histórico é importante porque molda as instituições, e estas, por sua vez, moldam outros setores, por exemplo, a economia (PRZEWORSKI, 2005). A estrutura econômica forma-se por grupos de interesses que se organizam politicamente em classes; esses grupos tendem a entrar em conflito e formam alianças políticas nas instituições (AOKI, 2005). As instituições, assim, definem preferências ao contribuir para a determinação dos interesses e objetivos políticos envolvidos (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

O institucionalismo deve focar na vida política das instituições por meio da construção social e política das identidades, preferências e capacidades dos atores envolvidos nesse contexto (MARCH; OLSEN, 1996). Dessa forma, as análises dos modelos institucionais revelam que, mesmo com a diversidade, sua essência é estruturada em bases (REZENDE, 2009). Daí a importância do estudo da trajetória histórica para se compreender o contexto da instituição (MAHONEY, 2000).

² Tradução livre do termo *path dependence*, muito utilizado, o qual se refere ao neoinstitucionalismo, mostrando que a trajetória histórica cria uma interdependência entre os demais fenômenos. Em outras palavras, a história funciona como um instrumento de nexos de causalidade entre os fatos que ocorrem em uma instituição. Portanto, por meio dessa trajetória histórica, fatos recentes podem ser devidamente compreendidos (THELEN; STEINMO, 1998).

Também é importante mostrar que as políticas passam por processos de estabilidade e rápidas mudanças, e as grandes linhas da política geralmente se definem durante esse período de mudança (BAUMGARTNER; JONES, 1991). No entanto, as instituições também têm uma base estrutural, composta de elementos que se inseriram ao longo de sua formação (REZENDE, 2009). Apesar da manutenção dessa base, há novos aspectos que continuam sendo inseridos nelas (REZENDE, 2012).

No institucionalismo histórico, o comportamento de um ator depende de suas preferências individuais, do contexto e das regras. É importante ressaltar que o institucionalismo histórico não acredita que os atores sejam simplesmente seguidores das regras ou que sejam essencialmente estratégicos e usem as regras para maximizar seus interesses. O comportamento dos atores seria uma reação ao ambiente institucional vivenciado. Assim, os institucionalistas históricos dão enfoque à história por três motivos: primeiro, os eventos políticos ocorrem em um contexto histórico; segundo, os agentes podem aprender com as experiências históricas, porque ao aprofundar seus conhecimentos históricos, os atores são capazes de oferecer explicações mais aprofundadas; por fim, as expectativas são moldadas pelo passado (STEINMO, 2008).

As instituições não delineiam comportamentos, elas apenas fornecem um contexto que ajuda a compreender as escolhas feitas pelos agentes (IMMERGUT, 1998). As regras e normas das instituições, sejam elas formais, sejam informais, são importantes para a ciência política por sua capacidade de delinear quem participa das tomadas de decisão e qual é o comportamento estratégico deles (STEINMO, 2008). Assim, as regras de uma instituição definirão os procedimentos dessas instituições e as ações de seus atores (WILSON, 1995).

Assim, nas palavras de Pierson (1996, p. 152):

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas.

Portanto, o institucionalismo histórico permite ao observador analisar os atores políticos como objeto e como agente histórico (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010). Assim, o comportamento político é mais bem entendido como um resultado de regras e interesses dos indivíduos (STEINMO, 2008).

O institucionalismo histórico, uma das três vertentes do neoinstitucionalismo, é mais bem compreendido depois de analisadas as outras duas vertentes, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, porque, após a visão das três, haverá melhor compreensão sobre a abordagem neoinstitucionalista.

O institucionalismo da escolha racional surgiu de forma paralela ao institucionalismo histórico. De acordo com os institucionalistas da escolha racional, os atores compartilham um conjunto de certas preferências e escolhas, comportando-se de forma estratégica a fim de satisfazer seus interesses (SHEPSLE; WEINGAST, 1987). Assim, o comportamento dos atores não se influencia por trajetórias históricas como no institucionalismo histórico, mas pela expectativa no comportamento de outros atores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205-206).

A teoria da escolha racional parte do pressuposto de que os indivíduos são seres humanos dotados de racionalidade. Dessa maneira, estruturam suas ações com a finalidade de maximizar seus interesses, isto é, eles são impulsionados pela vontade interior (TSEBELIS, 1998). Suas opções na tomada de uma decisão organizam-se de forma hierárquica, conforme o benefício que lhes trará (RYAN, 2004). Então, a escolha é o reflexo de um comportamento estratégico (ELSTER, 1994).

A teoria se baseia em como os seres humanos se comportam, em seus objetivos e crenças, os quais influenciam suas escolhas. Esses conceitos são importantes por definir o comportamento dos indivíduos e como isso tem impacto em suas escolhas nas instituições (FEREJOHN; PASQUINO, 2001). Os indivíduos calculam os custos e os benefícios em suas escolhas, isto é, no momento de tomar suas decisões (STEINMO, 2008, p. 126). Sustentam, ainda, que os indivíduos seguem as regras porque são atores estratégicos que querem maximizar a todo custo seu ganho pessoal por meio da análise do jogo (NAKAHODO; SAVOIA, 2008, p. 48).

Os atores do institucionalismo da escolha racional geralmente não cooperam com outros para atingir o interesse comum; pequenos incentivos poderiam ser realizados por eles caso houvesse algum tipo de interesse estratégico em jogo (MOE, 2006, p. 222). As instituições permitem que escolhas políticas sejam feitas, e os atores estão atentos às consequências das regras, e tentarão manipular as regras em favor de seus interesses (IMMERGUT, 1998). Essas ações são culturalmente construídas (LOWNDES, 2009).

Como ensina o professor Marcus André Melo (2004, p. 185): “A escolha de políticas depende não apenas do conhecimento das opções de políticas existentes, mas também das

escolhas já feitas e das instituições estabelecidas no passado (legados de políticas).” A teoria institucionalista da escolha racional se aplica às perspectivas que definem as instituições pela criação de uma regularidade, ou seja, pela aceitação das regras comportamentais (PETERS, 1999, p. 144).

Os teóricos da teoria institucionalista da escolha racional pressupõem que os indivíduos têm escolhas e preferências que são estáveis ao longo do tempo (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Há autores, no entanto, que discordam de tal afirmativa e dizem que essas escolhas e preferências se alteram com o decorrer do tempo pela influência de novos aspectos de uma instituição (BOUDON, 1998; COX, 2004; GREEN; SHAPIRO, 2004).

O estudo da teoria da escolha racional leva alguns estudiosos a observar as escolhas e preferências dos atores com a trajetória histórica da instituição. As normas, os valores e as crenças das instituições delimitam a ação desses atores, que organizam suas escolhas mediante a hierarquização de preferências (WARD, 2002; RYAN, 2004).

A instrumentalidade racional é um resultado da trajetória histórica, construído com o conjunto de escolhas, crenças e normas de uma instituição. Os indivíduos, por sua vez, absorvem esses elementos institucionais e modela suas ações (IMMERGUT, 1998).

Portanto, os indivíduos agem racionalmente em busca de seus objetivos e preferências, no entanto, essas ações são o reflexo das normas, valores e crenças das instituições nas quais se encontram inseridos. Com base na trajetória histórica das instituições, os atores tomam suas ações racionalmente, buscando o melhor resultado para suas preferências.

Por fim, a terceira e última vertente do neoinstitucionalismo é o institucionalismo sociológico. O estudo sociológico da teoria neoinstitucionalista encontra-se muito próxima de uma abordagem cultural dos agentes e das instituições na qual se inserem (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 116). Os teóricos dessa teoria afirmam que as decisões políticas não podem ser estudadas como macroagregações de preferências individuais, mas sim como um resultado dos procedimentos organizacionais que produzem decisões apesar das incertezas. Rejeitam a ideia utilitarista de satisfação individual de seus interesses e preferências em face das decisões coletivas (IMMERGUT, 1998). Muitos institucionalistas sociológicos veem as ações como uma estratégia das expectativas dos outros (LOWNDES, 2009).

Além de que eles tendem a definir as instituições de forma mais global que as demais teorias, incluindo, além das normas, crenças e valores, os símbolos e aspectos culturais, responsáveis pelas ações humanas (HALL; TAYLOR, 2003). Na perspectiva sociológica, as

instituições se iniciam com a sociedade e por ela são influenciadas, ou seja, as instituições são o resultado da vida social. As instituições são socialmente construídas, de maneira que incorporam o entendimento cultural daquela sociedade (THELEN, 1999, p. 386). Esses teóricos sociológicos entendem as pessoas como socializadas pelas instituições, assim, seu comportamento se molda naquilo que eles aprenderam ser o apropriado (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 9).

As instituições influenciam não somente as estratégias comportamentais dos indivíduos, mas também suas preferências, que são fundamentais para a escolha de suas decisões. A identidade dos indivíduos se constrói pela influência dos aspectos institucionais dados pela vida social. Assim, para os institucionalistas sociológicos, o que é chamado de indivíduo com “ações racionais” são aquelas atitudes construídas culturalmente por meio da influência das instituições sociais (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2008). Como afirmam Hall e Taylor (2003, p. 211):

Nada disso sugere que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo histórico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma ‘ação racional’ é ele próprio um objeto socialmente constituído.

Os sociólogos institucionalistas veem os seres humanos como, fundamentalmente, seres humanos. Nessa linha, os humanos não são interesseiros, egoístas e racionais como os teóricos da escolha racional afirmam, mas são atores que agem habitualmente buscando uma satisfação. Segundo os sociológicos, as instituições são a forma como as pessoas veem o mundo, e não apenas um conjunto de regras. Mais do que seguir as regras para maximizar seus interesses, os humanos pensam qual a atitude mais apropriada a ser tomada na escolha de uma decisão. Então, o que governa o comportamento dos atores não são as regras e crenças institucionais (institucionalismo histórico) e a busca por seus interesses (institucionalismo da escolha racional), mas sim as normas sociais que regulam as relações sociais diárias (STEINMO, 2008, p. 126).

As organizações institucionais adotam formas e práticas específicas, porque possuem um valor amplamente reconhecido num ambiente cultural. Isto é, nas ações dos atores, estão embutidas as normas, valores, crenças e demais aspectos culturais de uma instituição (HALL; TAYLOR, 2003). Portanto, para os estudiosos sociológicos, os atores não agem apenas de

uma forma racional buscando seus interesses egoístas, nem conforme as regras e crenças institucionais, e sim de acordo com as regras sociais e culturais mais adequadas para a sociedade.

1.3 Instrumento de pesquisa: narrativa histórica

A narrativa analítica é um instrumento de análise que procura interligar elementos dedutivos e indutivos baseados na observação de um comportamento político e de aspectos estruturais que rodeiam os indivíduos (THELEN, 1999 *apud* DOMINGUES-DA-SILVA, 2010).

A narrativa consegue organizar os fenômenos sociais ocorridos e sua sequência temporal, além de fornecer uma visão geral acerca dos resultados da interação dos atores, suas escolhas, preferências e consequências. Assim, é por meio da narrativa que pode ser feita uma sequência lógica e temporal dos eventos ocorridos para melhor compreensão da estrutura institucional e das ações dos atores na escolha racional (LEVI, 2004).

As narrativas possibilitam que se entendam as escolhas realizadas em situações históricas complexas, como também as consequências que elas podem trazer para os atores envolvidos e os arranjos institucionais (LEVI, 2004). Com o conhecimento desses elementos, é possível se fazer uma análise mais aprofundada sobre o objeto a ser estudado pelo observador.

Para dar início a uma narrativa analítica, é preciso identificar quem são os atores, quais são seus objetivos, suas crenças e suas preferências, quais as regras e os valores da instituição. Desse forma, é possível identificar as estratégias adotadas pelos atores e como todos esses aspectos influenciam em seu comportamento e na tomada de suas decisões (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010).

A narração possibilita a análise da trajetória histórica, como o conceito conhecido por *path dependence*; por meio desse instrumento, será possível estabelecer a conexão entre os eventos ocorridos no passado e o objeto que está sendo estudado. Por conseguinte, os eventos ocorridos dão cerceamento para se compreender os fenômenos presentes; ou seja, a trajetória histórica permite investigar e entender a conjuntura atual (PETERS, 1999). É ainda importante observar que influência os acontecimentos passados podem trazer para o comportamento dos atores na estratégia de suas decisões (LEVI, 2004).

É com base nas suas preferências que os atores organizam suas alternativas de forma hierárquica e escolhe entre as que estão à sua disposição (ELSTER, 1994). No entanto, essas preferências nem sempre são tão explícitas e detectáveis (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Por isso, é preciso estudar os fatores que influenciaram suas preferências para poder compreender o porque de elas terem sido escolhidas pelo indivíduo.

Para a realização de tal análise histórica, é necessária a utilização das teorias neoinstitucionalistas e suas três vertentes (institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico), porque elas mostram a importância da trajetória histórica para se compreender as regras, crenças e os valores das instituições, bem como o porque do comportamento dos atores e de suas decisões, além das estratégias adotadas por eles. Diante disso, pode-se ter um entendimento completo sobre um objeto analisado em um trabalho de pesquisa.

Esta dissertação, portanto, utiliza a investigação histórica a fim de entender o que levou os atores a se comportarem daquela maneira, quais as preferências e estratégias anteriores que influenciaram sua decisão, e quais as regras e crenças institucionais que estruturaram as ações desses agentes; dessa forma, será possível entender o processo de aprovação e aplicação da Lei da Ficha Limpa, objeto da pesquisa.

2 A LEI DA FICHA LIMPA COMO OBJETO DE ESTUDO DA CIÊNCIA POLÍTICA

Este capítulo tem por finalidade a realização de um diálogo entre o referencial teórico exposto e o objeto de estudo. Assim, busca-se a interação das teorias neoinstitucionalistas com o objeto a ser estudado – a Lei da Ficha Limpa.

A Ciência Política tem como um de seus estudos a análise do comportamento dos indivíduos, buscando perceber quais as suas preferências, seus incentivos e suas escolhas, para, daí, poder entender a escolha adotada por ele (HALL; TAYLOR, 2003). Por meio dessa análise, pode-se observar sua atitude e interação com outros atores, se foi de cooperação ou conflituosa.

A Lei da Ficha Limpa desenvolveu-se em um momento bastante hostil. Seu processo de aprovação e a discussão de sua aplicação se deram em 2010, ano de eleição no País, o que gerou diversas divergências e conflito de interesses entre os atores envolvidos (QUEIROZ, 2010).

2.1 A influência do senso comum no comportamento dos atores

A Ciência Política analisa o comportamento dos atores, lida com seus interesses, os quais podem vir a gerar conflitos ou alianças a depender de suas preferências (HALL; TAYLOR, 2003). O estudo do comportamento dos atores influencia-se pelo senso comum (WATTS, 2011); em vista disso, é importante sua análise para desvendar o processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa.

O senso comum é o responsável por dizer quando se devem respeitar certas regras, quando se pode sutilmente ignorá-las e quando se deve desafiá-las. Dessa forma, o senso comum se configura como uma “essência da inteligência social” (WATTS, 2011, 23), estando culturalmente enraizado no ordenamento jurídico brasileiro, na filosofia política, na vida social como um todo (WATTS, 2011, p. 23).

Pode-se, ainda, nas palavras de Watts (2011, p. 23), conceituar o senso comum: “Um

conjunto pouco organizado de fatos, observações, experiências, revelações e gotas de sabedoria adquirida que cada um de nós acumula ao longo da vida, na trajetória de encontros, enfrentamentos e aprendizados das situações rotineiras.”

Não importa em que país ou sociedade se viva, existem regras, sejam elas escritas, sejam não escritas. As regras escritas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro devem ser respeitadas por terem o caráter de coercitividade e por serem normas de ordem pública (MELLO, 2010). As normas não escritas, por sua vez, são respeitadas pelo senso comum, isto é, por considerar errado seguir ou não seguir tais regras, criadas pela própria convivência em sociedade (WATTS, 2011).

A Lei da Ficha Limpa foi criada graças à legítima pressão da sociedade, a qual venceu as resistências de um Congresso sem interesse efetivo em votá-la. Essa iniciativa foi uma demonstração de que, apesar de uma realidade desanimadora, o eleitor, cidadão com maior força na política, está preocupado com o cumprimento de seus direitos e vê uma forma de utilizar a política como um meio de aperfeiçoamento das instituições (MARTINS, 2010; YOUNG, 2010).

As pessoas não levam em conta que seguir instruções de autoridades é, como regra geral, fundamental para o funcionamento adequado da sociedade. Elas precisam seguir regras para que possam conviver plenamente em sociedade.

A organização social que ignoramos no dia a dia, na maior parte, são regras ocultas de que ninguém se dá conta até que se tenha de quebrá-las e perceber sua existência (WATTS, 2011).

Para o adequado funcionamento da sociedade, é necessário que as pessoas respeitem as regras impostas, sejam elas explícitas, sejam implícitas (WATTS, 2011). A criação do Projeto de Lei da Ficha Limpa é uma exteriorização de uma regra que deveria ser obedecida implicitamente pelos candidatos. A ética na política deveria ser algo respeitado pelos políticos; independentemente da existência de regras explícitas impostas, ela deve ser respeitada por ser uma regra oculta, necessária para a convivência social (ARISTÓTELES, 2009).

Essas regras implícitas são ditadas pelo senso comum do cidadão (WATTS, 2011), regras essas que devem ser respeitadas por questões culturais e históricas da sociedade (ARISTÓTELES, 2009). A Lei da Ficha Limpa surge exatamente pelo descumprimento de tais regras; desse modo, com a imposição das leis, os cidadãos têm de respeitá-las, mesmo que

de forma coercitiva. Por isso, é importante destacar que, apesar do senso comum, o Projeto de Lei da Ficha Limpa surge exatamente por esse reiterado desrespeito às regras ocultas.

2.2 O diálogo das teorias com o objeto de estudo

O institucionalismo histórico, uma das vertentes do neoinstitucionalismo, vê o Estado como um complexo de instituições organizadas de maneira a influenciar o comportamento dos indivíduos que compõem essas instituições (THÉRET, 2003). O objeto de estudo deste trabalho, o Projeto de Lei da Ficha Limpa, nasce dentro do cenário dessas instituições organizadas, sendo assim, busca-se comprovar a influência que elas possuem sobre a lei. As decisões políticas feitas pelas instituições durante o processo de criação e aprovação do projeto de lei são capazes de influenciar o processo político (SKOCPOL, 2002).

Por conseguinte, ao ser criado pela iniciativa popular, o projeto é levado ao Congresso para votação e possíveis modificações. Nessas instituições, interesses e escolhas dos parlamentares refletem nas suas decisões. Além de que, culturalmente, as instituições se moldaram de tal forma a influenciar o comportamento dos indivíduos que as compõem, que, por sua vez, levam suas ações a refletir nos interesses da própria instituição (IMMERGUT, 1998).

O institucionalismo histórico busca compreender o fenômeno em etapas, considerando as escolhas dos indivíduos envolvidos (HALL; TAYLOR, 2003). Essa finalidade da teoria institucionalista histórica deixa bastante clara a intenção do estudo do objeto de pesquisa. O Projeto de Lei da Ficha Limpa será estudado neste trabalho por meio da divisão de etapas às quais fora submetido. Dessa forma, em um capítulo, estuda-se a criação do projeto pela iniciativa popular, analisando as escolhas e atitudes dos atores envolvidos nesse período. Num segundo momento, analisa-se o projeto de lei levado à aprovação no Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal), bem como as mudanças realizadas pelos atores que compõem tal instituição. Em um terceiro momento, analisam-se a sanção presidencial e as discussões e repercussões levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) para a aplicação da lei.

Os teóricos do institucionalismo histórico conseguem fornecer determinados aprendizados, bem como modelos morais e culturais que habilita a interpretar as ações e omissões do comportamento do indivíduo (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). As

instituições possuem a capacidade de estruturar as próprias decisões com a influência das suas ideias, crenças e poder. Dessa maneira, ocorre uma grande influência política nas ações daqueles indivíduos que compõem tal organização (PERES, 2008). Por meio dessa característica do institucionalismo histórico, sugerimos que o Projeto de Lei da Ficha Limpa não poderia ser aprovado da forma como fora criado pela sociedade e suas organizações. Há uma grande influência durante seu processo de aprovação, no momento em que as decisões dos atores envolvidos, componentes dessas instituições, modificam seu objeto (do projeto da lei) com base em seus interesses, ideias e crenças, que foram moldados pelas organizações institucionais que compõem.

A partir desse pensamento, fica evidente a necessidade de um estudo do Projeto de Lei da Ficha Limpa mediante a Ciência Política, porque com suas teorias neoinstitucionalistas será possível compreender a trajetória do projeto de lei até sua formação em uma legislação. Além de que elas proporcionarão uma compreensão interna de como as instituições, as atitudes e o comportamento dos atores podem influenciar completamente uma lei (PIERSON, 2000).

O trajeto histórico, influenciado pelas instituições e pelo comportamento de seus agentes, tem a possibilidade de moldar o objeto estudado (PRZEWORSKI, 2005). O Projeto de Lei da Ficha Limpa sofreu diversas influências durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, no Senado e na sanção presidencial, além das divergências para sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

As instituições definem as preferências, sendo capazes de contribuir para a determinação dos interesses e dos objetivos políticos envolvidos (NAKAHODO, SAVOIA, 2008). Assim, por meio de uma construção social, as instituições são capazes de criar identidades políticas para determinar suas características e as dos atores que a compõem (MARCH; OLSEN, 1996). Com essa ideia, as mudanças ocorridas no Projeto de Lei da Ficha Limpa foram culturalmente construídas pelas instituições e por seus atores. Os interesses e as preferências que motivaram as mudanças e suas decisões foi algo já existente intrinsecamente em suas bases estruturais. Essas mudanças podem ser compreendidas mediante a análise do projeto (e futura Lei da Ficha Limpa) com a teoria do institucionalismo histórico, porque o comportamento de um ator depende de suas preferências individuais, do contexto e das regras às quais está inserido e submetido (STEINMO, 2008).

As regras e normas que compõem as instituições, sejam elas de caráter formal, sejam de caráter informal, são importantes para a Ciência Política, haja vista sua capacidade de delinear quem participa das tomadas de decisão e qual é o comportamento estratégico dos atores (STEINMO, 2008). Desse modo, as regras vão definir o procedimento das instituições e as ações de seus atores (WILSON, 1995).

Com essa ideia, sugere-se que as instituições e suas regras têm a capacidade de delinear as decisões dos agentes, ou seja, o ambiente político é capaz de influenciar os atores em suas decisões e escolhas (STEINMO, 2008). Assim, caso o agente político não estivesse naquele ambiente, sua decisão poderia ter sido outra, porque poderia haver outros fatores e regras que o influenciasse.

Portanto, é importante e adequadamente justificável a utilização do institucionalismo histórico, uma vez que as instituições, além de compor uma trajetória histórica do comportamento e das escolhas dos atores, fornecem um contexto que ajuda a compreender as escolhas feitas por seus agentes (IMMERGUT, 1998). Sendo este o objetivo desta pesquisa: compreender a trajetória histórica da Lei da Ficha Limpa, como o comportamento e os interesses dos atores influenciaram em sua formação e como as instituições influenciam no seu comportamento.

Outras duas vertentes do neoinstitucionalismo, que também serão utilizadas na pesquisa, são o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional. O institucionalismo da escolha racional reforça a ideia do institucionalismo histórico, e o institucionalismo sociológico busca complementar as duas teorias ao analisar culturalmente os atores e as instituições (DELLA PORTA; KEATING, 2008).

De acordo com a teoria da escolha racional, os indivíduos estruturam suas ações com a finalidade de maximizar seus interesses, sua vontade interior (TSEBELIS, 1998). Os atores, conforme suas características culturais, sempre buscam adequar suas ações aos seus interesses, sejam eles pessoais, políticos, religiosos, etc.

As escolhas dos agentes baseiam-se em seus objetivos, crenças e possíveis ganhos (benefícios), ou seja, suas decisões políticas baseiam-se em atitudes estratégicas (ELSTER, 1994). Por conseguinte, as escolhas dos agentes políticos no Congresso, ao aprovar o Projeto de Lei da Ficha Limpa, além de serem influenciadas pelas instituições e suas regras, são influenciadas por seus objetivos e pela vontade de maximizar seus interesses.

Portanto, assim como o institucionalismo histórico, a teoria institucionalista da escolha racional também é relevante ao analisar e estudar a racionalidade (interesses, benefícios, crenças, intenções e objetivos) que influencia nas suas decisões (IMMERGUT, 1998). Essas decisões também são o reflexo das normas, dos valores e das crenças das instituições em que os atores se encontram inseridos (GREEN; SHAPIRO, 2004).

A teoria do institucionalismo sociológico busca uma abordagem cultural dos atores e da instituição que integram (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 116). Essa teoria estuda as decisões políticas como o resultado dos procedimentos organizacionais responsáveis por produzirem essas decisões (IMMERGUT, 1998). Segundo o institucionalismo sociológico, as instituições se compõem de normas, crenças, valores, símbolos e diversos aspectos culturais, que são os responsáveis pelas ações humanas (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo sociológico é importante na formação da Lei da Ficha Limpa, porque as instituições são produtos da sociedade. Sendo assim, a influência das instituições nas decisões dos atores, por sua vez, também se forma por influências sociais e culturais da sociedade (THELEN, 1999). O Projeto de Lei da Ficha Limpa, além de sofrer influência das instituições, influenciou-se intrinsecamente pela cultura da sociedade.

Dessa forma, o processo de formação e aprovação da Lei da Ficha Limpa sofre influência do comportamento de seus atores, e eles se influenciam por suas escolhas, crenças e objetivos (institucionalismo da escolha racional) e as regras e normas das instituições que compõem (institucionalismo histórico). Essas instituições também se influenciam pela cultura, pela vida social (institucionalismo sociológico). Assim, as três teorias encontram-se entrelaçadas, interligadas, como uma cadeia.

Desse modo, pode-se observar claramente que a utilização da teoria neoinstitucionalista (o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico) é plenamente adequada para o objeto de pesquisa, haja vista que ele será compreendido em etapas, considerando as escolhas e preferências dos atores. A criação e aprovação do objeto de estudo, a Lei da Ficha Limpa, foi em etapas, por meio de um processo social, no qual houve a participação de atores de diversas instituições.

A teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes tornam possível o estudo mais aprofundado do objeto de pesquisa. O estudo das instituições, de suas regras e normas, dos interesses e objetivos dos atores, e da influência da sociedade sugere que há mais do que

apenas a criação de um projeto de lei que foi submetido à aprovação do Congresso e à sanção presidencial.

Por conseguinte, não ocorreu o raciocínio lógico de que uma lei que viesse da iniciativa popular permaneceria na forma que fora elaborada pela sociedade. Diversos fatores políticos interferiram nesse processo, o que contribuiu para que o objeto se tornasse apto a ser estudado pela Ciência Política e suas teorias.

Ao longo deste trabalho, comprovar-se-ão as mudanças que ocorreram no objeto da Lei da Ficha Limpa resultantes da interferência dos atores e de seus interesses e estratégias que estavam envolvidos nesse processo, usando como base teórica, as teorias apresentadas por serem capazes de explicar o fenômeno ocorrido.

As teorias da Ciência Política, em particular o neoinstitucionalismo, permitem que se compreendam e se analisem profundamente os fenômenos existentes no cotidiano, desde a atitude estratégica de interesse de um ator à influência cultural e moral de uma instituição política; permitem que se entendam as mudanças ocorridas em sua trajetória histórica e por que elas vieram a ocorrer.

3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E O SURGIMENTO DA LEI DA FICHA LIMPA

Neste capítulo faz-se uma narrativa histórica para se entender o surgimento do sistema eleitoral brasileiro, focando na questão da inelegibilidade. Esta se configura como a impossibilidade de candidatura de um cidadão para cargo eletivo em face de sua condição de impedido.

A inelegibilidade surgiu no sistema eleitoral brasileiro desde a primeira Carta Política de 1824, no entanto, passou por diversas modificações, que são imprescindíveis para sua compreensão. A inelegibilidade foi legislada pela Lei Complementar n.º 64 (BRASIL, 1990), maior instrumento feito até hoje sobre essa questão e responsável por dar origem à atual Lei Complementar n.º 135 (BRASIL, 2010), conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a qual prevê outros casos de inelegibilidade.

Dessa forma, analisa-se o histórico do sistema eleitoral brasileiro, como surgiram as leis eleitorais, bem como o órgão da Justiça Eleitoral e seu código. Em seguida, dá-se ênfase à inelegibilidade, abordando seu surgimento e sua evolução ao longo dos anos nas constituições brasileiras.

Depois de uma ampla abordagem dos antecedentes históricos da inelegibilidade, pode-se entender seu conceito e os diversos tipos de inelegibilidade contidos na Lei da Ficha Limpa.

A Lei da Ficha Limpa surge por meio de uma trajetória histórica, influenciada principalmente pela Lei Complementar n.º 64, conhecida como a Lei das Inelegibilidades. Por derivar dessa lei, é relevante seu estudo para se entender o surgimento da Lei da Ficha Limpa. Assim, pretende-se fazer uma abordagem completa sobre a inelegibilidade, que é o conteúdo do objeto de pesquisa.

3.1 O surgimento da inelegibilidade no sistema eleitoral brasileiro

3.1.1 Sistema eleitoral brasileiro

Em Portugal, no fim da Idade Média, elaboraram-se as Ordenações do Reino, utilizadas no Brasil até 1828 como o primeiro “código eleitoral” brasileiro. Esse documento foi o responsável por dar embasamento às primeiras eleições no Brasil, convocadas por D. João VI. Antes da Proclamação da Independência, D. Pedro I publicou a primeira lei eleitoral brasileira em 1822, a qual norteou as diretrizes para a eleição da Assembleia Constituinte realizada após a proclamação, e deu origem à primeira Constituição brasileira, a de 1824, conhecida por Carta Política do Brasil (PORTO, 1989).

Em 1842, elaborou-se uma lei para regular as eleições. Já em 1846, o Legislativo fez a primeira lei eleitoral e revogou as leis anteriores. Em 1855, criou-se a conhecida Lei dos Círculos, e logo em seguida, uma regra de inelegibilidade, que posteriormente deu origem à conhecida Lei das Inelegibilidades. Essa regra previa que os parlamentares que desejassem concorrer às novas eleições deveriam afastar-se do cargo seis meses antes das eleições (FERREIRA, 1915).

Em 1891, durante o período da República Velha, instituiu-se a primeira Carta Política, que estabeleceu o sistema presidencialista e as eleições diretas. Em 1932, com a edição do Código Eleitoral, criou-se a Justiça Eleitoral. No entanto, cinco anos depois, em 1937, Getúlio Vargas autoritariamente instaurou o “Estado Novo” e pôs fim à Justiça Eleitoral. Só com a Lei Agamenon (Lei n.º 7.586/45), o novo Código Eleitoral, a Justiça Eleitoral foi restabelecida e voltou a regulamentar as eleições (SADEK, 1995).

O Brasil viveu outra época autoritária em 1964, na qual houve a supressão de diversos direitos e garantias, incluindo os direitos assegurados nas legislações eleitorais. Em 1978, iniciaram-se mudanças legislativas significativas, que depois marcaram a transição do regime autoritário para o regime democrático. Mais especificamente, foi em 1985 que a Constituição Federal da época previu novamente as eleições diretas (FERREIRA FILHO; 1995a; SADEK, 1995).

Por fim, promulgou-se a Constituição Federal de 1988, que está em vigência. Em 1993, realizou-se um plebiscito para a escolha do sistema de governo do País

(parlamentarismo ou presidencialismo) e a forma de governo (república ou monarquia constitucional), previsto na Constituição de 1988. Consagrou-se então como uma República Presidencialista, na qual o presidente teria um mandato de quatro anos e uma única possível reeleição (COSTA, 1964; FERREIRA FILHO, 1995a).

Nesse período, iniciaram-se os avanços tecnológicos na Justiça Eleitoral, instalando-se a informatização do voto em urna eletrônica, utilizada pela primeira vez nas eleições municipais de 1996 (NICOLAU, 2004). O órgão da Justiça Eleitoral conseguiu maior abrangência, relevância e respeito no cenário político e civil brasileiro (SAMPAIO, 1972).

A elegibilidade eleitoral é a capacidade de um cidadão poder ser votado e eleito pelo povo, desde que não esteja enquadrado em casos que o tornem impedido de exercer tal função, denominados de prerrogativas de inelegibilidade (FERREIRA, 1959; NIESS, 1994).

Após um breve e resumido histórico sobre o sistema eleitoral brasileiro, prossegue-se com uma abordagem histórica da inelegibilidade acerca das Constituições brasileiras desde a primeira, em 1824, à atual de 1988.

3.1.2 Inelegibilidade no Brasil

As regras de um processo eleitoral são organizadas de forma a filtrar as pessoas e suas características pessoais para que possam participar desse processo como candidato (SADEK, 1995). Assim, primeiramente, o futuro candidato tem de se filiar a um partido político antes das eleições. O segundo filtro são as regras de inelegibilidade eleitoral, que medirão se os candidatos possuem as características exigidas para concorrer às eleições. Por fim, o último filtro é realizado pela sociedade por meio do voto no processo eleitoral (SAMPAIO, 1972).

A inelegibilidade surgiu no Brasil desde a primeira Carta Política de 1824, escrita após a Independência do Brasil, e ainda está presente na Constituição Federal vigente, a de 1988. A seguir, analisam-se as regras de inelegibilidade previstas nas Constituições brasileiras.

Constituição de 1824

A Carta Política de 1824 foi criada após a Independência do Brasil outorgada por D. Pedro I. Nessa Constituição, a inelegibilidade dividia-se em absolutas e relativas. As inelegibilidades absolutas eram aquelas criadas por uma imposição da lei e tinham como

consequência o impedimento de se candidatar para qualquer cargo eletivo. Já as inelegibilidades relativas, dependiam de condições estipuladas (PORTO, 1989).

As regras de inelegibilidades absolutas estavam previstas no artigo 92 ao 95. Eram elas:

a) não possuir rendimento anual por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de oitocentos mil réis para ser nomeado Senador; b) o não alistamento; c) não possuir renda líquida anual de ‘duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego’ para ser votante de deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província; d) não possuir ‘quatrocentos mil réis de renda líquida’ para ser nomeado Deputado; e) ser estrangeiro naturalizado;³ f) não professar a religião do Estado; g) não possuir renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos para poder votar nas Assembleias Paroquiais. (MALTAROLLO, 2006, p. 22).

Assim, todas as pessoas que se enquadrassem nas situações acima previstas na Carta Política de 1824 não poderiam candidatar-se a cargos eletivos, porque eram consideradas absolutamente inelegíveis. Já como um exemplo das inelegibilidades relativas, eram os ocupantes dos cargos de magistrado, chefe de polícia e comandante de tropas. Esses não poderiam candidatar-se caso ainda ocupassem tais funções públicas (COSTA, 1964; NIESS, 1994).

Constituição de 1891

Nessa época, predominavam os interesses dos latifundiários, os quais influenciavam de forma bastante significativa as eleições por meio do “voto de cabresto” (LEAL, 1997).⁴ Nesse ambiente, promulgou-se a Constituição Republicana de 1891, com a finalidade de buscar um regime democrático e livre (FERREIRA, 1959).

Essa constituição foi a mais aberta e liberal de todas em relação às regras de inelegibilidade (BOBBIO, 1994). Nela, a regra de inelegibilidade absoluta era de não alistabilidade, assim, o cidadão deveria alistar-se e ter idade mínima de 21 anos e quatro anos de cidadania para se candidatar ao cargo de deputado, e 35 anos de idade e seis de cidadania para os que querem se candidatar para senador e presidente da República (NIESS, 1994). Em

³ Adiante, verifica-se que o estrangeiro naturalizado deixou de ser inelegível.

⁴ O voto de cabresto faz parte de um sistema de controle de poder político, exercido pelo coronel (latifundiário) sobre seus trabalhadores (LEAL, 1997).

relação às regras de inelegibilidade relativa, estas se configuram em razão da consanguinidade. Isto é, são inelegíveis aqueles parentes consanguíneos e afins, de primeiro ou segundo grau, do presidente ou vice-presidente da República, sendo excluídos apenas os casos de adoção (FERREIRA, 1959).

Havia um dispositivo dessa Carta Política, o artigo 27, que assegurava ao Congresso o direito de ampliar os casos de incompatibilidade eleitoral mediante a elaboração de lei especial. Ou seja, o Congresso poderia ampliar os casos de inelegibilidade, desde que respeitasse a regra formal, isto é, que seja feita mediante uma lei especial.

Na vigência dessa Constituição, elaborou-se a primeira lei eleitoral da República (Lei n.º 35/1892), a qual prevê os casos de inelegibilidade relativa para as eleições ao Congresso. Desse modo, algumas pessoas que ocupassem os cargos previstos nessa lei não poderiam candidatar-se aos cargos do Congresso (FERREIRA FILHO, 1995a).

Os cargos incompatíveis com os cargos do Congresso são os de ministro de Estado e diretores das Secretarias dos Ministérios e do Tesouro Nacional; governadores e presidentes, ou vice-governadores e vice-presidentes; ajudantes de generais do Exército e da Armada; comandantes de Distrito Militar no respectivo distrito; funcionários militares no comando em terra e mar, de polícia e milícia, nos Estados em que o exercerem, aos Estados se equiparando o Distrito Federal; autoridades policiais e oficiais dos postos de polícia e milícia; membros do Poder Judiciário federal; membros do Poder Judiciário estadual, salvo se avulsos ou em disponibilidade por mais de um ano antes da eleição; funcionários administrativos federais ou estaduais, demissíveis sem sentença nos respectivos estados.

As pessoas ocupantes dos cargos acima citados não poderiam concorrer às eleições do Congresso por estarem impedidas de forma relativa, isto é, uma inelegibilidade eleitoral temporária, porque, ao deixar o cargo no prazo adequado, estariam plenamente capazes para concorrer às posteriores eleições (NIESS, 1994).

Nessa Carta Política foram feitas várias emendas aos projetos de lei, sempre tentando atribuir o direito de voto à mulher, no entanto, todas elas foram rejeitadas pela maioria dos parlamentares (FERREIRA, 1959). Em vista disso, a mulher não poderia alistar-se, atribuindo-lhe a condição de inelegível de forma absoluta.

Constituição de 1934

Essa Constituição se situa na época de Getúlio Vargas e contempla diretrizes sociais. Os dois fatores que marcaram a década de 1930 foram a instauração da Justiça Eleitoral e a criação do Código Eleitoral de 1932 (SAMPAIO, 1972). Mesmo com o advento da República, a situação eleitoral da década de 1930 não mudou. A Revolução da Aliança Liberal, ocorrida em 1930, trouxe a promessa de dar credibilidade ao voto e de tornar a representação política legítima, porque a corrupção eleitoral e as fraudes nos votos enfraqueciam a instauração de um regime mais democrático (SADEK, 1995).

Ao mesmo tempo em que se criaram o Código e a Justiça Eleitoral, criou-se o voto secreto, que buscou erradicar as antigas práticas de coronelismo, conhecido pelo “voto de cabresto” (SADEK, 1995; LEAL, 1997). Contudo, a mais relevante criação foi a possibilidade do exercício do direito de voto pela mulher, consagrando em 1932, o voto feminino (PACHECO, 1998).

No que diz respeito às inelegibilidades, questão primordial neste trabalho, a Constituição de 1934 ampliou seu rol e trouxe consideráveis modificações às suas regras (NIESS, 1994). Dentre as mudanças, pode-se citar o aumento do prazo de desincompatibilização, que passou de seis meses para um ano, para os cargos de presidente da República e governadores; elevou o grau de parentesco para o terceiro grau, incluindo os afins do presidente da República até um ano depois de este ter deixado o cargo; ampliou o rol dos inelegíveis, que eram apenas os não alistáveis, sendo agora, todos aqueles que não preencherem os requisitos para ser eleitor; declarou como inelegíveis os ocupantes do cargo de chefe do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os da Justiça Eleitoral e Militar, os ministros do Tribunal de Contas e os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada.

Incluiu, ainda, a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, estabeleceu competência privativa à Justiça Eleitoral para eleições de âmbito federal, estadual e municipal. Também manteve explicitamente o voto feminino, dispôs como obrigatórios o alistamento e o voto para as mulheres quando no exercício de funções públicas remuneradas. Todas essas mudanças ampliaram as regras de inelegibilidades eleitorais, contribuindo para o exercício de uma política mais clara, honesta e eficaz (SAMPAIO, 1972).

Constituição de 1937

Nessa época, Getúlio Vargas, praticamente aniquilou as competências anteriormente atribuídas à Justiça Eleitoral, além de limitar apenas à União a atribuição privativa de legislar sobre os assuntos eleitorais (SAMPAIO, 1972). Em 1938, Getúlio planejou um golpe de Estado, estabelecendo um regime autoritário e ditatorial, com a justificativa de necessitar de poderes extraordinários para proteger o País das ameaças comunistas. No entanto, instalou um regime influenciado por ideais fascistas (PORTO, 1989).

Essa Constituição, bastante conhecida como “polaca”, em razão da influência da constituição da Polônia, foi a que inaugurou o “Estado Novo”. Em seu conteúdo, suprimiu a parte que tratava da Justiça Eleitoral, por isso, muitos doutrinadores afirmam que, por sua supressão e não recepção por essa nova Constituição, a Justiça Eleitoral teria sido extinta (PACHECO, 1998). Apesar de absurdo, era perfeitamente adequado ao contexto político de autoritarismo vivenciado à época.

A Carta Política outorgada de 1937 representou um verdadeiro retrocesso, uma vez que, além de suprimir a existência do órgão da Justiça Eleitoral, suspendeu o exercício do processo eleitoral, não havendo então eleições nessa época (SAMPAIO, 1972). Em relação às inelegibilidades, previa uma hipótese de inelegibilidade absoluta, a da inalistabilidade, porém com uma diferença da anterior, permitiu que os oficiais das Forças Armadas, ainda que considerados não alistáveis, pudessem candidatar-se (FERREIRA, 1959).

Constituição de 1946

Após a queda da época Vargas e de seu Estado Novo em outubro de 1945, ocorreu o processo de redemocratização no Brasil; por isso, seria necessária a elaboração de um novo texto constitucional que adequasse suas regras ao contexto democrático da época. Foi logo eleito o Congresso Nacional para elaborar as legislações necessárias. Essa tarefa culminou na criação e promulgação da Constituição de 1946 (FERREIRA, 1959).

Nessa Carta Política, priorizaram-se os direitos sociais, além de resgatar algumas normas da Constituição de 1937 referentes ao reestabelecimento da Justiça Eleitoral e dos representantes do Poder Legislativo (COSTA, 1964). Em face da restauração da Justiça

Eleitoral, criou-se um novo Código Eleitoral de 1945, responsável por regular as inelegibilidades relativas para as eleições de presidente da República e governador dos Estados (SAMPAIO, 1972).

Em relação à parte eleitoral, a Constituição de 1946 trouxe a previsão da obrigatoriedade do alistamento e do voto para os brasileiros maiores de 18 anos, de ambos os sexos, exceto as mulheres que não exerçam profissão lucrativa. Restabeleceu como inelegibilidade absoluta o caso dos militares e oficiais das Forças Armadas. Além de tentar prever expressamente todos os casos possíveis para que não fossem objeto de legislação futura (FERREIRA FILHO, 1995a).

Desse modo, apresentam-se as principais inelegibilidades relativas: são inelegíveis os chefes do Executivo federal, estadual e municipal, inclusive o interventor federal; redução de seis meses no prazo de desincompatibilização dos substitutos do presidente da República, do governador e do prefeito; são inelegíveis os governadores, secretários de Estado e chefes de polícia, para a respectiva Assembleia Legislativa, se não se desincompatibilizarem nos dois meses anteriores à eleição; redução das inelegibilidades provenientes do grau de parentesco – por consanguinidade ou por afinidade – ao segundo grau, salvo para senador e deputado que já tivessem exercido o mandato ou fossem eleitos simultaneamente ao presidente ou vice-presidente (NIESS, 1994).

Essas foram as regras de inelegibilidade previstas na Carta Política de 1946. Diante disso, pode-se ver que a maioria se repete, havendo algumas pequenas modificações ao longo dos anos e das Constituições.

Constituição de 1969

Essa Constituição foi criada no cenário de autoritarismo da “guerra fria”, além de ter sido marcada pela passagem do governo de Castelo Branco para o de Costa e Silva, ambos militares com tendência bastante autoritária e arbitrária para governar (PORTO, 1989). Foi promulgada em 1967, mas em 1969, sofreu significativas mudanças devido à Emenda Constitucional n.º 1, quando a Junta Militar assumiu o poder por causa da doença do então presidente Costa e Silva (PACHECO, 1998).

A Emenda Constitucional n.º 1 é considerada pelos doutrinadores como uma nova Constituição, por isso, é conhecida como a Constituição de 1969. Nesse período, foi

necessária a elaboração de uma Lei Complementar para prever os casos de inelegibilidade, com a finalidade de preservar o regime democrático, a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato, a normalidade e legitimidade das eleições.

A Emenda Constitucional n.º 1 previa no seu artigo 151, parágrafo único, os seguintes casos de inelegibilidades eleitorais:

Parágrafo Único: Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar:

a) a irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de presidente ou de vice-presidente da República, de governador e de vice-governador, de prefeito e de vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior; b) a inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído nos cargos indicados na alínea a; c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se afastar-se definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de seis nem menor de dois meses anteriores ao pleito; d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito; e) a obrigatoriedade de domicílio eleitoral no estado ou município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função.

Após essa Emenda Constitucional, surgiu a Lei Complementar n.º 5/70 para substituí-la. Logo em seguida, a Constituição de 1988, a ordem jurídica atual, e a conhecida Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n.º 64/90), que revogou ambos os dispositivos acima citados (EC n.º 1/67 e a LC n.º 05/70).

Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, representa a nova ordem social vigente e a redemocratização do País (NICOLAU, 2004). Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, consolidando o estado democrático de direito (TAVARES 2002; MENDES; COELHO; BRANCO; 2010).

Essa Constituição, em seu texto legislativo, trouxe expressamente algumas regras de inelegibilidade absoluta e relativa. Dentre elas, pode-se observar a regra de inelegibilidade da

desincompatibilização para os cargos de chefes do Executivo em todos os âmbitos que desejarem concorrer a outros cargos (FERREIRA FILHO, 2005). Esclarece que os demais casos de inelegibilidade deveriam ser editados por uma lei de natureza complementar, para garantir que as eleições ocorressem de maneira legítima, sem abuso de poder e interferência política ou econômica. Diante dessas duas previsões legislativas, os autores didaticamente as dividem como inelegibilidades constitucionais, aquelas previstas na Constituição de 1988; e as inelegibilidades legais referentes às regras criadas pela Lei Complementar n.º 64/90 (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

A Constituição de 1988 não esgotou todas as regras e tipos de inelegibilidade, outras normas podem ser criadas desde que por lei complementar, como ocorreu com a Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64/90) e com o objeto desta pesquisa, a Lei da Ficha Limpa, formalizada pela Lei Complementar n.º 135/2010 (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010).

Essa Carta Política foi inovadora por trazer o direito ao voto dos analfabetos, assegurando-lhes o exercício de sua cidadania (NICOLAU, 2004). No entanto, com essa previsão, surge a polêmica questão de se eles, os analfabetos, seriam elegíveis ou inelegíveis. Embora com capacidade para votar, o analfabeto foi declarado inelegível; dessa forma, não tem legitimidade para se candidatar aos cargos eletivos.

3.2 Formas de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa

A intenção das regras de inelegibilidade eleitoral é proteger a sociedade contra as práticas eleitorais abusivas. Além dessa prerrogativa, há outra que é a moralidade pública, também objetivo do instituto das inelegibilidades, indispensável para assegurar a transparência e a correção na investidura em cargos eletivos (NIESS, 1994).

Desse modo, a regra de inelegibilidade se configura como uma medida que tem por finalidade afirmar os preceitos democráticos e permitir que os cidadãos sejam informados sobre o perfil dos seus candidatos e futuros representantes. Assim sendo, os cidadãos se protegem de candidatos oportunistas, que pretendem tomar vantagem de seu cargo (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010).

A Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64 de 1990) foi a responsável pela impulsão e motivação da criação da Lei da Ficha Limpa. Esta foi elaborada como uma forma de melhorar e complementar as regras de inelegibilidade eleitoral. A Lei das Inelegibilidades foi criada

com a finalidade de estabelecer casos de inelegibilidade para preservar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, levando-se em consideração a vida pregressa e as características do candidato (NIESS, 1994).

No entanto, na prática, não se utilizam esses instrumentos com a devida intensidade que o ordenamento jurídico e o sistema representativo desejariam; acabam limitando-se ao mundo político de alianças e competições partidárias. Por conseguinte, essa atividade política acaba gerando o inverso desejado pelo sistema brasileiro e pela democracia.

A Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010), além de aumentar o rol dos casos de inelegibilidade, torna-os mais rigorosos, aumentando sua eficácia e concretização. Como exemplo, pode-se citar que antes, com a Lei das Inelegibilidades, era necessário esperar o trânsito em julgado da decisão para que o candidato fosse considerado inelegível e tivesse o registro cassado. Agora, com a Lei da Ficha Limpa, basta que ele tenha sido condenado por decisão do colegiado do Judiciário (COELHO, 2010, p. 56). Portanto, a Ficha Limpa busca complementar a Lei das Inelegibilidades e tornar o conteúdo previsto em ambas as legislações mais rigoroso e efetivo. A Lei da Ficha Limpa prevê aparatos para que essas normas previstas tenham aplicabilidade na realidade política.

Alguns tipos de inelegibilidade eleitoral presentes na Lei da Ficha Limpa serão analisados; uns que revogaram alguns dispositivos da Lei das Inelegibilidades e outros que são novas regras trazidas pela própria lei. Desse modo, a divisão realizada será meramente disposta de forma mais didática possível.

3.2.1 Inelegibilidade decorrente de crimes

A regra de inelegibilidade decorrente de crimes está prevista desde a Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64/1990), no entanto, essa norma sofreu significativas alterações depois da edição da Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010). Antes, com a LC n.º 64/90, havia a previsão de que aqueles cidadãos condenados por sentença penal condenatória transitada em julgado – e se não houvesse mais nenhum recurso ou aparato disponível para inverter a situação – teriam sua elegibilidade suspensa (GONÇALVES, 2010).

Hoje, com a Lei da Ficha Limpa, o dispositivo da LC n.º 64/1990 foi alterado e passou a prever que as decisões condenatórias proferidas ou confirmadas por órgão colegiado sejam legítimas para gerar a inelegibilidade, ainda que não tenham transitado em julgado. Valendo

ressaltar que apenas os crimes⁵ que estão previstos na Lei da Ficha Limpa, que tem o condão para gerar a inelegibilidade quando de sentenças condenatórias; além de aumentar o prazo da inelegibilidade para oito anos. Isso mostra maior rigor para a aplicabilidade das normas.

A redação do diploma é a seguinte:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

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

A inelegibilidade decorrente de condenação por crimes ambientais é uma das inovações mais importantes trazidas pela Lei Complementar n.º 135 de 2010, a Lei da Ficha Limpa, que é a inclusão de uma regra de inelegibilidade se condenado pela prática de crimes ambientais. Crimes ambientais são aqueles praticados contra o meio ambiente ou em razão de destruição ou degradação de seus elementos componentes (fauna, flora, recursos hídricos, etc.). Além daqueles praticados contra o patrimônio cultural, histórico e urbano, e a administração ambiental (SOARES JÚNIOR; SOARES; ALVARENGA, 2010).

Desse modo, pode-se observar a regra de inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa e ver as modificações que ocorreram da Lei das Inelegibilidades, havendo um grande progresso em relação à questão da aplicabilidade da norma (GONÇALVES, 2010), uma vez que não necessitará esperar o trânsito em julgado (e sua devida demora) para que se observe na prática a efetividade da norma.

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

3.2.2 Inelegibilidade decorrente de rejeição de contas públicas

Essa inelegibilidade surgiu na nossa Constituição Federal, em seu art. 14, §9º, e na Lei das Inelegibilidades de 1990, os quais preveem a obrigação de todos os ordenadores de orçamento e de despesas públicas a prestarem contas de sua gestão ao seu respectivo Tribunal de Contas, este, órgão auxiliar do Poder Legislativo e responsável por exercer o controle externo das contas públicas (CASTRO, 2010).

Assim, a Lei da Ficha Limpa altera o dispositivo da Lei das Inelegibilidades e lhe dá a seguinte redação:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, a 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.

Agora, a Lei da Ficha Limpa, além de alterar o prazo para oito anos, assim como o dispositivo da alínea “e”, prevê a configuração do ato doloso de improbidade administrativa, protegendo o princípio da moralidade pública e da probidade administrativa.

3.2.3 Inelegibilidade decorrente de renúncia a mandato eletivo no curso de processo político

Essa hipótese de inelegibilidade foi uma criação da Lei da Ficha Limpa, que visa proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato (PINTO, 2010).

Assim ela prevê:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou

petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura.

Essa nova hipótese permite erradicar uma prática muito corriqueira nos processos eleitorais. Além de que ajudará a manter maior lisura, transparência e honestidade às eleições (PINTO, 2010).

3.2.4 Inelegibilidade decorrente da prática de ilícitos eleitorais

Os candidatos, além de respeitar os princípios acima afirmados como os da probidade administrativa e da moralidade pública, devem respeitar o princípio da normalidade e da legitimidade das eleições contra o abuso de poder econômico e político (OLIVEIRA, 2010). Pode-se observar o seguinte dispositivo da Lei da Ficha Limpa:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

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

Em vista disso, todos aqueles que cometerem ilícitos eleitorais e tiverem decisões condenatórias transitadas em julgado pela Justiça Eleitoral terão sua elegibilidade cassada pelo período de oito anos (OLIVEIRA, 2010). Esse dispositivo também foi incluso pela Lei da Ficha Limpa, com a finalidade de punir rigorosamente qualquer pessoa que tenha cometido atos ilícitos eleitorais, e como forma de alertar aqueles que mantêm essa prática em sua vida política.

3.2.5 Inelegibilidade decorrente de exclusão do exercício profissional

Outra importante regra de inelegibilidade é a de exclusão do exercício profissional, também uma inovação da Lei Complementar n.º 135/10, que garante a candidatura de um cidadão digno, honesto e profissional eticamente em sua área de atuação (MELO, 2010). Essa previsão foi bastante polêmica durante sua discussão pelo Supremo Tribunal Federal (cf. capítulo 6), por estender outras espécies de punição à Lei da Ficha Limpa. Assim, prevê:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

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.

Assim sendo, aqueles profissionais impedidos de exercer seu trabalho na sua categoria profissional, por ter cometido uma “infração ético-profissional”, não poderão concorrer ao processo eleitoral por oito anos. Nesse sentido, garante-se ao eleitor que aquele cidadão que pretende concorrer às eleições é uma pessoa digna, que atua corretamente em sua área de atuação profissional.

É uma importante regra, porque se um cidadão não consegue exercer sua profissão de forma digna, idônea e correta, há de se pensar como exerceria uma gestão pública. Assim, torna-se necessária a proteção do processo eleitoral em face desses tipos de candidato.

Esses são os principais casos de inelegibilidade – alguns inovadores e outros, alterações da Lei das Inelegibilidades – trazidos pela Lei da Ficha Limpa. São os mais notórios e despertaram maior atenção da sociedade pelo rigor em punir práticas consideradas inadmissíveis pela lei.

Com a análise histórica do sistema eleitoral por meio de suas Cartas Políticas, pôde-se entender o surgimento do conceito de inelegibilidade e o desenvolvimento de suas regras ao longo dos anos. A inelegibilidade é conteúdo primordial da Lei da Ficha Limpa, objeto de estudo deste trabalho, por isso, foi imprescindível para a compreensão desta lei o estudo das inelegibilidades eleitorais.

Dessa forma, pode-se observar o contexto histórico do sistema eleitoral que deu ensejo à Lei das Inelegibilidades, que, por sua vez, influenciou e fez surgir a Lei da Ficha Limpa. É

importante para esta pesquisa analisar a trajetória histórica das regras eleitorais de inelegibilidade até chegar à Lei da Ficha Limpa, uma vez que será por meio deste estudo que se compreenderá o porquê do surgimento da lei.

A trajetória histórica é importante para se situar no contexto histórico e institucional que fez surgir o ensejo da Lei da Ficha Limpa, além de mostrar como essa trajetória influenciou os atores ao tomar suas decisões políticas sobre o Projeto de Lei da Ficha Limpa. Portanto, foi necessário delinear o percurso histórico das inelegibilidades no sistema eleitoral brasileiro e entender por que a sociedade teve a intenção de criar um projeto de lei de iniciativa popular para dar mais rigor às regras de inelegibilidades existentes.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA: INÍCIO DO PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA

Neste capítulo aborda-se o surgimento do Projeto de Lei da Ficha Limpa n.º 518/09 (BRASIL, CD, 2009a). Objetiva-se explicar os aspectos formais como as regras, as normas e os procedimentos adotados para a exteriorização do projeto, bem como os aspectos subjetivos, isto é, os atores envolvidos, seus interesses e suas atitudes e práticas no contexto do surgimento do processo de criação pelos cidadãos da sociedade civil até sua entrega ao Congresso.

O Projeto de Lei da Ficha Limpa, agora concretizado na Lei Complementar n.º 135/2010 (BRASIL, 2010), surgiu mediante a mobilização social, que demonstrou como interesse principal a melhoria na qualidade dos quadros de políticos brasileiros. Foi mais de 1,6 milhão de assinaturas, além da efetiva participação eletrônica via internet, totalizando uma mobilização de mais de 4 milhões de cidadãos brasileiros (CAVALCANTE JÚNIOR; COÊLHO, 2010, p. 9).

O cenário no qual fora introduzido o Projeto da Lei da Ficha Limpa é de uma continuidade da Lei n.º 9.840/99 (BRASIL, 1999), também de iniciativa popular, responsável por afastar dos cargos os políticos envolvidos em práticas de abuso e corrupção e da Lei Complementar n.º 64/90 (CAVALCANTE JÚNIOR; COÊLHO, 2010, p. 10). Estudar-se-á esse contexto de participação direta da população, revoltada com a corrupção e a impunidade dos políticos brasileiros, analisando para tanto, suas atitudes, seus interesses e suas preferências na aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa, ocorrido num peculiar momento, qual seja, o processo eleitoral de 2010. Portanto, neste capítulo pretende-se mostrar o surgimento do projeto, seu conteúdo, além dos atores envolvidos e as motivações que levaram à sua concretização.

4.1 Interesses e motivações: as ideologias sociais por trás do Projeto Ficha Limpa

O contexto da sociedade brasileira, ator fundamental para a criação do projeto de lei, encontra-se em um momento bastante delicado. Há um sentimento de frustração generalizada

com o processo eleitoral, além dos jogos nem sempre limpos praticados nas várias esferas de poder, com maior destaque ao Poder Legislativo (YOUNG, 2010). Isso contribuiu para que houvesse uma piora na qualidade dos políticos e um aumento do número de escândalos vergonhosos e revoltantes (BARBOSA, 2010).

A partir desse cenário, a população reúne-se com a finalidade de buscar seus interesses, os quais são erradicar os desvios de conduta e os casos de corrupção constantemente vistos na realidade política (MENEZES, C., 2010). A população atua com a motivação de melhorar a qualidade da política brasileira por intermédio de representantes mais honestos, idôneos e fiéis ao seu compromisso com a sociedade (BARBOSA, 2010; YOUNG, 2010). A atuação da sociedade é incisiva e deixa claro quais são suas motivações e interesses para construir um cenário político melhor.

Os eleitores, sentindo-se prejudicados, buscaram exercer seu direito e sua cidadania. Assim, a solução buscada desde a Lei n.º 9.840/99 e a LC n.º 64/90, foi a criação de legislação mais rigorosa que possa evitar tais comportamentos políticos, considerados inadmissíveis e vergonhosos pelo eleitor (YOUNG, 2010). O instrumento de efetivação garantida à disposição da sociedade é a iniciativa popular, a mesma exercida pela Lei n.º 9.840/99, conhecida por “Lei da Compra de Votos” (BARBOSA, 2010).

A Lei da Ficha Limpa surgiu de um movimento da sociedade civil brasileira, baseada no ideal de melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos no País. Dessa forma, elaborou-se um projeto de iniciativa popular para que os critérios de elegibilidade se tornassem mais rígidos, garantindo maior segurança política aos cidadãos brasileiros (MENEZES, C., 2010). Como afirma o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Ricardo Lewandowski (*apud* MENEZES, C., 2010): “Houve uma mobilização social no sentido da moralização da vida política.”

A campanha da Lei da Ficha Limpa foi lançada em abril de 2008 e teve a contribuição do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), ator imprescindível para a mobilização social, autor do projeto e principal responsável pela coleta das assinaturas no imenso Estado brasileiro. O MCCE é uma organização da sociedade civil, isto é, uma organização não governamental (ONG), composta por 51 entidades nacionais, responsável por movimentos, organizações sociais, religiosas e entidades da sociedade civil (MCCE, 2010). Além do MCCE, outra organização que ajudou na coleta de assinaturas para o Projeto de Lei n.º 518/09 foi a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (Abracci),

fundada pelo próprio MCCE. A Abracci é uma rede composta por 78 entidades que visam “contribuir para a construção de uma cultura de não corrupção e impunidade no Brasil por meio do estímulo e da articulação de ações de instituições e iniciativas com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária” (CARVALHO, 2012).

O MCCE foi responsável pela mobilização da sociedade brasileira em favor da aprovação das duas únicas leis de iniciativa popular anticorrupção: Lei n.º 9.840/99 (“Lei da Compra de Votos”) e Lei Complementar n.º 135/10, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, a qual é objeto deste estudo (MCCE, 2010).⁶

O cenário que explica o impulso do MCCE foi a necessidade expressa na própria Constituição Federal de 1988, que determina a inclusão de novos critérios de inelegibilidades, levando em conta a vida pregressa dos candidatos (CAVALCANTE JÚNIOR; COÊLHO, 2010). Assim, a atitude do MCCE teve como objetivo alterar a Lei Complementar n.º 64/90, conhecida por “Lei das Inelegibilidades”.

O MCCE, a Abracci e toda a sociedade buscaram desenvolver suas ideologias por meio do Projeto de Lei n.º 518/09. Sua escolha pela iniciativa popular demonstrou o interesse na participação direta da população que objetiva modificar a conjuntura política atual de desonestidade, impunidade e corrupção dos representantes políticos.

⁶ O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é uma organização não governamental composta de diversas outras entidades, que apoiam o Projeto da Ficha Limpa, dentre elas: a Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe), Associação Brasileira de ONGs (Abong), Associação dos Juízes Federais (Ajufe), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Juízes para a Democracia (AJD), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (Ampasa), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), A Voz do Cidadão, Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Cáritas Brasileira, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), Comunidade Bahá’í do Brasil, Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), Conselho Federal de Farmácia (CFF), Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito), Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (CONTER), Cristãos contra a Corrupção (Criscor), Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge), Federação Nacional do Fisco Estadual, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Federação Nacional dos Portuários (FNP), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc), Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Movimento do Ministério Público Democrático (MPD), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar), União Nacional dos Auditores do Sus (Unasus) e Voto Consciente.

O MCCE tentou pressionar os parlamentares para que subscrevessem o projeto. Para isso, lançou a Campanha “Mande um recado aos parlamentares!”, na qual os eleitores poderiam mandar e-mails aos deputados cobrando sua atuação na aprovação da lei (BRANDT, 2009). O aumento da transparência nos atos políticos, tanto do Executivo como do Legislativo, e a efetiva cobrança da sociedade, cansada da impunidade, corrupção e desvios de condutas, contribuirão para a renovação nas atitudes do Poder Legislativo (QUEIROZ, 2010).

A pesquisa do Ibope/Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB),⁷ realizada no período de 18 a 21 de agosto de 2010, revelou que 85% dos entrevistados são favoráveis à Lei da Ficha Limpa. À pergunta sobre quem seria beneficiado pelo processo eleitoral, para 73% dos pesquisados são os políticos (BRAGA, 2010). A pesquisa mostrou a importância da Lei da Ficha Limpa para os cidadãos, e pelo alto percentual, observou-se a esperança quanto à melhoria da qualidade política do País.

O advogado e membro do MCCE, Luciano Caparroz dos Santos, trabalhou na coleta das assinaturas e afirmou ser bastante difícil, porque os eleitores tinham a intenção de assinar e contribuir com a ideia, no entanto, a maioria deles não portava o título de eleitor, necessário para confirmar sua condição de cidadão e para validar sua participação no projeto. Assim, depois da coleta das assinaturas, os voluntários que trabalhavam no MCCE tinham de acessar o site do TSE e buscar por nome a numeração do título de eleitor do cidadão que havia assinado o projeto. Essa movimentação para a coleta de assinaturas mobilizou inúmeros cidadãos e ativistas, inspirados na ideia de uma eleição mais limpa e honesta ao povo brasileiro (SANTOS, 2010, p. 50).

Em um ano e cinco meses, coletou-se 1,3 milhão de assinaturas da Campanha Ficha Limpa em todo o País (MCCE, 2011a), o número necessário de assinaturas. Segundo dados do MCCE de setembro de 2010, o total foi de 1.604.815 assinaturas, conforme a Tabela 1 (MCCE, 2011b). Ou seja, obtiveram-se 300 mil assinaturas a mais que o exigido (SOUTO; MAAKAROUN, 2011).

O MCCE e a sociedade foram os atores mais importantes nesse momento da criação da Lei da Ficha Limpa, destacando-se a imprescindível atuação desses dois agentes, por meio

⁷ A AMB – uma das entidades que apoiam o MCCE – tem por finalidade motivar os juízes a darem total atenção ao problema e, principalmente, convidar a sociedade a se inteirar dessa realidade.

da iniciativa popular até sua chegada ao Congresso em 29 de setembro de 2009. Na Tabela 1, mostra-se a distribuição das assinaturas em todo o território nacional.

Tabela 1 – Total de assinaturas coletadas na Campanha da Ficha Limpa

UF	Assinaturas por Estado	Percentual
Acre	1.585	0,1%
Alagoas	4.270	0,25%
Amapá	9.835	0,61%
Amazonas	16.957	1%
Bahia	50.224	3,1%
Ceará	45.918	2,8%
Distrito Federal	55.374	3,4%
Espírito Santo	66.574	4%
Goiás	46.464	2,9%
Maranhão	46.292	2,88%
Mato Grosso	37.239	2,32%
Mato Grosso do Sul	7.217	0,45%
Minas Gerais	343.550	21,40%
Pará	17.734	1,1%
Paraíba	54.537	3,40%
Paraná	185.436	11,55%
Pernambuco	43.966	2,73%
Piauí	22.125	1,4%
Rio de Janeiro	110.032	6,85%
Rio Grande do Norte	9.015	0,56%
Rio Grande do Sul	76.744	4,78%
Rondônia	24.693	1,53%
Roraima	1.276	0,08%
Santa Catarina	87.625	5,46%
São Paulo	231.036	14,4%
Sergipe	3.438	0,21%
Tocantins	5.497	0,34%
Exterior	162	0,01%
Total assinaturas	1.604.815	

Fonte: Adaptada de MCCE (2011b, grifo nosso)

4.2 Regras formais e o exercício de um direito constitucional

A iniciativa popular, segundo Ribeiro Júnior (2005, p. 3), “é o instrumento segundo o qual a Constituição viabiliza, formalmente, a possibilidade de os cidadãos serem os responsáveis diretos pela propositura de um projeto de lei”. Constitui um relevante mecanismo de exercício da democracia no estado democrático de direito (PORTELLA, 2006).

É pertinente destacar o conceito dado pela procuradora Simone Portella (2006, p. 670): “Consiste no ato que inova o direito, que é uma declaração de vontade formulada por escrito e articulada.”

Existem cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados ao redor do mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, o veto popular e *recall*.⁸ No Brasil, apenas se utilizam os três primeiros, previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL. Constituição, 2010). O instrumento utilizado pela sociedade civil e suas organizações foi a iniciativa popular, uma garantia assegurada pela Carta Magna de 1988 (FLEURY, 2006, p. 94).

A iniciativa popular, em termos gerais, é uma forma de participação popular no exercício dos poderes Legislativo e Executivo. Já em termos mais restritos, é o poder de acesso dos cidadãos para elaborar um projeto de lei. Para tanto, é necessário o cumprimento de alguns pressupostos legais para que seja submetido à apreciação do Poder Legislativo. É um mecanismo de democracia representativa, direta ou de participação popular (RIBEIRO JÚNIOR, 2005; FLEURY, 2006).

A iniciativa popular pode ser geral ou reservada. A iniciativa geral é um instrumento democrático garantido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 61, o qual estabelece:

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. (Grifo nosso).

⁸ *Recall* é o poder do eleitorado de cassar o mandato de seus representantes.

No parágrafo 2.º, ainda estabelece qual o procedimento formal que esta lei de iniciativa popular deve se submeter para que possa ser votada pelos membros do Congresso, assim sendo:

§ 2.º - 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.

Há autores, como Adriano Pillati (1999, p. 82-83), que criticam o rígido formalismo da iniciativa popular para sua concretização:

[...] Isto representa a necessidade de recolher mais de um milhão de assinaturas num esforço de mobilização gigantesco, apenas para que a proposição possa tramitar pelas Casas do Congresso. A título de comparação, vale registrar que os anteprojetos aprovados pela Subcomissão e Comissão temáticas competentes, bem como o texto aprovado pela Comissão de Sistematização, eram mais generosos com as mobilizações populares.

Porém, apesar do extremo rigor, o instrumento de iniciativa popular consegue ser efetivamente exercido pela população por meio de uma mobilização social decidida, uma vez que, nas palavras de Simone Portella (2006, p. 677): “A verdadeira democracia constitutiva do Estado Democrático de Direito não pode ser meramente formal, e sim com instrumentos hábeis a concretizar a vontade popular.” A iniciativa popular, para se concretizar, necessita passar pelo procedimento formal que foi exposto. A partir daí, o projeto será levado ao Congresso para a devida análise e possíveis emendas que considerem necessárias (FERREIRA FILHO, 1995b).

Dessa forma, a Constituição assegura um instrumento garantidor da democracia, dos princípios e fundamentos do estado democrático de direito com a inclusão e participação dos cidadãos e eleitores no contexto político e eleitoral.

4.3 Compreendendo o projeto de lei antes das alterações parlamentares: as reais intenções da sociedade

O Projeto de Lei da Ficha Limpa tem o intuito de impedir a candidatura de políticos com antecedentes inidôneos, ou seja, aqueles que já obtiveram condenação em decisões de

primeira instância.⁹ Tais candidatos são considerados incapazes para o exercício do cargo político (MARTINS, 2010).

O projeto de lei de iniciativa popular sobre a vida pregressa dos candidatos aumenta as situações que impedem o registro de uma candidatura no processo eleitoral. As pessoas que forem condenadas por um colegiado em virtude de crimes graves, tais como desvio de verbas públicas, homicídio, tráfico de drogas e racismo, podem ter seu registro negado apesar de poderem fazer um pedido de liminar para que seja suspensa a inelegibilidade a fim de disputar as eleições. Nesse caso, o processo que fora suspenso por liminar deverá ser julgado com prioridade pelo tribunal responsável. Além dessas pessoas, também poderão ter seu registro suspenso os parlamentares que renunciaram ao cargo para evitar que sejam investigados e devidamente punidos. Agora o período de inelegibilidade passou a ser de oito anos (OLIVEIRA, 2010).

Pode-se observar a íntegra do projeto de lei da iniciativa popular n.º 518/09 ainda sem número definido. Isto é, como ele fora devidamente elaborado antes de enviado ao Congresso:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º (...) DE 2009

Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. (BRASIL. CD, 2009b).

Na versão inicial do projeto de lei, pode-se verificar sua intenção, qual seja, a modificação da Lei Complementar n.º 64 (Lei da Inelegibilidade). O legislador é claro e incisivo ao afirmar a inclusão das hipóteses desejadas pela sociedade, que é proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. Desse modo, fica mais evidente a intenção e o interesse da sociedade na busca de melhor qualidade de seus representantes políticos.

No seu conteúdo, o projeto se inicia:

O Congresso Nacional decreta: Art. 1.º - As alienas 'b', 'c', 'd', 'e', 'f', 'g' e 'h' do inciso I do art. 1.º da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

⁹ Depois se verifica que haverá uma mudança de decisões de primeira instância para decisões de colegiados da primeira instância, para garantir maior segurança na decisão.

Art. 1 [...]

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do dispositivo nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, ou cuja conduta tenha sido declarada incompatível com o decoro parlamentar, independentemente da aplicação da sanção de perda de mandato, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, 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;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral 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. (BRASIL. CD, 2009b).

Nas três alíneas referidas, a mudança que fica evidente é a interrupção temporal da elegibilidade, que passa de três anos para oito anos. Com essa mudança, verifica-se a maior rigorosidade e punição para aqueles candidatos com maus antecedentes, e devem, portanto, permanecer mais tempo para poderem voltar a se candidatar (YOUNG, 2010). A sociedade, ator responsável pela iniciativa popular, não mais suportando as leves sanções e impunidade da legislação brasileira, resolve punir o parlamentar de forma mais rigorosa e mostrar que tais condutas são reprováveis e não mais aceitáveis pelo eleitorado brasileiro (MARTINS, 2010; MENEZES, C, 2010).

Podem-se observar ainda maiores mudanças ocorridas nas alíneas seguintes:

e) os que forem condenados em primeira ou única instância ou tiverem contra si denúncia recebida por órgão judicial colegiado pela prática de crime descrito nos incisos XLII ou XLIII do art. 5.º da Constituição Federal ou por crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e drogas afins, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão de obra em condições análogas à de escravo, por crime a que a lei comine pena não inferior a 10 (dez) anos, ou por houverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa,

desde a condenação ou o recebimento da denúncia, conforme o caso, até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível 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;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes.

Na Lei Complementar n.º 64, em sua alínea “e”, havia a previsão de que as pessoas que fossem condenadas criminalmente por sentença transitada em julgado¹⁰ só poderiam eleger-se novamente após três anos do cumprimento da pena. No entanto, com o Projeto de Lei da Ficha Limpa, além de a suspensão ter sido aumentada para oito anos, o objeto material e formal¹¹ dessa alínea ficou muito mais abrangente e rigoroso.

Agora, não só as pessoas com sentença transitada em julgado, mas também condenadas em primeira ou única instância, aumentando, assim, a abrangência dos requisitos formais e a chance de punição dos responsáveis. Antes, haveria de se esperar o percurso de todas as instâncias possíveis para depois a sentença transitar em julgado, e então, haveria a suspensão da elegibilidade após o cumprimento da pena. Essa amplitude garante que mesmo que essas pessoas venham a recorrer, já podem ser suspensas do processo eleitoral, e não mais ameaçar a idoneidade das eleições. Esse é um importante avanço, porque mostra a intolerância da sociedade em relação a maus antecedentes de um candidato.

Além de que, prevê um rol de crimes (acréscimo de objeto material) que podem ser considerados para suspender a elegibilidade dos candidatos. Taxando, agora, os crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e afins, contra os costumes, contra o meio ambiente, saúde pública, crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, crimes eleitorais, crimes

¹⁰ A sentença transitada em julgado é aquela da qual não cabe mais recurso, assim, não pode ser mais discutida. O trânsito em julgado pode ocorrer em duas hipóteses: quando o processo percorre todas as instâncias possíveis ou quando há a perda do prazo para recorrer (é a perda do direito de ação, chamada de prescrição). Dessa forma, a sentença é irrevogável e não pode mais ser modificada (DIDIER JÚNIOR; SARNO; OLIVEIRA, 2009).

¹¹ O aspecto formal se configura como os critérios para a condenação, enquanto os aspectos materiais se referem às matérias que o dispositivo abrange, tendo ampliado o rol de crimes levados em conta na punição do parlamentar.

de lavagem de capitais ou ocultação de bens, direitos e valores, além de crimes de exploração sexual de crianças e adolescentes e a utilização de mão de obra em condições semelhantes à escravidão, etc. Dando ainda maior amplitude, abrange todos os crimes que não tenham pena inferior a dez anos.

Essa inclusão dos crimes num rol taxativo deixa claro ao aplicador da lei que aquelas pessoas punidas por esses crimes devem ter sua elegibilidade suspensa pelo prazo previsto na lei. Essa disposição se configura como um instrumento de coerção e obrigatória aplicação pelos magistrados responsáveis pelo processo.

Essa maior abrangência de crimes pode ser analisada de forma a concretizar o interesse do ator sociedade, qual seja, não deixar os responsáveis por tais crimes se candidatarem e ser eleitos pelo povo. O fundamento para tal regra é: se a pessoa praticou tais crimes, como poderá administrar e representar o povo numa gestão pública. Os crimes agora previstos estão relacionados com a gestão do parlamentar, como crimes contra a saúde pública e o meio ambiente. Por meio dessa punibilidade, o projeto de lei obriga os parlamentares a tomar melhores atitudes durante sua gestão, seja para preservar os princípios da Administração Pública, seja para que ele consiga sua reeleição; das duas formas, a sociedade consegue alcançar e efetivar seus interesses.

Art. 2.º - O art. 1.º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido das seguintes disposições:

j) os que tenham sido julgados e condenados pela Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n.º 9.504/97), conduta vedada a agentes públicos em campanha eleitoral (arts. 73 a 77 da Lei n.º 9.504/97) ou por captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei n.º 9.504/97), pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da realização da eleição;

l) 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 após a apresentação de representação ou notícia formal capaz de autorizar a abertura de processo disciplinar 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 [...].

Essas duas alíneas não existiam na Lei Complementar n.º 64, tendo sido incluídas pelo Projeto de Lei da Ficha Limpa n.º 518/09. Agora, prevê que aqueles políticos que tenham sido

julgados e condenados pela Justiça Eleitoral – vale ressaltar que o dispositivo não menciona a necessidade do trânsito em julgado da decisão – serão suspensos pelo prazo de oito anos contados a partir da eleição, desde que tenham cometido os crimes previstos nessa alínea. Crimes que já são regulados e previstos em outras legislações podem dar ensejo à suspensão de sua elegibilidade.

O Projeto de Lei n.º 518/09 é bastante incisivo quanto à punição dos políticos que tenham cometido crimes num rol bastante extenso. Dessa forma, o projeto de lei mostra a pretensão de punição de toda e qualquer atitude ilícita e em desacordo com seu mandato de representante do povo. É ainda inovador ao punir os chefes do Executivo das três esferas (União, Estado e Distrito Federal, e Municípios) e os membros do Poder Legislativo que renunciarem ao cargo por estarem sendo investigados ou por notícias que possam ensejar um futuro processo contra eles. Com isso, eles têm a finalidade de evitar que possam vir a sofrer processos de cassação, e renunciando ao cargo, não poderiam mais ser punidos. Agora, isso não será mais possível; se renunciarem ao mandato depois de ter sido apresentada representação contra eles, será considerado inelegível para o cargo.

O projeto traz mais dois artigos:

Art. 3.º - O inciso II do art. 1.º da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, fica acrescido da alínea “m”, com a seguinte redação:

‘m) os que nos 4 (quatro) meses que antecedem ao pleito hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em entidade beneficiada por auxílio ou subvencionada pelos cofres públicos.’

Art. 4.º O art. 15 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 15. Publicada a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido’.

São inelegíveis para o cargo de Presidente da República aqueles que nos quatro meses anteriores à eleição tiverem exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em entidade que tenha sido beneficiada pelos cofres públicos. Tal exigência feita na redação do Projeto de Lei da Ficha Limpa mostra a preferência da sociedade por candidato à Presidência sem nenhum envolvimento com os cofres públicos para que sua idoneidade seja garantida.

Altera, ainda, a redação do artigo 15 da Lei Complementar n.º 64, que agora prevê a publicação da decisão que declarar a inelegibilidade do candidato; terá o registro negado ou cancelado para efetivar a decisão proferida.

Por fim, o projeto inicial da Lei da Ficha Limpa previa ainda os seguintes artigos:

Art. 5.º O inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

Art. 6.º - O inciso XV do art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam’.

Art. 7.º - A presente lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 29 de setembro de 2009.

A redação desse dispositivo do artigo 5.º do Projeto de Lei da Ficha Limpa prevê as consequências e o procedimento a ser seguido após o julgamento da representação. As consequências previstas é a suspensão da elegibilidade por oito anos, a cassação do registro e o envio dos autos ao Ministério Público Eleitoral para dar seguimento e ordenar qualquer diligência que for necessária para dar início a uma ação contra ele se for o caso. No artigo 6.º, a sociedade, responsável pela elaboração do projeto com o MCCE, comprova sua intenção de punir o candidato independentemente de seu ato influenciar ou alterar o resultado do processo eleitoral.

Por fim, o Projeto da Lei da Ficha Limpa prevê que a lei entrará em vigor na data da sua publicação. Contudo, ver-se-á a seguir a discussão acerca da aplicação do artigo 16 da Constituição Federal, o qual prevê que a lei que alterar o processo eleitoral só poderá entrar em vigência na data da publicação caso não tenha sido publicada até um ano da data da eleição. A discussão ocorreu porque o Projeto de Lei da Ficha Limpa foi aprovado e publicado no ano de um processo eleitoral.

Com a análise dos dispositivos do projeto inicial da Lei da Ficha Limpa, pode-se observar a intenção e os interesses da sociedade e das suas organizações em erradicar a prática corrupta e os abusos praticados pelos candidatos, que serão severamente punidos.

4.4 Identificando o comportamento e as estratégias dos atores envolvidos na iniciativa popular

O MCCE, principal responsável pela criação do Projeto n.º 518/09, e a sociedade recolheram as assinaturas necessárias para que o projeto fosse submetido ao Congresso para aprovação ou rejeição. O projeto, como fora analisado, pretende deixar de fora do processo eleitoral àquelas pessoas condenadas em primeira instância ou com denúncias no tribunal pelos crimes já citados (FLOR, 2009). Além do MCCE, AMB, e da sociedade civil na totalidade, outros atores mostraram seu apoio e interesse na luta pela criação do Projeto de Lei da Ficha Limpa, como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas Arquidiocesana (confederação de organizações humanitárias da Igreja Católica), o Movimento do Ministério Público Democrático e a Associação Brasileira dos Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe).

O cenário institucional já se adapta a essa mudança; em 2009, a AMB divulgou em seu sítio uma lista de candidatos a prefeito que tinham a ficha suja, dando maior alerta à questão. Além de que, no mesmo ano de criação do projeto, o Senado editou uma norma que obriga os candidatos a possuírem “reputação ilibada e idoneidade moral” (FLOR, 2009). Apesar de ter menos abrangência que o Projeto de Lei da Ficha Limpa, a norma mostra que o contexto e os atores envolvidos já se interessavam em buscar tal atitude, a de reprovabilidade da ficha suja de candidatos à eleição.

Essa norma de autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS) não foi bem-aceita na Câmara dos Deputados, porque, segundo os parlamentares, tal reforma fora feita de forma bastante acelerada (GUERREIRO; FALCÃO, 2010). Enquanto o Senado tem o interesse de evitar candidatos reprováveis e com vida pregressa condenável, capazes de ameaçar a idoneidade das eleições, a Câmara dos Deputados mostrou interesse contrário, uma vez que tal mudança seria desastrosa para os políticos que compõem essa casa do congresso.

A emenda referida seguiu para a Câmara dos Deputados, e, comprovando seu interesse contrário ao do Senado, essa Casa aprovou a reforma eleitoral suprimindo a maioria das

emendas feitas pelo Senado, até mesmo a previsão de que os candidatos devam possuir “reputação ilibada e idoneidade moral” (GUERREIRO; FALCÃO, 2010).

Assim, a reforma eleitoral se deu basicamente acerca da livre manifestação do pensamento durante o período eleitoral pela internet.¹² A Câmara dos Deputados agiu rapidamente e retirou as emendas feitas pelo Senado, visto que era de seu interesse que houvesse a supressão da expressão “reputação ilibada e idoneidade moral” em razão da pressão dos seus líderes políticos (GUERREIRO; FALCÃO, 2010). No entanto, é de se ressaltar que, para que o Projeto de Lei da Ficha Limpa fosse aprovado pela Câmara (como será visto no capítulo seguinte), houve uma tremenda resistência por parte de seus componentes. Por conseguinte, mais uma vez observa-se o jogo de interesses existente nessa instituição, além da forma de agir conforme suas preferências políticas.

Antes de o projeto chegar à Câmara dos Deputados, o então presidente da casa, Michel Temer (PMDB-SP), afirmou que o projeto deve ser aprovado, no entanto, deverão ocorrer mudanças no seu conteúdo no sentido de flexibilizar as regras previstas para os candidatos que disputarem as eleições em 2010 (GUERREIRO, 2010a). Mesmo antes de ingressar para aprovação no Congresso, os deputados que compõem a Câmara mostraram inúmeras resistências e críticas ao projeto, atitude essa que demonstrava sua estratégia para que o projeto não fosse aprovado da forma que veio da sociedade, devendo ser emendado conforme seus interesses e preferências.

O Projeto n.º 518/09 foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009 pelo MCCE. No entanto, a casa permaneceu inerte, tendo o movimento ingressado com um ofício após dez dias da entrega, pedindo a celeridade de sua tramitação (MENEZES, N, 2010a). Iniciou uma nova campanha para pressionar os deputados que apoiaram o projeto a pedir a celeridade de sua aprovação. A sociedade, representada por suas organizações e

¹² A reforma eleitoral alterou alguns dispositivos do Código Eleitoral, sendo rapidamente aprovada para que pudesse ter validade para as eleições de 2010. A Câmara dos Deputados rejeitou todas as emendas feitas pelo Senado, exceto uma, a de total liberdade à internet durante o período eleitoral, enquadrando, assim, as eleições ao contexto atual de participação em um mundo virtual, sendo apenas vedado o anonimato. Além dessa mudança, os deputados mantiveram as restrições para a realização de debates entre os candidatos na internet. Os sites, emissoras de rádio e TV terão de convidar para os debates todos os candidatos de partidos que tenham representantes na Câmara. Agora, há a permissão para que sites oficiais dos partidos e dos candidatos fiquem ativos, inclusive no dia da votação, e a isenção de penalidade para os provedores da internet em casos de propaganda irregular que não forem do seu conhecimento. Outra emenda acatada pelos deputados estabelece que os provedores, depois de notificados pela Justiça por propagandas irregulares, sejam obrigados a retirar os anúncios do ar (FALCÃO; GUERREIRO, 2009). Além dessas, há outras modificações que também compõem a reforma eleitoral prevista pela Lei n.º 12.034/09 (BRASIL, 2009).

movimentos, foi bastante incisiva em suas estratégias para efetivar seus interesses externados pelo projeto.

Além da campanha do MCCE, a CNBB também pressionou o presidente Michel Temer, para que o projeto fosse votado ainda em 2009. No entanto, o projeto enfrentou a resistência dos parlamentares em adiar ao máximo sua análise para aprovação (FALCÃO, 2010c). Era visível que os parlamentares utilizavam a estratégia de controlar a aprovação dos projetos para retardar o máximo possível sua análise, visto que seus interesses são conflitantes com o conteúdo do projeto. Os parlamentares defendem a manutenção da legislação atual, isto é, de que a candidatura só deve ser impedida após uma intensa análise dos processos em última instância pelo Poder Judiciário.

A preferência dos deputados em adiar a aprovação do projeto se dá pelo fato de alguns deles se encontrarem com processos pendentes na Justiça e serem possíveis alvos do conteúdo previsto no projeto (GUERREIRO, 2010a). Diversas vezes, os parlamentares justificaram sua inércia afirmando que o projeto prevê a possibilidade de suspensão da candidatura por decisão de primeira instância, e isso é prejudicial, pois, muitas vezes, há disputas locais que são levadas ao Judiciário propositalmente para prejudicar o candidato. Devendo, assim, o projeto ter seu conteúdo atenuado (FALCÃO, 2011).

Apesar de justificado, não é admissível a postura e as estratégias adotadas pelos parlamentares que buscam efetivar seus interesses egoísticos acima do bem comum da sociedade. A pressão para a votação do projeto continuou, porque, caso não entrasse em pauta antes do recesso do Congresso, ele só poderia ser julgado em 2010, o que efetivamente ocorreu. Em fevereiro de 2010, quase cinco meses após a entrega do projeto à Câmara dos Deputados, Michel Temer decidiu criar uma comissão para analisar os projetos pendentes, ideia que fora apoiada por alguns parlamentares favoráveis aos movimentos contra a corrupção (FALCÃO, 2010b).

O MCCE, utilizando suas estratégias, sustentou o argumento de que o Projeto da Lei da Ficha Limpa não é contrário aos interesses dos parlamentares, mas sim em favor da dignidade do trabalho legislativo. Afirma, ainda, que, apesar de ser votado no ano eleitoral, o projeto não se submete às regras do artigo 16 da Constituição, o qual prevê a impossibilidade de aplicação de lei que modifique o processo eleitoral, porque o projeto não modifica nenhum dispositivo referente aos procedimentos formais, o qual configuraria o processo eleitoral (GUERREIRO, 2009a).

5 INTERESSES E ESCOLHAS DOS PARLAMENTARES NAS DUAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL

Alguns autores abordam a relação Executivo-Legislativo e o comportamento dos parlamentares. Dentre eles, destaca-se Domingues-da-Silva (2010), que trata do comportamento de parlamentares em torno de projeto de lei. Este capítulo visa identificar a relação do Poder Legislativo e do Poder Executivo no Projeto de Lei da Ficha Limpa; tem como objetivo analisar os interesses que estavam em jogo e as estratégias adotadas pelos parlamentares ao elaborarem suas escolhas durante a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º 135/2010) nas duas casas do Congresso Nacional, quais sejam, a Câmara dos Deputados e o Senado.

Como mencionado, o Projeto de Lei da Ficha Limpa teve uma trajetória histórica, desde sua iniciativa popular à sua aprovação no Congresso e repercussão causada no Supremo Tribunal Federal. Ao longo dessa trajetória,¹³ o projeto foi modificado e sofreu a influência dos costumes e práticas culturais das próprias instituições, além das escolhas, estratégias e interesses dos atores responsáveis pela tomada de decisões (HALL; TAYLOR, 2003). Desse modo, analisa-se parte da trajetória histórica, qual seja, a modificação do projeto de lei realizada pelos componentes do Congresso, e procura-se entender os interesses e as estratégias adotadas em suas ações e escolhas.

Este capítulo recorta o período de entrega do Projeto de Lei da Ficha Limpa ao Congresso até a sanção do presidente da República. Obviamente, nesse recorte analisam-se as mudanças feitas no projeto, relacionadas com os interesses e as estratégias dos atores, levando em consideração que eles agem de forma racional e buscam satisfazer seus interesses e preferências.

O Projeto de Lei da Ficha Limpa, conhecido pelo n.º 518/09, depois de ter sido iniciado com a participação da sociedade por intermédio da iniciativa popular, foi encaminhado ao Congresso em 29 de setembro de 2009 pelo organismo responsável pela iniciativa, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE).

¹³ Pode-se remetê-lo ao *path dependence* abordado no capítulo teórico sobre o neoinstitucionalismo.

5.1 Receptividade ao Projeto de Lei n.º 518/09: pressão da sociedade por uma atitude dos parlamentares

O projeto de iniciativa popular da Ficha Limpa teve, além da sociedade civil e suas organizações, alguns parlamentares como relatores, a exemplo dos deputados federais Antonio Carlos Biscaia, Carlos Sampaio, Chico Alencar, Domingos Dutra, Duarte Nogueira, Felipe Maia, Hugo Leal, Humberto Souto, Ivan Valente, Jô Moraes, Marcelo Ortiz, Mendonça Prado, Nilson Mourão, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paulo Rubem Santiago, Rafael Guerra, Rita Camata, Rodrigo Rolemborg, Rodovalho, Vieira da Cunha e Zenaldo Coutinho. Apesar de vários parlamentares a apoiar o projeto, como acima citado, ele sofreu uma enorme resistência ao ser encaminhado ao Congresso para votação.

Se bem que o projeto tenha sido entregue à Câmara dos Deputados em setembro de 2009, logo de início, o presidente Michel Temer afirmou que provavelmente o projeto só conseguiria ser votado em fevereiro de 2010, porque os parlamentares tinham maior interesse em aprovar outros projetos, como o que regulamentava a exploração de petróleo na camada pré-sal (MORAES, 2009).

Como uma forma de pressionar o Congresso, a CNBB, confederação bastante atuante, e o MCCE buscaram a coleta de assinaturas dos cidadãos para demonstrar o interesse da sociedade na aprovação do projeto (MORAES, 2009). Tal atitude da CNBB demonstra claramente seu interesse em aprovar o projeto além de sua estratégia para pressionar os parlamentares, os responsáveis pela aprovação que se encontravam inertes no Congresso (MONTEIRO, 2009).

Analisando tal ação, pode-se destacar o desinteresse desses parlamentares ao não priorizar o Projeto de Lei da Ficha Limpa, porque não era compatível com seus interesses o julgamento de um projeto com tamanha ousadia, que poderia acarretar a alguns parlamentares repercussão negativa para a eleição de 2010. Além de que pensavam que não haveria pressa, visto que se votassem e aprovassem o projeto em ano de eleição, 2010, conforme a regra constitucional, o projeto só poderia valer para as próximas eleições. Claramente se pode perceber a estratégia adotada pelos congressistas em retardar a aprovação e resguardar seus interesses.

Desse modo, como esperavam as organizações não governamentais e a sociedade civil, o projeto não foi votado ou discutido, nem mesmo colocado em pauta em 2009. Somente em 2010, com nova pressão e reclamação da opinião pública e de organizações não governamentais, para colocar o projeto na pauta de discussão e votação na Câmara dos Deputados, o Congresso se mobilizou. Contudo, essa atitude dos parlamentares pode ter ocorrido por interesse no processo eleitoral; colocar o Projeto da Lei da Ficha Limpa em pauta para mostrar uma ação à sociedade.

As ONGs especializadas na fiscalização de políticos e administradores públicos, como o MCCE, iniciaram o ano promovendo atividades para mobilizar os parlamentares a votar o Projeto de Lei da Ficha Limpa. O Movimento São Paulo iniciou o ano com metas a serem alcançadas e seguidas pelos administradores da cidade de São Paulo, os quais serão controlados pela população. Além desses dois movimentos, o Amarribo e a Voto Consciente ampliaram suas redes para garantir um acompanhamento na fiscalização das contas públicas (ASSUNÇÃO, 2011). Por meio dessas pequenas ações, as ONGs, agentes imprescindíveis, tiveram a estratégia de demonstrar a concretização dos seus interesses exteriorizados no projeto de lei e de alertar a sociedade para que, juntos, pudessem mobilizar o Congresso.

Após diversas mobilizações, o presidente da Câmara dos Deputados solicitou a cada partido que indicasse um representante para participar da discussão sobre o Projeto de Lei da Ficha Limpa. Dessa forma, tentariam atingir um consenso em relação à proposta. A atitude de Michel Temer deixa transparecer sua intenção de agradar à pressão da sociedade, no entanto, houve vários impasses dos parlamentares acerca de uma necessária mudança nas regras previstas no projeto antes de levá-lo à votação (SIFREDI, 2010).

Criou-se um grupo de trabalho da Câmara dos Deputados com o intuito de analisar o projeto de lei. Além do deputado Índio da Costa do Partido Democratas (DEM-RJ), nomeado relator do Projeto de Lei da Ficha Limpa, esse grupo de trabalho ficou responsável por elaborar um texto substitutivo ao projeto para que este possa ser levado à votação na Câmara dos Deputados e depois no Senado (MONTEIRO, 2009; SIFREDI, 2010). Tal grupo teve aprovação de diversas entidades, inclusive da CNBB, a qual disse que com ele seria possível agilizar o andamento do projeto de lei (GUERREIRO, 2010a).

O projeto de lei enfrentou diversas resistências da parte da maioria dos partidos políticos. Um dos motivos para a dificuldade na aprovação da proposta estava no estabelecimento da inelegibilidade para políticos condenados em primeira instância. Os parlamentares defendiam

a manutenção da atual legislação de que a candidatura só deve ser impedida após a análise dos processos em última instância pela Justiça. A justificativa é que as disputas regionais, muitas vezes, provocam perseguição política que levam a denúncias sem fundamento (GUERREIRO; FALCÃO, 2010).

Apesar de toda a resistência dos parlamentares para votar o Projeto de Lei da Ficha Limpa, a CNBB acredita que os parlamentares, na maioria, não são contrários à mudança proposta. Nesse mesmo contexto, o atual presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ophir Cavalcante, afirma seu apoio à iniciativa popular, no entanto, considera que estabelecer inelegibilidade para os políticos condenados em primeira instância pode trazer vários riscos à democracia dos julgamentos (GUERREIRO, 2010a).

O grupo de trabalho criado na Câmara dos Deputados apresentou o resultado de seus esforços em uma audiência pública no Congresso e o relator do projeto, deputado Índio da Costa, apresentou seu parecer. Assim, o projeto será definido e encaminhado para votação na casa congressional (SARDINHA, 2010).

Como reflexo do Projeto de Lei da Ficha Limpa, o Partido Verde (PV), o DEM e o Partido Popular Socialista (PPS) estabeleceram que só filiarão candidatos que estiverem com a Ficha Limpa, isto é, de acordo com as imposições estabelecidas pelo próprio projeto para que possam ser elegíveis no processo eleitoral. Essa iniciativa do partido mostra um interesse de mudança no perfil dos candidatos, assim como também mostra aos eleitores que seus candidatos são pessoas honestas e capazes de disputar as eleições de forma transparente (GUERREIRO, 2010c).

A votação que estava prevista para março de 2010 passou a ter prazo indeterminado em consequência da resistência dos parlamentares em votar o Projeto de Lei da Ficha Limpa, notadamente no que diz respeito à inelegibilidade em caso de condenação em primeira instância. Por conta disso, a proposta voltaria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise (FALCÃO, 2010b).

Vários meses após a inércia dos parlamentares para votarem o Projeto de Lei da Ficha Limpa, as entidades da sociedade civil começaram a pressionar o Congresso para que finalmente ocorresse a votação (GUERREIRO, 2009b).

Para a OAB, a mudança de atitude dos parlamentares de enviar o projeto à CCJ – em vez de votar – é motivada pelo corporativismo, deixando evidente a sobreposição dos interesses individuais sobre os interesses da coletividade (FALCÃO, 2010a). Ainda, o

presidente da CNBB afirmou, reiteradas vezes, que o projeto de lei não era contrário aos políticos, mas sim em favor da sociedade.

A oposição ainda apresentou um pedido de urgência para a votação, no entanto, só conseguiu o apoio de 161 deputados, número bastante inferior aos 257 que são necessários para que o projeto não necessitasse ir à CCJ. Essa estratégia de adiar a discussão do projeto de lei evidencia os interesses contrários da maioria dos parlamentares ao que estava previsto no projeto, muito menos em um ano de processo eleitoral.

Novamente, a votação do projeto foi adiada na própria CCJ, afirmando ser necessária uma análise sobre a constitucionalidade do projeto (CABRAL; DUTRA, 2010). Diante dessa atitude dos parlamentares, a sociedade reagiu com diversas manifestações em vias públicas, demonstrando sua revolta contra a inércia da casa congressional (FANTTI, 2010).

Depois de oito meses na Câmara dos Deputados, finalmente o Projeto de Lei da Ficha Limpa foi votado e aprovado pelo Congresso Nacional. A votação se deu por 388 deputados (75,5%) favoráveis contra apenas 1 voto do deputado Marcelo Melo (PMDB-GO), o qual afirmou ter pressionado o botão errado durante a votação (DUTRA; CABRAL, 2010).

O projeto foi enviado, então, ao Senado para sua votação. Logo que chegou à casa, o MCCE se reuniu com os senadores para pedir uma rápida tramitação (MENEZES, N, 2010a). O presidente da OAB, Ophir Cavalcante, também pediu ao presidente do Senado, José Sarney, uma rápida tramitação do projeto na casa congressional. Sarney assegurou que pediria urgência para votar o projeto.

Enquanto tramitava para votação no Senado, o senador Romero Jucá (PMDB-RR) foi contrário à rápida tramitação por considerar um projeto de relevante interesse público, que necessitaria de uma profunda análise. Em face de sua atitude, foi acusado pelo presidente da OAB de querer retardar a votação do projeto e pelo presidente do Senado de ter interesses pessoais no adiamento (MENEZES, 2010b).

Graças à pressão, a casa do Senado Federal foi rápida e, em menos de um mês, aprovou o Projeto de Lei da Ficha Limpa por unanimidade, porém, com pequenas emendas (PIRES, 2010b). No geral, houve algumas modificações no projeto, as quais serão posteriormente analisadas em seção específica deste capítulo.

5.2 Desvendando os interesses, as estratégias e escolhas dos parlamentares

Para melhor compreender os interesses e as estratégias adotadas pelos parlamentares, realizaram-se entrevistas com alguns parlamentares para que fosse possível entender a atuação deles durante o processo de aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa. Desse modo, serão sugeridos os interesses, as decisões, escolhas e as estratégias utilizadas pelos atores envolvidos durante esse processo.

Os parlamentares entrevistados foram o ex-deputado federal Raul Jungmann,¹⁴ presidente do diretório estadual do Partido Popular Socialista (PPS) e o deputado federal Raul Henry,¹⁵ membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Segundo Raul Jungmann há vários tipos de parlamentares, mas ele cita dois que se destacam e estão sempre presentes: o parlamentar governista e o parlamentar de opinião. O parlamentar governista (PG) não tem ideologia, tem um vago nacionalismo, é regionalista e governa qualquer tipo de governo, porque se reproduz por meio de fundos públicos; assim sendo, não importa qual o governo que esteja no poder, contanto que ele também esteja. O governista, conhecido como político de clientela, sempre votará conforme os interesses do governo atual, não se importando com a opinião pública, porque precisa do fundo público para se reproduzir.

O parlamentar de opinião (PO), que pode ser governo ou oposição, não tem o fundo público como seu mecanismo de reprodução; seu mecanismo, por sua vez, seria a mídia. Desse modo, esse tipo de parlamentar se reproduz pelos meios de comunicação e de seus valores sociais e políticos.

Os parlamentares de opinião são minoria no Congresso em relação aos parlamentares governistas. O que explica a aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa é o fato de que, apesar dessa divisão, o Congresso é muito sensível aos anseios populares; por conta disso, o projeto teve mais votos que normalmente teria. Além de que o governo petista da época, que tinha ampla maioria, mobilizou-se em razão de sua imagem suja em decorrência do “caso do

¹⁴ A entrevista com o ex-parlamentar Raul Jungmann realizou-se em 26 de janeiro de 2012 às 16h na sede do Partido Popular Socialista (PPS) em Recife.

¹⁵ A entrevista com o deputado federal Raul Henry (PMDB) realizou-se em 15 de fevereiro de 2012 às 19h em Recife.

mensalão”.¹⁶ Portanto, a votação ocorreu em virtude da pressão da opinião pública e dos meios de comunicação; do governo que estava no poder, que era efetivamente favorável ao projeto por conta do mensalão; e do apoio dos parlamentares de opinião.

O papel da oposição, na opinião de Jungmann, foi posicionar-se favoravelmente por ter colocado o governo numa situação difícil. Caso se posicionasse contra o Projeto de Lei da Ficha Limpa, ficaria em uma posição vulnerável diante da sociedade e seria considerado um defensor dos escândalos ocorridos no mensalão. Dessa forma, sua estratégia foi articular-se com os movimentos sociais e com a parcela de parlamentares do governo, que também eram favoráveis à iniciativa popular. Agindo assim, conquistariam melhor imagem perante seus eleitores e a sociedade em geral.

A bancada do PPS, partido do ex-parlamentar, teve uma postura bastante agressiva e decidida ao demonstrar o total apoio em favor do Projeto de Lei da Ficha Limpa, não restando dúvidas quanto a seu posicionamento.

Jungmann afirma que a situação do STF é bastante delicada, porque se encontra em um dilema; de um lado, há um interesse jurídico-legal, por isso, uma parcela do tribunal se posicionou favorável por se tratar de algo que não restringia os direitos, era apenas uma pré-condição para os candidatos, portanto, poderia assim a lei retroagir. Por outro lado, a outra parcela do STF viu-se infringindo uma cláusula pétrea, a qual não pode ser violada. Foi seguindo o segundo entendimento do STF que o ex-parlamentar se posicionou, ressaltando a impossibilidade de retroação de leis eleitorais, por ser uma garantia fundamental, uma cláusula pétrea, não devendo ser violada.¹⁷

Segundo Jungmann, a política é estruturada como um “sanduíche”; na parte de cima, há os valores morais e éticos de um cidadão; na parte de baixo, estão os interesses, as estratégias e atitudes racionais (Figura 1). Em sua opinião, as duas coisas devem sempre estar juntas, porque se houver apenas os valores, a política viraria uma academia de letras e não se importaria mais com os sentimentos do ser humano; por outro lado, se só existissem os interesses e as estratégias, tornar-se-ia uma barbárie, uma violência. Por isso, as duas partes

¹⁶ Os escândalos do mensalão ocorreram em 2005, durante o governo do presidente Lula, o que resultou no indiciamento de 40 políticos brasileiros no Supremo Tribunal Federal, por envolver o esquema de compra de votos de parlamentares.

¹⁷ A entrevista do deputado Raul Jungmann, assim como a do deputado Raul Henry, realizou-se antes do julgamento definitivo da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa pelo STF.

devem permanecer juntas e organizadas dessa forma, porque os princípios e os valores éticos e morais claramente subordinam os interesses e a razão do indivíduo na política.

A política deve ser estruturada de forma a buscar os interesses e as motivações dos políticos, mas sem deixar de lado os princípios, os valores e a consciência. Segundo Jungmann, uma das formas de transparência da política é a internet, uma vez que é um meio não hierarquizado e descentralizado de se discutir política entre os eleitores e os parlamentares, sendo bastante difícil para os políticos se adaptarem a essa nova ordem. Será a internet, com consciência, que levará a política a se fechar aos eleitores ou se abrir e transparecer confiança e legitimidade.

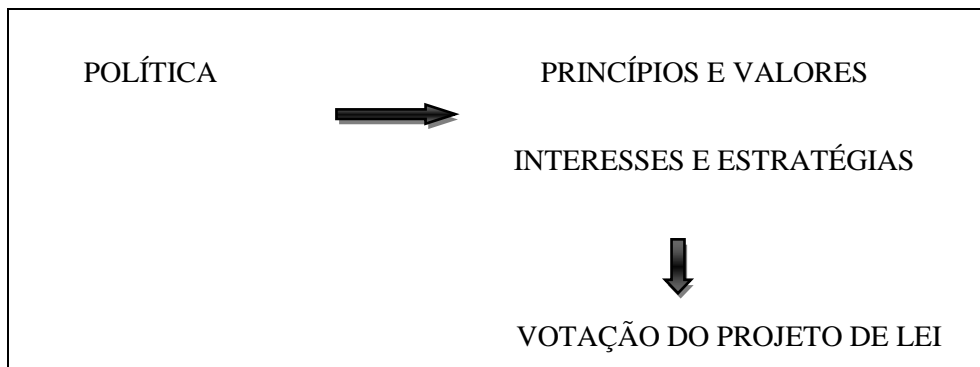


Figura 1 – A política na visão de Raul Jungmann
Fonte: Autoria própria

De acordo com o deputado federal Raul Henry, a Lei da Ficha Limpa representa um elemento para melhorar o sistema eleitoral do País, no entanto, o Brasil necessita de uma reforma política mais ampla. Assim como Jungmann, Henry considera a mídia um instrumento importante e transparente para o exercício da democracia, por ajudar a expor situações do cotidiano como ocorreu durante a aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa.

Na fase do processo de criação e aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa, houve uma grande mobilização popular e uma enorme pressão da imprensa, o que contribuiu para que o Congresso embarcasse na ideia e não corresse o risco de ser punido nas urnas das eleições seguintes.

O maior interesse que impulsionou os parlamentares a votar em favor da Ficha Limpa, segundo o deputado, foi não querer expor-se contrário à opinião pública e à ideologia da lei, o que poderia acarretar um grande prejuízo eleitoral.

Em sua opinião, além de a Lei da Ficha Limpa ultrapassar a relação governo-oposição, foi uma questão de um compromisso com a sociedade. Desse modo, os parlamentares foram favoráveis à lei por advir da sociedade e de um clamor público admirável. No que tange ao governante Lula em específico, o deputado considera que ele não correspondeu às expectativas nessa questão, por ter defendido os protagonistas do mensalão, e não ter uma participação política ativa no projeto de lei, apesar de ter acertado em outros departamentos do governo.

Diferentemente de Jungmann, Raul Henry afirma que não considera a sanção do presidente Lula como uma forma de se redimir da sociedade pelo mensalão; ao contrário, considera que ele deveria ter tido uma posição mais ativa, pois ficou “em dívida” com a sociedade após o escândalo. Raul Henry considera que muitos políticos vão colocar contas e dados sobre sua vida política na internet em razão da repercussão da lei, porém acredita ser algo pedante e prefere que os eleitores se interessem em buscar informações sobre os candidatos em quem pretende votar, para melhor conhecer sua vida pessoal e seu compromisso político.

Em relação ao Supremo Tribunal Federal, Henry considera errado seu posicionamento quanto à irretroatividade da lei, porque essa lei deveria acompanhar a realidade, os sentimentos e anseios da sociedade. Por conta disso, deveria ter sido feita uma emenda constitucional para garantir a aplicação da Lei da Ficha Limpa; e, ainda, considera que a decisão do STF foi plenamente de caráter jurídico, sem influência política.

Por fim, afirmou que o baixo clero que compõe a Câmara dos Deputados considerava a lei ruim e era contra o espírito da lei por estar retirando prerrogativas dos parlamentares. Se o voto fosse secreto, ele afirma, a grande maioria teria votado contra e talvez a lei não tivesse sido aprovada, porque a maioria considerava a lei como uma redução de prerrogativas e uma limitação de seus poderes. No entanto, muitos votaram favorável para parecer melhor diante da sociedade, por necessitar do voto do eleitor para se manter no Congresso (Figura 2).

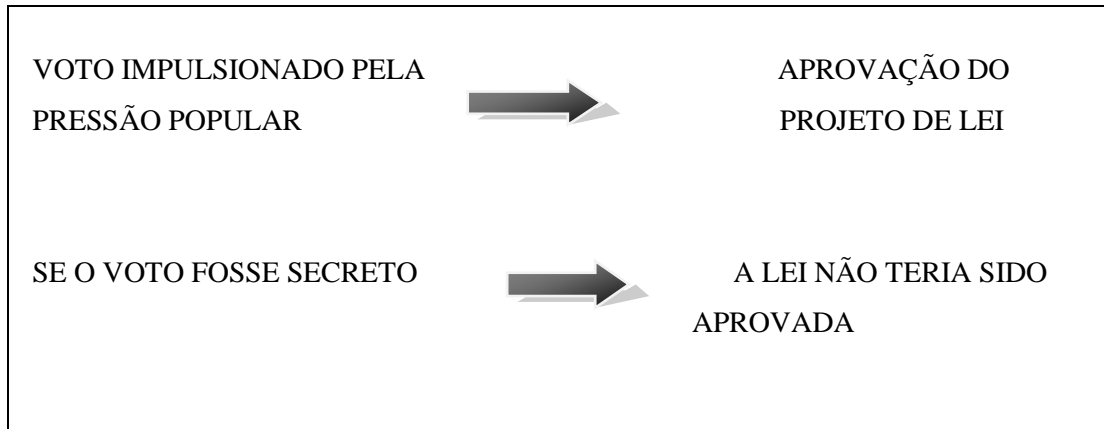


Figura 2 – Visão de Raul Henry quanto à aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa
 Fonte: Autoria própria

Raul Henry acrescentou que a influência da mídia, como também a pressão da opinião pública, levou os parlamentares a votar favoravelmente, e, assim, não ficarem com uma imagem ruim perante a sociedade.

Além das entrevistas, analisaram-se dois documentos elaborados pelo deputado Marcelo Itagiba (PMDB-RJ) e pelo senador Demóstenes Torres acerca do Projeto de Lei da Ficha Limpa. O deputado explana sua opinião a respeito do projeto por meio de um parecer; no mesmo sentido, o senador relator do projeto na CCJ faz um parecer sobre o projeto de lei e suas emendas.

Marcelo Itagiba, em seu parecer, ressalta a importância do respeito ao princípio da probidade administrativa, previsto no parágrafo 4.º do artigo 37 da Constituição Federal,¹⁸ o qual busca atingir a supremacia dos interesses públicos. Segundo o deputado, é razoável o respeito ao princípio do devido processo legal e o direito de ter uma sentença transitada em julgado para que tenha seus direitos políticos cassados. No entanto, não é razoável o próprio TSE aceitar registro de candidatos que têm descaso com a moralidade, assim, o projeto de lei proposto pretende afastar candidatos desde tipo.

Por isso, devem prevalecer os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mesmo que esteja restringindo o direito de um particular, ao princípio da presunção da inocência ou de poder recorrer à última instância do órgão. Dessa forma, deve prevalecer o

¹⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4.º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

interesse público em face dos interesses particulares, e é isso o que pretende a Lei Complementar da Ficha Limpa. Em suas palavras:

Se o problema é, como mais corriqueiramente se ouve, a inadmissão de que o Poder Judiciário possa, decidindo com fundamento na moralidade, ‘entronizar o arbítrio, negar o direito positivo, sacrificar a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados’, tudo em razão do que dispõe atualmente a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, cabe ao Parlamento brasileiro legiferar de modo a, objetivamente, impedir que isso ocorra, estabelecendo critérios objetivos que possam afastar esse tipo de arbitrariedade, já que a jurisprudência e a doutrina ainda tergiversam sobre o tema.

Além de que isso pode viabilizar um processo eleitoral mais consentâneo com a moralidade que o povo brasileiro tanto clama na lei de iniciativa popular. No documento redigido pelo senador Demóstenes Torres para a CCJ, ele afirma a importância do projeto ao aprimorar e aperfeiçoar a legislação eleitoral brasileira, para impedir o exercício de um político que tenha histórico incompatível com a moralidade pública.

Menciona, ainda, que o projeto de lei encontra-se respaldado juridicamente e tem conteúdo adequado, de forma material e formal, isto é, as normas estão conforme os requisitos exigidos pela lei. Discorda dos argumentos de que o projeto estaria violando o princípio da presunção da inocência; “não se pode dar interpretação ampliativa capaz de abranger toda e qualquer situação restritiva de direitos decorrente de ato jurisdicional”, porque o âmbito de aplicação desse princípio se refere ao processo penal, e não às normas de cunho eleitoral.

Nesse sentido, pode-se verificar o posicionamento de alguns parlamentares, o que é imprescindível para melhor compreensão do momento pelo qual passou o projeto de lei no Congresso. Pode-se observar, ainda, a opinião deles sobre a matéria da inelegibilidade, regulamentada pelo projeto.

5.3 Mudanças no projeto: melhoria das normas ou adequação a seus interesses?

Durante sua tramitação no Congresso, o Projeto de Lei da Ficha Limpa passou por diversas discussões, resistências e emendas, para que fosse o mais adequado possível para a realidade brasileira, conforme afirmaram os parlamentares.

Algumas relevantes mudanças no projeto foram feitas, o que alterou significativamente seu conteúdo. Serão apresentadas as mudanças, buscando analisar o porquê, as estratégias adotadas, os interesses envolvidos e as repercussões que tiveram para a sociedade e as organizações não governamentais envolvidas na criação do projeto.

Diante das mudanças e discussões realizadas no Congresso, considera-se pertinente apresentar o Quadro 1, que mostra o projeto inicialmente elaborado pelo MCCE e pela sociedade civil, como ele foi modificado e aprovado pelo Congresso, e depois levado à sanção presidencial.

Quadro 1– Comparação entre o Projeto de Lei n.º 518/09 e a Lei Complementar n.º 135/2010 aprovada

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continua) LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010
Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14 § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.	Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.
<p>Art. 1.º - As alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h” do inciso I do art. 1.º da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. “1.º [...]:</p> <p>b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, ou cuja conduta tenha sido declarada incompatível com o decoro parlamentar, independentemente da aplicação da sanção de perda de mandato, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;</p>	<p>Art. 1.º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.</p>

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continuação)
<p>c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, 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;</p>	<p>LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010</p> <p>Art. 2.º A Lei Complementar n.º 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>I –</p> <p>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;</p>
<p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral 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;</p>	<p>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;</p>
<p>e) os que forem condenados em primeira ou única instância ou tiverem contra si denúncia recebida por órgão judicial colegiado pela prática de crime descrito nos incisos XLII ou XLIII do art. 5.º da Constituição Federal ou por crimes contra a economia popular, a fé pública, os costumes, a administração pública, o patrimônio público, o meio ambiente, a saúde pública, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e drogas afins, por crimes dolosos contra a vida, crimes de abuso de autoridade, por crimes eleitorais, por crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão de obra em condições análogas à de escravo, por crime a que a lei comine pena não inferior a 10 (dez) anos, ou por houverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa, desde a condenação ou o recebimento da denúncia, conforme o caso, até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;</p>	<p>e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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;
<p>f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;</p>	<p>f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;</p>

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continuação) LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010
g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se 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;	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;
h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes”.	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;
Art. 2.º - O art. 1.º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido das seguintes disposições: “j) os que tenham sido julgados e condenados pela Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n.º 9.504/97), conduta vedada a agentes públicos em campanha eleitoral (arts. 73 a 77 da Lei n.º 9.504/97) ou por captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei n.º 9.504/97), pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da realização da eleição;	j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
l) 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 após a apresentação de representação ou notícia formal capaz de autorizar a abertura de processo disciplinar 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”;	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;

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continuação) LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010
<p>Art.3.º - O inciso II do art. 1.º da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, fica acrescido da alínea “m”, com a seguinte redação:</p> <p>“m) os que nos 4 (quatro) meses que antecedem ao pleito hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em entidade beneficiada por auxílio ou subvencionada pelos cofres públicos.”</p>	<p>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;</p>
<p>Art. 4.º O art. 15 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 15. Publicada a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido”.</p>	<p>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;</p>
<p>Art. 5.º. O inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.”</p>	<p>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;</p> <p>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> <p>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;</p> <p>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;</p>
<p>Art. 6.º - O inciso XV do art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.</p>	<p>§ 4.º A inelegibilidade prevista na alínea <i>e</i> do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.</p> <p>§ 5.º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea <i>k</i>, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.” (NR)</p>

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continuação)
<p>Art. 7.º - A presente lei entra em vigor na data da sua publicação.</p> <p>Brasília, 29 de setembro de 2009.</p>	<p style="text-align: center;">LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010</p> <p>“Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.</p> <p>Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.” (NR)</p>
	<p>Art. 22</p> <p>XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;</p> <p>XV – (revogado);</p> <p>XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.</p> <p>“Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições.”</p>

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Continuação) LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010
	<p>“Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.</p> <p>§ 1.º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.</p> <p>§ 2.º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.</p> <p>§ 3.º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização.”</p>
	<p>“Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas <i>d, e, h, j, l e n</i> do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.</p> <p>§ 1.º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus.</p> <p>§ 2.º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.</p> <p>§ 3.º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.”</p>

PROJETO DE LEI N.º 518/09	(Conclusão)
	LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010
	Art. 3.º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o caput do art. 26-C da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar.
	Art. 4.º Revoga-se o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990.
	Art. 5.º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.
	Brasília, 4 de junho de 2010.

Fonte: Autoria própria

Como se pode observar, há uma grande diferença entre o projeto inicial e a lei efetivamente aprovada pelo Congresso. Houve muitas alterações até chegar à legislação final.

As primeiras mudanças em relação ao Projeto de Lei n.º 518/09 ocorreram ainda na Câmara dos Deputados e se referem à suspensão da elegibilidade dos políticos em primeira instância. Tal regra não foi nem um pouco satisfatória para os parlamentares, porque muitos rejeitaram a ideia de poderem ter sua inelegibilidade suspensa por decisão de juízo de primeira instância. Entre os diversos motivos dados pelos parlamentares, o de maior repercussão foi que seria bastante arriscado aos parlamentares poderem ser considerados inelegíveis pela decisão de apenas um juiz de primeira instância, uma vez que, por ser um juízo de caráter regional, os conflitos e as intrigas que ocorrem no local poderiam influenciar na decisão daquele juiz. Dessa forma, os parlamentares poderiam ser eventualmente prejudicados por questões políticas e pessoais, e não por questões judiciais (GUERREIRO, 2009c).

Em razão da não receptividade dessa norma pelos parlamentares, o grupo de trabalho criado pela Câmara dos Deputados, responsável pela análise e substituição do texto para melhor adequação, decidiu modificar tal regra sem que perdesse sua essência, conforme fora dito pelo próprio grupo. Agora, o parlamentar ainda pode ser julgado e ter sua inelegibilidade suspensa por decisão em primeira instância, desde que essa decisão tenha sido tomada por um colegiado de juízes.

Apesar de muita resistência dos parlamentares em permanecer com a norma anteriormente prevista, de apenas ter sua inelegibilidade suspensa com o trânsito em julgado

da decisão, o grupo de trabalho da Câmara quis manter a ideia inicial do projeto, o que foi uma atitude bastante coerente. Os interesses dos parlamentares divergiam quanto à questão, pois não gostariam que tal norma entrasse em vigor, e menos ainda gostariam de ficar mal interpretados pela sociedade. Assim, apesar do conflito de interesses, suas escolhas foram estrategicamente baseadas na imagem e opinião dos cidadãos.

Dessa forma, o parlamentar pode ser punido em primeira instância sem ter de esperar todo o término do processo e o trânsito em julgado como anteriormente, desde que essa decisão tenha sido dada por um colegiado de juízes. Desse modo permanece o interesse da sociedade em punir o parlamentar em primeira instância, sendo mais ágil e eficaz na sanção, e resguarda a eficácia da decisão ao ser julgada por um colegiado, não prejudicando o político por eventuais questões políticas ou pessoais.

Outra questão bastante discutida no projeto foi em relação à impossibilidade de renúncia dos mandatos políticos com o objetivo de escapar de processos de cassação. Atualmente, o político pode renunciar ao seu mandato eletivo para que não seja cassado desde que essa renúncia seja anunciada antes da instauração do processo no Conselho de Ética da Câmara ou do Senado. Com a nova norma prevista no Projeto de Lei da Ficha Limpa, o político perde tal prerrogativa. Agora ele não pode renunciar ao mandato logo após serem apresentadas representações contra sua conduta (GUERREIRO, 2010b). Essa questão foi bastante discutida em razão da forte resistência dos parlamentares em aceitar a aprovação do texto normativo. No entanto, a norma (alínea “k” do inciso I do artigo 2 da Lei Complementar n.º 135/2010) permaneceu intacta em virtude de descaracterizar a essência do projeto.

Tal prática de renunciar ao mandato após terem representações contra sua conduta política era bastante corrente no dia a dia dos parlamentares. O projeto busca erradicar tal prática considerada contrária à ética e à moral da política brasileira. Com a proibição dessa conduta, a sociedade pretende assegurar que políticos honestos e íntegros estejam concorrendo às eleições.

É relevante ressaltar o disposto no parágrafo 5.º, que diz que a renúncia ao mandato não gerará inelegibilidade a menos que a Justiça Eleitoral reconheça a atitude de fraude, garantindo, assim, sua proteção.

Para garantir suas antigas práticas, os parlamentares foram incisivos ao afirmar que tal norma apenas atingirá quem renunciar ao mandato após a vigência da lei, pois os casos anteriores não tinham tal previsão e repressão legal. Dessa forma eles garantem que os

parlamentares que exerceram tais práticas antes da vigência da lei sejam considerados impunes por falta de previsão legal. Atualmente, com a Lei da Ficha Limpa, os parlamentares, sabedores do que lhes podem ocorrer, evitarão a prática dessa conduta. A partir dessa questão, pode-se observar que os parlamentares apenas agem de forma honesta e digna depois da possibilidade de serem repreendidos pela legislação ou pela sociedade. Assim sendo, essa conduta ética não ocorreria se não existisse a Lei da Ficha Limpa. Mais uma vez, os políticos agem estrategicamente conforme seus interesses, sejam eles pessoais, sejam coletivos, ou seja, mostrar à sociedade a integralidade de sua conduta (AMORA; CABRAL, 2010).

Não apenas em relação à questão da renúncia dos mandatos, mas em relação à lei em sua totalidade, o presidente da CCJ, senador Demóstenes Torres (DEM-GO), representando a opinião dos parlamentares, afirmou que a lei só alcançará os parlamentares que forem considerados inelegíveis pela Justiça de agora em diante (PIRES, 2010a). Isto é, não atingirá aqueles que já estão com sentença condenatória, porque nenhuma legislação poderá retroagir em desfavor do condenado, conforme o disposto na Constituição Federal. Tal discussão foi trazida à CCJ pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ), o que não foi compartilhado por Marina Silva (PV), Flávio Dino (PCdoB-MA)¹⁹ e pelo deputado federal Chico Alencar do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL-RJ), responsável pela relatoria do Projeto n.º 518/09. Segundo eles, tal mudança consegue amenizar a intenção do Projeto da Ficha Limpa e mitigar sua repercussão (LOPES, 2010b).

O texto do projeto permaneceu por longo tempo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania por motivo da resistência dos parlamentares. Outro impasse que se pode citar é quanto à listagem dos crimes que podem tornar o candidato inelegível caso sejam praticados por ele. Muitos parlamentares criticaram a ideia de não haver um rol taxativo listando todos os crimes previstos; outros defendem o rol exemplificativo em razão da extensão que a lista teria para ser incluída no texto do projeto (GUERREIRO, 2010b). Assim, foi efetuada uma modificação, e em vez de apenas exemplificar os crimes que podem levar à inelegibilidade, a atual lei prevê taxativamente o rol desses crimes (alínea “e” do inciso I do art. 2 da LC 135/10).

Outro impasse se refere ao efeito suspensivo do impedimento da candidatura. Os questionamentos giram em torno da automaticidade do efeito suspensivo, isto é, se tal efeito

¹⁹ Partido Comunista do Brasil. O Partido do Socialismo do Maranhão.

será atribuído de forma automática ou não. A partir do momento em que o candidato ingressa com um recurso no processo que responde, a proibição da candidatura fica suspensa e ele pode concorrer normalmente às eleições até que a justiça julgue seu recurso. Agora, com a Lei da Ficha Limpa, há a previsão da suspensão do impedimento da candidatura, no entanto, tal previsão não deixa claro se o impedimento ocorrerá de forma automática antes do julgamento do recurso ou não. Essa questão gerou grande questionamento na CCJ, havendo bastante discussão sobre o assunto. Dessa forma, ficou estabelecido que a suspensão da inelegibilidade pode ocorrer sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida.

A previsão da alínea “b” do artigo 1.º foi suprimida, porque não era de interesse dos parlamentares ter sua inelegibilidade suspensa pela infringência do artigo 55 da Constituição Federal, mesmo que tenha perdido o mandato ou não, em razão de possuir conduta incompatível com o decoro parlamentar. Não é de interesse dos parlamentares serem considerados inelegíveis apenas por conduta incompatível. Ocorre que muitos têm tais condutas, mas não chegam a perder seu mandato, assim, não desejam ser considerados inelegíveis nos oito anos subsequentes por causa de desrespeito às previsões do artigo 54 e 55 da Constituição Federal.

No artigo 54, tem expresso o que os parlamentares não podem fazer, e se o fizer, correm o risco de perder o mandato. No entanto, muitos são apenas processados e não chegam a perder o mandato em razão da demora dos processos judiciais, mas com a previsão do Projeto de Lei da Ficha Limpa, eles seriam considerados inelegíveis por oito anos caso viessem a ser condenados quanto a tais condutas. Tal previsão foi retirada do texto pela CCJ sem muita discussão e repercussão, por ser contrária aos interesses da maioria dos parlamentares. Além de que tal previsão prejudicaria uma grande parte em processos eleitorais futuros.

Foram ainda incluídas as alíneas “l”, “m”, “n”, “o”, “p”, e “q”, além dos parágrafos 4.º e 5.º, prevendo hipóteses de inelegibilidade para pessoas físicas e jurídicas responsáveis por doações eleitorais ilegais, membros do Ministério Público e da Magistratura, servidores públicos demitidos em razão de processo administrativo ou judicial e aqueles que se desvinculam do vínculo conjugal para não serem considerados inelegíveis. Sendo relevante ressaltar o disposto no parágrafo 5.º, que diz que a renúncia ao mandato não gerará

inelegibilidade a menos que a Justiça Eleitoral reconheça a atitude de fraude, garantindo, assim, sua proteção.

Finalmente, há a previsão de que os processos referentes aos casos de suspensão de inelegibilidade terão prioridade de julgamento perante o Ministério Público e a Justiça Eleitoral; garantindo a celeridade e eficácia dos julgamentos, assegurando a erradicação da impunidade. No entanto, está previsto no parágrafo 1.º do artigo 26-B que o prazo pode deixar de ser cumprido pelo acúmulo de serviços, o que flexibiliza a norma anteriormente imposta.

Tais mudanças geraram grande controvérsia no Congresso entre a Câmara dos Deputados e o Senado, especialmente após a aprovação da emenda do senador Francisco Dornelles (PP-RJ), que trocou em cinco dispositivos da lei a expressão "tenham sido" por "os que forem". Essa alteração deixou claro que os políticos condenados, que já cumpriram sua pena, não serão atingidos pelas novas regras de inelegibilidade. Com essa mudança, o Congresso se dividiu, porque muitos afirmavam que tal mudança mudou o teor da lei, enquanto outra parte concordou com a alteração (LOPES, 2010a).

É importante expor a impressão do movimento responsável pela criação do Projeto de Lei da Ficha Limpa, o MCCE, quanto às mudanças realizadas no projeto original para dar ensejo à Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa.

Para o coordenador do MCCE, Chico Whitaker, as mudanças efetuadas no projeto foram positivas, porque aperfeiçoaram as normas previstas, facilitaram a compreensão das normas e transpareceram a esperança da sociedade por uma reforma política mais abrangente no Brasil (ASSUNÇÃO, 2010). Assim, para a organização não governamental, o projeto saiu do Congresso melhor do que quando chegou àquela casa (ALMEIDA, 2010).

Do mesmo modo, o secretário-executivo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da CNBB, Daniel Siedel, afirmou que as mudanças aprimoraram o projeto, além de que sempre foi votado como um projeto de lei da sociedade brasileira, em favor do aprimoramento da democracia representativa, e não contra os componentes do Parlamento nem com interesses conflitantes entre o governo e a oposição (GALLO, 2010).

Após a votação do Projeto de Lei da Ficha Limpa pelas duas casas do Congresso, Michel Temer admitiu que a lei foi aprovada pelos parlamentares sob pressão popular e afirmou que o Congresso reagiu de maneira satisfatória a respeito da lei, vendo como uma inovação à legislação eleitoral brasileira (CARDOSO, 2010).

Portanto, podem-se observar as ações e os interesses dos parlamentares durante a aprovação do projeto, além das estratégias políticas utilizadas ao apresentar as mudanças na lei. Fica evidente que o projeto que emanou da sociedade civil não é o mesmo que foi aprovado como lei, porque há uma intervenção e atuação decisiva dos parlamentares no momento da consolidação da lei. Consolida-se, então, a ideia de que a lei passa por um processo histórico e é influenciada pelas instituições e pelos interesses dos atores que as compõem.

5.4 A rápida sanção presidencial

Assim que um texto é aprovado pelas duas casas do Congresso, ele passa para o presidente da República sancionar ou vetar o projeto no prazo de quinze dias, como previsto na Constituição Federal, em seu artigo 66. No caso do Projeto de Lei da Ficha Limpa, depois de ter sido aprovado pelo Senado, foi encaminhado ao então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, para que fosse sancionado ou vetado (IGLESIAS; AMATO, 2010).

A transição da sanção presidencial do projeto de lei para a Lei da Ficha Limpa ocorreu de forma bastante célere, por não haver nenhum questionamento ou discussão nessa fase legislativa (BONATELLI, 2010). Nesse sentido, relata-se como o presidente Lula se posicionou e quais as estratégias que utilizou ao sancionar o projeto de lei de forma tão rápida e eficaz.

Logo de início, o presidente Lula mostrou-se favorável ao espírito incumbido no Projeto de Lei da Ficha Limpa e sancionou o texto sem muitas delongas. O presidente, como afirmado por parlamentares nas entrevistas relatadas acima, pode ter usado a estratégia de uma rápida sanção e um total apoio ao projeto com a intenção de se redimir diante da sociedade pelo escândalo provocado pelo “mensalão” durante seu governo. Além de que, caso se mostrasse contra, seria bastante prejudicado na eleição que ocorreria em 2010, na qual sua sucessora partidária, Dilma Rousseff, foi eleita. Nesta época, Dilma fez questão de mostrar seu total apoio ao projeto de lei (FLOR, 2011).

Outros atores se envolveram nessa fase legislativa e demonstraram seu apoio ao Projeto de Lei da Ficha Limpa, como a OAB, cujo presidente, Ophir Cavalcante, pressionou e cobrou do presidente Lula uma rápida sanção ao projeto de lei (MANFRINI, 2010). A pressão

da OAB ocorreu, porque, segundo seu presidente, a rápida sanção, antes do dia 10 de junho de 2010, tornaria vigente a lei nas eleições de 2010.

A Advocacia-Geral da União (AGU), também atuou ativamente durante a sanção do Projeto de Lei da Ficha Limpa; encaminhou ao presidente Lula um parecer com recomendações para que ele sancionasse o projeto quanto antes. Segundo o parecer de um advogado da instituição, “o texto do projeto é completamente constitucional e deve ser aprovado sem qualquer mudança” (RECONDO, 2010).

Após todas as pressões e os posicionamentos dessas instituições, em 4 de junho de 2009, o presidente Lula sancionou o Projeto de Lei da Ficha Limpa sem vetos, isto é, sem nenhuma alteração nas emendas realizadas pelas casas do Congresso. Dessa forma, o Projeto de Lei n.º 518/09, referente à Ficha Limpa dos candidatos, concretizou-se e formalizou-se na Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. A lei foi publicada no Diário Oficial da União em 7 de junho de 2010.

Em relação à sua aplicabilidade, será discutida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que será visto no próximo capítulo.

6 APLICAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA: REPERCUSSÃO NO STF

Após a sanção presidencial da Lei da Ficha Limpa, iniciou-se um vasto debate acerca da aplicação da lei às eleições, citando casos polêmicos de candidaturas barradas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Neste capítulo, aborda-se a discussão ocorrida no Supremo Tribunal Federal, a repercussão e, por fim, o julgamento final por ele realizado acerca da constitucionalidade da lei em fevereiro de 2012.

Pretende-se compreender os interesses e as estratégias que motivaram as escolhas do Supremo Tribunal Federal ao julgar a Lei da Ficha Limpa antes e após o processo eleitoral de 2010. Constata-se se sua decisão foi eminentemente jurídica ou se teve influência política. Desse modo, completa-se a trajetória histórica da lei e conclui-se o objeto de estudo da pesquisa.

Antes de o caso chegar ao Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral deu várias decisões em casos acerca da Lei da Ficha Limpa, algumas suspendendo a candidatura e outras permitindo, além de se posicionar favorável à constitucionalidade e aplicabilidade da lei para as eleições de 2010. No entanto, a essa discussão, cabe ao Supremo dar a última palavra a respeito da constitucionalidade e da sua aplicabilidade no processo eleitoral de 2010. Portanto, analisam-se as discussões ocorridas durante as eleições de 2010 e o julgamento final, que só veio a ocorrer em fevereiro de 2012.

6.1 Discussões sobre a aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010

As discussões começaram logo após a sanção presidencial, isto é, a confirmação do presidente Lula, concluindo, assim, a aprovação da Lei Complementar n.º 135 de 2010. Na época, início de setembro de 2010, pouco antes das eleições, questionava-se se a lei seria ou não aplicada àquele processo eleitoral.

O STF inicia os questionamentos por meio do julgamento do caso do candidato ao governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz²⁰ (PSC) nas eleições de 2010. Roriz teve sua candidatura barrada pelo TSE por 6 votos a 1 com base na Lei da Ficha Limpa. O recurso foi interposto com base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, ou seja, contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que decidiu pela imediata aplicabilidade das normas referentes à LC n.º 135/10. Segundo o TSE, a lei vale inclusive para Roriz, que renunciou ao mandato de senador em 2007, antes da publicação da lei, com o objetivo de escapar de processo por falta de decoro parlamentar, violando o dispositivo previsto na alínea “k” do inciso I do artigo 1.º da LC n.º 64/90, acrescentado pela LC n.º 135/10. Como consequência, o candidato seria considerado inelegível para o mandato ao qual foi eleito e para os oito anos subsequentes ao término da legislatura. No entanto, após ser julgado pelo TSE, o candidato recorreu ao STF, sendo a primeira vez que o Supremo se posicionará a respeito da constitucionalidade da Lei Complementar n.º 135 de 2010, conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa (SELIGMAN, 2010a).

As opiniões no STF encontram-se bastante divergentes entre os ministros, alguns como Marco Aurélio Mello, Celso de Mello, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e José Antônio Dias Toffoli, consideram que, com a criação da Lei Complementar n.º 135/2010, houve uma mudança no processo eleitoral; portanto, segundo a Constituição Federal, em seu artigo 16, só deve valer para as próximas eleições, porque não foi criada um ano antes do processo eleitoral. Os favoráveis à aplicação imediata da lei são os ministros Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Carlos Ayres Britto e Joaquim Barbosa. O voto da ministra Ellen Gracie era considerado algo imprevisível (SELIGMAN; FERRAZ, 2010). À época, o STF estava atuando apenas com dez ministros em razão da aposentadoria de Eros Grau, o que poderia levar a um empate.

Os ministros decidiram que o caso de Roriz tem repercussão geral, haja vista se cuidar de questão relevante nos aspectos político, jurídico e social. Como consequência da repercussão geral, sua decisão valerá para os demais políticos que também foram barrados pela legislação. Os ministros fizeram questão de afirmar que o julgamento do caso Roriz serviria como base para os demais processos que estivessem na mesma situação. Ou seja, para quem estivesse enquadrado na mesma alínea “k” do inciso I do artigo 1.º da LC 135/10, que

²⁰ Foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 630.147/DF, publicado nos informativos STF n.º 601 e 602 (BRASIL. STF, 2010a; 2010b).

é o caso de renunciar ao mandato para se livrar de processos administrativos. O ministro relator do caso de Joaquim Roriz foi Carlos Ayres Britto, que votou contra a candidatura do político ao governo do Distrito Federal, por considerar a legislação válida para as eleições de 2010 (SELIGMAN; FERRAZ, 2010).

Durante o julgamento do caso Roriz, surgiu outra discussão que gerou grande polêmica quanto à constitucionalidade da lei. O ministro Cezar Peluso propôs a declaração de inconstitucionalidade da lei em decorrência de um vício formal, isto é, em relação ao procedimento da bicameralidade, que deve ser respeitado para aprovação da lei. Segundo ele, a mudança realizada pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ) nos tempos verbais da lei, de “os que tenham sido” condenados, para “os que forem condenados”, deveria ter o projeto retornado à Câmara dos Deputados para uma nova análise, segundo o parágrafo único do artigo 65 da Constituição Federal. Por isso, o ministro argumenta que a tramitação da lei feriu o devido processo legislativo previsto. Já Lewandowski, afirma que a mudança ocorrida não alterou o sentido da lei, não sendo assim considerada como vício formal (SELIGMAN; FERRAZ, 2010).

Por motivo dessa polêmica quanto à constitucionalidade da lei, o ministro José Antônio Dias Toffoli pediu vista, atrasando o julgamento do caso Roriz. No entanto, rejeitou-se, por maioria, a questão de ordem (inconstitucionalidade formal) suscitada por Peluso, ressaltando que a matéria não foi pré-questionada,²¹ que implicaria uma ampliação na causa de pedir e no pedido sem a devida provocação das partes, além de que teria de ser aberto prazo para contrarrazões da parte contrária e para manifestação do Ministério Público Federal acerca dessa inconstitucionalidade (BRASIL. STF, 2010a).

Ainda acerca da questão de ordem, vários ministros como Dias Toffoli, Ayres Britto, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie se posicionaram favoráveis à constitucionalidade da lei, porque as alterações ocorridas no Senado foram para uniformizar os tempos verbais, obedecendo ao determinado na alínea “d” do inciso I do artigo 11 da Lei Complementar n.º 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal. Sendo assim, as emendas não trouxeram alterações materiais ao conteúdo.

²¹ Conforme estabelecido pelo Direito Processual Civil, no recurso extraordinário só podem ser apreciadas matérias que hajam sido pré-questionadas em instâncias anteriores. Apenas em casos excepcionais, quando verificada a possível quebra do princípio da isonomia ou a violação à segurança jurídica com reflexos na força normativa da Constituição (BRASIL. STF, 2010a).

Apesar do impasse, o julgamento do caso de Roriz continuou, e a ministra Cármen Lúcia votou em favor da Lei da Ficha Limpa no intuito de barrar a candidatura de Joaquim Roriz ao governo do Distrito Federal. Em sua opinião, a lei não alterou o processo eleitoral, por ser uma modificação apenas material, além de proteger a ética e a probidade nas eleições. O voto seguinte foi o de Joaquim Barbosa, que também votou contra a candidatura de Roriz. No mesmo sentido, votou contra a candidatura de Roriz o magistrado e presidente do TSE à época, Ricardo Lewandowski. Assim, os votos da ministra Cármen Lúcia, de Joaquim Barbosa e de Ricardo Lewandowski acompanharam o mesmo entendimento do relator Carlos Ayres Britto.

O ministro José Antônio Dias Toffoli votou em favor da candidatura de Joaquim Roriz, assim como Gilmar Mendes, com o fundamento de que a lei não deve ser aplicada à eleições deste ano, porque as mudanças eleitorais devem ocorrer um ano antes, como estabelece o artigo 16 da Constituição. Seguindo o julgamento, a ministra Ellen Gracie, cujo voto era imprevisível, votou pela validade da Lei da Ficha Limpa e contra a candidatura de Joaquim Roriz para o governo do Distrito Federal. Já os ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso votaram contra a aplicação da Lei da Ficha Limpa, por considerar que a lei altera o procedimento eleitoral por ter caráter genérico, fazendo com que o julgamento terminasse empatado (FERRAZ; GUIMARÃES; SELIGMAN, 2010). Mencionou, ainda, que a anualidade eleitoral também teria por fundamento a igualdade e defesa das minorias, cuja participação no processo político não deveria ficar submetida ao alvedrio das forças majoritárias. Tal afirmação não faz muito sentido se comparado que no próprio processo eleitoral prevalece a votação da maioria.

Desse modo, após dois dias e quinze horas de sessão, o julgamento terminou empatado. Agora, os ministros terão de discutir se validam a lei por um segundo voto do ministro relator, que se recusou a fazê-lo, se vão esperar a nomeação do 11.º ministro ou se o caso será decidido por um voto de qualidade do presidente do Supremo Tribunal Federal, conforme o inciso IX do artigo 13 do regimento interno do STF (RECONDO; GALLUCCI, 2010). Se Joaquim Roriz renunciar à candidatura ao governo do Distrito Federal, o recurso perde o objeto e o processo deve ser extinto sem julgamento do mérito; o julgamento perde a validade e o Supremo terá de analisar a Lei da Ficha Limpa posteriormente em outro processo. Foi justamente o que ocorreu, Joaquim Roriz renunciou à candidatura e lançou sua

mulher, Weslian Roriz, para concorrer ao governo do Distrito Federal. O processo de Roriz foi arquivado pelo STF por perda de objeto (COUTINHO; GUERREIRO, 2010).

Com o impasse, o STF deixou 1.248 candidatos à espera do julgamento, por terem tido os registros de candidatura negados pelo TSE (MADUEÑO; GALLUCCI, 2010). Com o advento da Lei da Ficha Limpa, mais de 1.900 registros de candidaturas foram negados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Os candidatos das eleições de 2010 considerados como “fichas-sujas” pelo TSE contabilizaram 8,7 milhões de votos nesse processo eleitoral. Mais de um terço teve a candidatura liberada, a exemplo do deputado Augusto Maia (PTB-PE). A maioria deles só teve rejeição de contas pelo Tribunal de Contas (OLIVEIRA; FERREIRA, 2011).

O julgamento da lei foi retomado no caso de Jader Barbalho (PMDB-PA),²² candidato ao Senado pelo estado do Pará nas eleições de 2010, que renunciou ao cargo de senador em 2001, para se livrar de um processo de cassação (SELIGMAN, 2011). O caso é semelhante ao anterior, o do candidato ao governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz. No julgamento, os ministros Joaquim Barbosa (relator), Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Britto e Ellen Gracie votaram contra o registro de Jader. Com fundamento de que a Lei da Ficha Limpa não se qualificaria como lei de processo eleitoral, afirmou, ainda, que a lei foi publicada antes do período fixado para a realização das convenções partidárias, de modo a inexistir surpresa ou quebra do princípio da isonomia para os partidos políticos.

Desse modo, a LC n.º 135/2010 não ofendeu o inciso XXXVI²³ do artigo 5 da Constituição Federal, porque não tem aplicação retroativa, apenas concede efeitos futuros a fatos praticados no passado. Só haveria retroação se os cargos exercidos posteriormente à renúncia do recorrente tivessem sido declarados nulos, o que não ocorreu. Por fim, relativamente ao inciso LVII²⁴ do artigo 5.º da CF, asseverou que a inelegibilidade não seria pena ou punição, e não caracterizaria repercussão prática da culpa ou do dolo do agente político, mas uma “reprovação prévia, anterior e prejudicial às eleições, por comportamento objetivamente descrito como contrário às normas de organização política” (BRASIL. STF, 2010c).

Em contraposição, os ministros Marco Aurélio Mello, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Celso de Mello e José Dias Toffoli afirmaram que a legislação não pode valer para essas

²² Foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 631.102/PA, publicado nos informativos do STF n.º 606, 647 e 652 (BRASIL. STF, 2010c, 2011a; 2011b).

²³ “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

²⁴ “LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

eleições por alterar o processo eleitoral. Além de que a alínea “k” do inciso I do artigo 1.º não seria fruto da iniciativa popular, mas sim o resultado de uma emenda ao projeto de lei; e quando ocorreu a renúncia em 2001, não havia previsão legal de consequências, e assim uma lei posterior não pode buscar fato pretérito para extrair dele consequências no presente. Após a renúncia, Barbalho assumiu mais duas diplomações com o crivo do TSE, e à época atendia às formalidades legais, era elegível, não podendo ser considerado, agora, inelegível pela mesma renúncia ao qual exerceu cargos legalmente. Conforme o Informativo n.º 606 do Supremo Tribunal Federal (STF):

Observaram que, na situação dos autos, após a renúncia, o recorrente obtivera da Justiça Eleitoral o deferimento dos registros e respectivas diplomações nas 2 eleições seguintes, sendo o candidato a Deputado Federal mais votado no Brasil. Indagaram como, à época, ele seria elegível e atenderia às formalidades legais e, nos dias atuais, considerado inelegível para exercer mandato, por essa mesma Justiça Eleitoral, tendo em conta aquela mesma renúncia que não o impedira de exercer os cargos de parlamentar federal. Assim, entendiam que a norma impugnada teria atribuído a um ato lícito um caráter de ilicitude para efeito de privação da elegibilidade passiva, haja vista que a inelegibilidade, dessa forma, configuraria sanção de direito eleitoral restritiva do exercício ao direito fundamental de participação política. (BRASIL. STF, 2010c).

Novamente, o julgamento terminou empate e discutiu-se como resolver essa questão. Foi descartada a hipótese de suspensão do julgamento para a espera do novo ministro, como também a hipótese do voto de qualidade do presidente do STF (IX do art. 13 do RISTF) e a hipótese de convocação de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por maioria, acatou-se proposta formulada por Celso de Mello para que fosse aplicado, por analogia, o inciso II do parágrafo único do artigo 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), que diz que prevalece o ato impugnado e, com isso, ficou mantida a decisão recorrida. Isto é, decidiu-se que seria mantida a decisão dada pelo TSE de que Barbalho seria considerável inelegível pela aplicação da Lei da Ficha Limpa (BRASIL. STF, 2011a).

Em decorrência da impossibilidade de definir uma situação determinada e aceitável pela maioria da composição do Supremo, seus membros decidiram manter a decisão dada pelo TSE para o caso de Jader Barbalho. O TSE em seus julgamentos, que considerou a lei constitucional e plenamente válida para as eleições de 2010 (SELIGMAN, 2011).

Outro caso é o do político Paulo Maluf (PP-SP), que teve a candidatura barrada pelo TRE-SP, além de ter recorrido sem sucesso ao TSE e ainda espera o julgamento de outro

recurso feito ao STF (OLIVEIRA; FERREIRA, 2011). Há ainda diversos casos que se tornaram notórios, como o do ex-governador de Alagoas Ronaldo Lessa, o ex-governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, do ex-governador do Maranhão Jackson Lago, dentre outros. Esses três ex-governadores tiveram condenação pela Justiça Eleitoral por abuso econômico, no entanto, esses casos não chegaram ao Supremo (RECONDO; GALLUCCI, 2011b). Ainda há os casos do ex-senador João Capibaribe²⁵ (PSB-AP) e Cássio Cunha Lima (PSDB-PB),²⁶ que tiveram seus recursos negados pelo STF para tomarem posse como senador. Cezar Peluso, responsável pelo caso, afirmou a impossibilidade de a Corte analisar pedidos de liminar que ainda tenham pendências no Tribunal Superior Eleitoral (GALLUCCI, 2011).

Houve ainda discussões acerca da competência do Supremo Tribunal Federal, isto é, muitos especialistas jurídicos se mostraram contrários ao STF ser o órgão a decidir tudo a todo tempo, e ainda questões relevantes e urgentes, como foi o caso da Ficha Limpa. Segundo eles, a decisão que deveria prevalecer era a do TSE, por ser uma corte especializada sobre a matéria discutida (MACEDO; TAVARES, 2010). Apesar dessas discussões, o Supremo tem a devida competência para tal julgamento, e assim o fez em momento seguinte (fevereiro de 2012).

Muita expectativa houve sobre a nomeação do 11.º ministro, porque teoricamente ele seria o responsável por definir a situação da Lei da Ficha Limpa; caso votasse em favor da aplicação da lei para as eleições de 2010, não seria possível a posse dos que têm pendência processual na Justiça; caso fosse contra sua aplicação, permitiria que os barrados tomassem posse, retirando os parlamentares que estão no cargo (RECONDO; GALLUCCI, 2011a). Em 3 de março de 2011, definiu-se o ministro que ocuparia a vaga deixada pelo ministro aposentado Eros Grau, tomando posse o ministro Luiz Fux.

Assim, o primeiro julgamento que teve repercussão geral (o de Joaquim Roriz) foi extinto sem resolução do mérito em vista do empate, e os demais processos foram analisados caso a caso. No de Jader Barbalho, em específico, decidiu-se que se aplicaria a resolução do TSE que considera a lei constitucional e válida para as eleições de 2010, apesar de ainda haver reversão pela oposição de Embargos Infringentes à decisão do Supremo (GALLUCCI; RECONDO, 2011b). Com a posse do ministro Luiz Fux, ocorreu um novo julgamento do

²⁵ Foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 636.359 Agravo Regimental-segundo/AP.

²⁶ Julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 634.250 Agravo Regimental/PB.

recurso do caso de Leonídio Bouças,²⁷ que teve como relator o ministro Gilmar Mendes. O novo ministro, recém-chegado ao STF, demonstrou no julgamento sua posição desfavorável à aplicação da Lei da Ficha Limpa ao processo eleitoral de 2010, votando contra sua aplicação e encerrando o impasse no Supremo. Na decisão que se restringiu a afirmar que a lei não teria validade para as eleições de 2010 por alterar o processo eleitoral, prevaleceu o respeito ao disposto no artigo 16 da Constituição Federal, deve-se respeitar o princípio da anualidade – aprovação de uma lei com pelo menos um ano de antecedência à eleição (ZAMPIER, 2011).

Após a decisão do STF, os políticos que foram barrados, tomarão posse no cargo caso tenham tido votos necessários para tanto. Os casos tiveram seus recursos julgados individualmente pelo STF, deferindo o registro das candidaturas, e foi dada posse ao senador João Capibaribe (PSB-AP), senador Jader Barbalho (PMDB-PA), senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) e senador Marcelo Miranda (PMDB-TO). A substituição também ocorreu na Câmara dos Deputados com Janete Capibaribe (PSB-AP), João Pizzolatti Júnior (PP-SC), Magda Moffato (PTB-GO) e Nilson Leitão (PSDB-MT) (BRESCIANI, 2011). Por conseguinte, foram desempossados alguns parlamentares para que ingressassem os vencedores nas eleições de 2010, que estavam com seu registro barrado pelo TSE (GALLUCCI, RECONDO, 2011).

Como se observa nos julgados (Informativo n.º 647):

[...] visto que a Corte, no citado recurso extraordinário, **decidira pela inaplicabilidade da LC 135/2010 às eleições daquele ano**. Frisou que, inclusive, após o aludido julgamento, houvera decisões monocráticas a aplicar a orientação da Corte, considerada a repercussão geral da matéria, o que reforçaria a **necessidade** de conferir efeitos modificativos aos declaratórios e promover retratação, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da isonomia. (Brasil. STF, 2011a, grifo nosso).

Analisando as ações dos envolvidos, quais sejam, os ministros do Supremo, pode-se observar que as motivações de suas decisões e escolhas foram realizadas de forma racional, isto é, baseados na legislação. Assim, suas motivações foram de caráter jurídico, no estrito cumprimento da lei, agindo de forma racional às suas funções de julgadores. Nessa etapa do processo de aplicação da lei, os atores agiram buscando maximizar os interesses da lei, mesmo que estes se sobrepusessem aos interesses da sociedade, porque, ao decidirem pela não aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010 devido ao cumprimento dos dispositivos

²⁷ O julgamento ocorreu no Recurso Extraordinário n.º 633.703 de Minas Gerais.

legais e o respeito à Constituição, divergiram dos anseios da sociedade, tornando suas escolhas fundamentadamente jurídicas. No fim de 2011, com a aposentadoria da ministra Ellen Gracie, foi dada a posse para o cargo à Rosa Weber, e finalmente em fevereiro de 2012, ocorreu o julgamento acerca da constitucionalidade e validade da Lei Complementar n.º 135/2010 para as eleições municipais de 2012.

6.2 Julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa

Finalmente, após quase dois anos e 11 sessões de julgamento, houve um julgamento final da constitucionalidade da Lei Complementar n.º 135/2010, a conhecida “Lei da Ficha Limpa”, e em relação à possibilidade de sua aplicação às eleições municipais de 2012. O julgamento ocorreu em relação às ações de constitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade (ADC) n.º 29, proposta pelo PPS e n.º 30, proposta pela OAB, e à ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n.º 4 578, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da LC n.º 135/2010, que poderá ser aplicada integralmente nas eleições de 2012, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência. Analisa-se o julgamento ressaltando as escolhas e estratégias adotadas pelos atores durante a explanação de seus votos.

O ministro relator do caso foi Luiz Fux, que estabeleceu alguns pontos relevantes antes de dar seu voto. Ressaltou que a controvérsia judicial demonstrada cuida exclusivamente das hipóteses de inelegibilidade introduzidas nas alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do inciso I do artigo 1.º da Lei Complementar n.º 64/90, por força da Lei Complementar n.º 135/10. Não há demonstração dessa controvérsia para os demais dispositivos da Lei Complementar n.º 135/10. Assim, será questionada a constitucionalidade apenas dos dispositivos controversos.

Disse, ainda, que há três questões a responder nesse julgamento, quais sejam: (1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar n.º 135/10 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal; (2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “m”²⁸ do inciso I do artigo 1.º da Lei Complementar n.º 64/90, inserido pela Lei Complementar n.º 135/10; e (3) a própria

²⁸ 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; [...]” (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

fiscalização abstrata de constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar n.º 135/10, que podem ser divididas, basicamente, em cinco grupos, a saber:

(i) *condenações judiciais* (eleitorais, criminais ou por improbidade administrativa) proferidas por órgão colegiado; (ii) *rejeição de contas* relativas ao exercício de cargo ou função pública (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); (iii) *perda de cargo* (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se as aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para os militares, a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato; (iv) *renúncia a cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo*; e (v) *exclusão do exercício de profissão regulamentada*, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional (BRASIL. STF, 2012, grifo nosso).

Em relação à constitucionalidade da lei, por votação majoritária, a Lei da “Ficha Limpa” foi declarada compatível com a Constituição e pode ser aplicada a atos e fatos ocorridos anteriormente à edição da LC 135/2010. Essa foi a conclusão do Plenário ao julgar procedente pedido formulado em duas ações declaratórias de constitucionalidade e improcedente em ação direta de inconstitucionalidade (BRASIL. STF, 2011a; 2012). Tal posicionamento mostra a intenção dos atores em ratificar a validade e constitucionalidade da lei pela sua importância para a sociedade e seus interesses. Além de que um possível posicionamento contra a ideia da lei seria vista de forma bastante negativa pela sociedade.

Em especial, a alínea “m” (condenação por infração ético-profissional), foi descartada a hipótese de inconstitucionalidade, pois uma pessoa ser condenada por uma infração ético-profissional demonstraria uma inaptidão para interferência em gestão da coisa pública.

No mérito do julgamento, ressaltou-se que “o diploma normativo em comento representaria significativo avanço democrático com o escopo de viabilizar o banimento da vida pública de pessoas que não atenderiam às exigências de moralidade e probidade, considerada a vida progressa”. Além de que os dispositivos da LC n.º 135/2010 estariam compatíveis com a Constituição e deveria ser apreciado “sob a ótica da valorização da moralidade e da probidade no trato da coisa pública, da proteção ao interesse público”.

Decidiu também por 6 votos a 5 que os casos de inelegibilidade da lei podem valer para fatos ocorridos antes da sanção da lei em 2011. Pois não devem ser vistos acerca de um enfoque penal, e sim de um enfoque eleitoral. Sendo assim, não seria aplicável o princípio da

presunção da inocência e da irretroatividade da lei a esses casos, podendo ser esses, relativizados e devidamente aplicados aos fatos anteriores. Ainda, como dito por Luiz Fux, relator do julgamento, os casos de inelegibilidade se configuram como se fosse uma hipótese de retroatividade inautêntica.²⁹ Assim, a inelegibilidade não configura pena, motivo pelo qual é incabível a incidência do princípio da irretroatividade da lei e da presunção de inocência. O ministro Gilmar Mendes foi incisivo na sua posição contrária a essa decisão, afirmando que, ao julgar constitucional a lei para atingir casos já ocorridos, seria “abrir uma porta para que o Congresso aprove legislações casuísticas para atingir pessoas determinadas com base no que fizeram no passado”. Além dele, votaram contra a retroatividade da lei os ministros Celso de Mello, Marco Aurélio Mello, Antonio Dias Toffoli e Cezar Peluso, que seguiram o mesmo argumento (BRASIL. STF, 2012).

Essa decisão da possibilidade de retroatividade da lei mostra os interesses jurídicos e sociais por trás das escolhas dos atores competentes para decidir sobre a questão. Com base nos interesses racionais jurídicos e sociais, os atores escolheram atender os anseios da sociedade em punir políticos condenados, por meio de sua estratégia de um discurso moral, justo e convergente com a lei.

Houve, ainda, a discussão acerca do tempo de inelegibilidade de oito anos, considerado demasiado pelo ministro Luiz Fux, pois esse prazo pode superar em vários anos o que está previsto na lei, porque o prazo de oito anos de inelegibilidade só começa a valer depois do cumprimento da sentença pela qual deu ensejo a inelegibilidade, prolongando por anos o término desse prazo e talvez acabando com algumas carreiras políticas. No entanto, por 6 votos a 5, os ministros julgaram não ser exagerado o prazo fixado na lei para que permaneça inelegível o político condenado por órgão colegiado. Cinco ministros defendiam que o prazo começasse a contar da condenação pelo órgão colegiado, assim, quando a pena fosse cumprida, o político poderia candidatar-se.

Discutiram também a questão de serem barrados candidatos apenas por órgãos colegiados em primeira instância. Por 7 votos a 4, os ministros decidiram ser possível e constitucional barrar os candidatos condenados por órgãos colegiados. Isso porque não deve ser visto o cargo público eletivo como uma carreira a ser perseguida pelos políticos, e sim

²⁹ A retroatividade inautêntica (ou retrospectividade) ocorre quando a norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se, como exemplos clássicos, as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos (cf. ADI 3.105 e 3.128, Rel. para o acórdão Min. Cezar Peluso).

como uma forma de gestão pública temporária e de caráter transitório ao longo de sua carreira profissional. Gilmar Mendes, Celso de Mello, Dias Toffoli e Cezar Peluso, que tiveram seus votos vencidos, consideraram que, nesses pontos, a Ficha Limpa viola o princípio da presunção da inocência, segundo o qual, ninguém será considerado culpado antes de condenação definitiva.

Desse modo, nas eleições de 2012, não poderão candidatar-se políticos condenados por órgãos judiciais colegiados por crimes como lavagem de dinheiro, formação de quadrilha e contra o patrimônio público, improbidade administrativa, corrupção eleitoral ou compra de votos, dentre outros crimes previstos na lei, mesmo que ainda possam recorrer da condenação. Também estarão impedidos de disputar as eleições aqueles que renunciaram ao mandato para fugir de processos de cassação por quebra de decoro, como fizeram, por exemplo, Joaquim Roriz (PSC-DF), Paulo Rocha (PT-PA), Jader Barbalho (PMDB-PA) e Valdemar Costa Neto (PR-SP).

Em suma, a lei foi declarada constitucional e plenamente válida para as eleições de 2012, além de declarar os dispositivos controversos compatíveis com a Carta Magna de 1988. A lei pode retroagir para alcançar fatos do passado, porque suas normas são de essência eleitoral (e não penal), não ofendendo o princípio da irretroatividade da lei penal e do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Além de ser possível haver a condenação em primeira instância, desde que realizada por um órgão colegiado, o que também não viola o princípio da presunção de inocência, por não privar-se de uma carreira profissional e apenas de um cargo temporário e transitório de gestão pública. Assim, foram definidos todos os pontos controvertidos surgidos desde a publicação da lei.

Por meio da análise das ações dos atores envolvidos no processo de aplicação da Lei da Ficha Limpa pela Corte, pode-se observar que suas decisões foram tomadas de forma racional e a legitimar as normas jurídicas existentes no ordenamento jurídico. Isso prova o caráter jurídico das decisões do Supremo, afastando as suposições de interferência política, uma vez que em todas as suas decisões e fundamentações de seus julgados, os atores dessa instituição buscaram atingir os interesses da sociedade, os quais foram ressaltados quando do processo de criação da Lei da Ficha Limpa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar e compreender o comportamento, os interesses e as escolhas dos atores responsáveis pelo processo de criação, aprovação e aplicação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º 135 de 2010). Essa lei foi resultado da iniciativa popular da sociedade civil e suas entidades com o intuito de melhorar a qualidade dos atores políticos no sistema eleitoral brasileiro. A LC n.º 135 passou por um processo, um percurso jurídico para que pudesse ter suas normas aplicadas. Desse modo, estudou-se exatamente a trajetória histórica pela qual passou, com especial atenção ao comportamento adotado pelos indivíduos que atuaram nesse processo, uma vez que foi por meio de seu comportamento, seus interesses, suas decisões, escolhas e estratégias que se pôde compreender a essência da lei.

Para tanto, foi necessária uma abordagem teórica que pudesse dar uma base ao trabalho acadêmico, utilizando-se uma teoria muito relevante e adotada nas Ciências Sociais, a teoria neoinstitucionalista. Essa teoria, por sua vez, subdivide-se em três vertentes, a teoria do institucionalismo histórico, a teoria do institucionalismo da escolha racional e a teoria do institucionalismo sociológico. Essas três vertentes foram imprescindíveis para a pesquisa, porque, por meio delas, pôde-se estudar a trajetória histórica da Lei da Ficha Limpa. Primeiramente, o institucionalismo histórico foi a principal vertente que embasa este estudo, uma vez que permitiu que se compreendesse como a Lei da Ficha Limpa pode ser influenciada pelas instituições e pelo comportamento dos atores envolvidos. O institucionalismo da escolha racional permitiu a capacidade de observar que as escolhas e decisões dos agentes se baseiam em seus interesses, visto que os atores agem em busca de alcançar seus desejos e preferências. Já o institucionalismo sociológico, mostrou a influência cultural de uma sociedade em suas instituições e nas ações dos agentes.

Mediante essas teorias, foi possível fazer uma análise das atitudes, ações, escolhas, decisões, preferências e interesses que motivaram os atores a se comportar de maneira a criar, aprovar e aplicar a lei. Assim, foi imprescindível o estudo dessas teorias para se compreender as estratégias e atitudes adotadas pelos atores envolvidos.

Partindo-se do pressuposto de que a Lei da Ficha Limpa passou por uma trajetória histórica, dividiu-se esta dissertação de maneira semelhante à divisão institucional pela qual passou a lei. Primeiramente, estudou-se a iniciativa popular da lei, isto é, sua criação pela sociedade civil e suas organizações e entidades até o momento em que o projeto foi enviado

ao Congresso para votação. Logo depois, o próximo recorte foi feito no momento em que a lei chegou ao Congresso para votação nas suas duas casas até a devida sanção pelo presidente da República. Concluindo o trajeto, estudou-se a Lei da Ficha Limpa na ótica comportamental dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Com isso, exauriu-se o conteúdo e o percurso da lei, analisando-se as influências institucionais e dos respectivos atores.

Antes, contudo, fez-se uma narrativa histórica sobre as inelegibilidades eleitorais no sistema eleitoral brasileiro. Desse modo, foi preciso entender o surgimento das regras de inelegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, estudando cada Carta Política e as respectivas regras. Diante disso, pôde-se compreender o cenário em que surgiu a Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64/90), que deu origem à Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010).

A Lei da Ficha Limpa, como foi visto, iniciou-se com a iniciativa popular realizada por diversos movimentos e organizações da sociedade civil. O maior interesse visado pela sociedade civil no momento de criação da LFL foi erradicar os desvios de conduta e os constantes casos de corrupção, ou seja, melhorar a qualidade dos candidatos políticos para que fossem realizados processos eleitorais mais idôneos. A partir daí, propuseram-se novas regras de inelegibilidade para os candidatos e políticos que agissem de forma a desrespeitar as condutas e os valores presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Agora, com a LFL, os políticos não sairão impunes de suas desonrosas condutas, e isso é justamente a escolha da sociedade, que buscou atingir suas preferências, interesses e escolhas com a utilização da estratégia de iniciar um projeto de lei por iniciativa popular. A iniciativa popular foi a forma mais viável encontrada pela população, haja vista, que os parlamentares não tinham a intenção de tomar tal iniciativa.

Diante do exposto, pode-se ver o projeto de lei como uma maturidade e plenitude do exercício da democracia no Brasil, por meio de instituições com consciência forte e atitude determinada para mudar a realidade política atual. Essa atitude das instituições e organizações da sociedade civil foi imprescindível para a criação do projeto de lei e a consolidação de um eleitorado não mais tolerante diante das práticas políticas abusivas.

Após chegar ao Congresso, houve uma imensa resistência ao início da votação, causando diversas discussões e polêmicas entre a sociedade, organizações e a Câmara dos Deputados. Durante o estudo dessa fase, observou-se que os parlamentares, notadamente os da Câmara dos Deputados, foram bastante resistentes em aceitar o projeto e votá-lo. Houve diversas modificações para que o projeto se adequasse a seus interesses, de modo a amenizar

seu caráter punitivo para os políticos que descumprissem tais regras. Na Câmara dos Deputados a demora foi grande, mas no Senado, os parlamentares foram mais ágeis e decididos a votar o projeto. Essa agilidade do Senado pode ter ocorrido devido à pressão que à Câmara dos Deputados sofreu da sociedade e de suas entidades civis, assim, para não ocorrer o mesmo, os senadores tentaram agilizar a tramitação do projeto de lei em sua casa congressional.

Para melhor apuração das reais intenções dos parlamentares, foi necessário realizar algumas entrevistas com parlamentares e ex-parlamentares, para que se pudesse conseguir informações e posicionamentos próprios das pessoas que viveram a realidade da votação da Lei da Ficha Limpa. As entrevistas foram essenciais e mostraram visões diferentes da mesma realidade, além de que possibilitaram observar que, conforme o entendimento de um parlamentar, a lei poderia não ter sido aprovada caso o voto fosse secreto.

Outra constatação feita e de bastante relevância foi a de que os atores do Congresso, isto é, os parlamentares se sentiram impulsionados e pressionados a aprovar o projeto por ele ter advindo da sociedade, e, caso rejeitassem seu conteúdo, ficariam malvistas pela população, que é seu eleitorado.

Foi necessário fazer um quadro comparativo do projeto advindo da iniciativa popular e da lei como foi aprovada pelo Congresso, ressaltando as mudanças ocorridas no projeto e a intenção dos parlamentares ao realizar tais emendas. Fica claro que alguns parlamentares não ficaram satisfeitos com a lei por considerarem uma afronta à sua liberdade no exercício profissional. Agora suas práticas abusivas não serão mais consideradas impunes, eles poderão ficar inelegíveis por um tempo bastante razoável ou até excessivo.

Desse modo, o estudo do Congresso foi o que trouxe maior compreensão da realidade da lei dentro da política eleitoral brasileira, fornecendo elementos para entender a lei por meio do comportamento adotado pelos parlamentares durante o processo de aprovação da lei.

Estudou-se, ainda, o terceiro recorte do cenário da Lei da Ficha Limpa, o Supremo Tribunal Federal. Nele, discutiu-se a questão da sua aplicação às eleições de 2010, sua constitucionalidade e, ainda, sua eficácia ao processo eleitoral de 2012. Do mesmo modo como nos capítulos anteriores, deu-se especial atenção às ações e escolhas dos atores presentes nessa etapa, quais sejam, os ministros do Supremo, para compreender suas intenções e estratégias por trás dos julgamentos realizados.

Depois da aprovação da LFL, surgiu uma discussão sobre sua aplicação perante os tribunais responsáveis. Diante disso, com a aprovação da lei, vários políticos anteriormente condenados ou com processo em andamento tiveram sua inelegibilidade suspensa com base na LFL, também com as penalidades previstas por ela; foi esse o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral. Em face desses julgamentos, os políticos prejudicados recorreram ao STF para que pudessem concorrer às eleições de 2010 e, conseqüentemente, assumir o cargo caso tivessem uma reação positiva nas urnas. No entanto, surgiram mais discussões e revoltas, porque os julgamentos do STF sempre terminavam empate em razão da aposentadoria de um dos seus integrantes. Nesse período, foi possível observar o posicionamento de cada ministro em relação à Lei da Ficha Limpa, além de suas preferências e interesses jurídicos.

Houve, ainda, a discussão relativa ao desrespeito do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88) ao aplicar a lei ao processo eleitoral de 2010. Com isso, houve algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade com o intuito de declarar a lei inconstitucional e, conseqüentemente, sua inaplicabilidade. Em 2012, o STF se posicionou a respeito de sua constitucionalidade, de sua aplicação ao processo eleitoral de 2012 e reempossa alguns políticos barrados pelo TSE em seus julgamentos.

Após toda a abordagem do processo de aplicação por que passou a lei no STF, foi possível detectar o caráter essencialmente jurídico nas decisões dos seus atores integrantes, que explanaram justificativas e motivações de caráter jurídico e não político ao decidir sobre tais discussões da Lei da Ficha Limpa.

A LFL teve o intuito de qualificar de forma mais digna os cargos eletivos na política brasileira. Assim sendo, observou-se a intenção da sociedade ao criar o projeto. Buscaram proteger seus interesses de cidadão e seu direito de eleitor ao “exigir” uma disputa mais digna e honesta para a ocupação dos cargos políticos.

Esta pesquisa foi essencialmente qualitativa, com o intuito de analisar o comportamento dos atores, entender suas motivações, escolhas, interesses e decisões ao criar e aprovar o projeto de lei. Para isso, foi necessário compreender as estratégias e as preferências que levaram os atores a se posicionar pela aprovação e aplicação da Lei da Ficha Limpa no ordenamento jurídico.

Constatou-se que a Lei da Ficha Limpa foi aprovada por um processo; isto é, seguindo a linha do institucionalismo histórico, a LFL passou por uma trajetória histórica influenciada por diversos elementos, para que pudesse ser aprovada e aplicada. Nesse trajeto, pôde-se

observar a destacável influência das instituições brasileiras, por meio de sua cultura e práticas costumeiras, responsáveis por determinar os interesses de seus atores. Uma instituição resulta de uma combinação de regras formais e comportamentos sociais, que são determinantes na formação das ações e decisões dos seus atores.

Assim, a Lei da Ficha Limpa, além de ser um produto da sociedade, por seu caráter legislativo de iniciativa popular, deriva da cultura, das práticas, dos costumes e das preferências das instituições brasileiras, sendo um verdadeiro reflexo da sociedade. A lei foi influenciada pelas instituições pelas quais passou e, ainda mais importante, pelas atitudes adotadas por atores dessas instituições, uma vez que, em vista de seu caráter de ser humano racional, os atores agem conforme seus desejos para alcançar seus interesses, o que se constatou neste estudo. Os atores buscaram aprovar a lei, sempre tentando alcançar seu interesse, qual seja, o voto do eleitor e a boa imagem para a sociedade.

Por conseguinte, como se viu em uma das entrevistas, se o voto fosse secreto, talvez a Lei da Ficha Limpa não tivesse sido aprovada, por considerarem uma afronta às suas prerrogativas e liberdades parlamentares. A legítima pressão da sociedade foi responsável por vencer as resistências de um Parlamento sem interesse efetivo em votar a lei.

Apesar das modificações realizadas pelos parlamentares, a lei manteve a essência do projeto, o que foi suficiente para a população, que se sentiu contemplada em saber que os políticos desonestos, que não levam a política brasileira a sério, serão punidos.

Do mesmo modo, no Supremo, foi possível detectar as motivações das respectivas decisões tomadas pelos ministros integrantes, deixando claro, apesar da pressão política e social existente durante o processo percorrido pela Lei da Ficha Limpa, que os atores agiram conforme preferências jurídicas. Isto é, priorizaram a aplicação das normas jurídicas em vez de ceder espaço às clamorosas e fervescentes polêmicas surgidas em relação à sua aplicação aos políticos que concorreram às eleições de 2010.

Em vista disso, permita-se afirmar, que esta pesquisa foi satisfatória, por conseguir alcançar os objetivos e as finalidades previstos ao se iniciar o objeto de estudo. Ou seja, com a análise do comportamento dos atores envolvidos na trajetória histórica da Lei da Ficha Limpa, foi possível compreender a lei de forma mais aprofundada e detalhada. Além de que se comprovou o pressuposto de que as instituições, o comportamento e as estratégias dos atores influenciam um evento de forma determinante.

Portanto, por meio da análise da influência institucional e comportamental dos agentes responsáveis por esse processo, foi possível entender a essência da Lei da Ficha Limpa, o que motivou sua criação, o que determinou suas mudanças e a consequente aprovação, além de sua aplicação. Tudo isso foi essencial para um estudo minucioso da Lei da Ficha Limpa e a detalhada compreensão do processo pela qual ela passou.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto. Votar era dar um tiro no próprio pé, mas foi impossível ser contra. **Estadão**, São Paulo, 19 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,votar-era-dar-um-tiro-no-proprio-pe-mas-foi-impossivel-ser-contr,554018,0.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

AMORA, Dimmi; CABRAL, Maria Clara. Texto aprovado pela Câmara sobre ficha suja atinge só 1 entre 110 políticos. **Folha Online**, São Paulo, 13 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u734342.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

AOKI, Masahiko. Endogenizing institutions and institutional change. In: WORLD CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION, 2005, Morocco. Disponível em: <http://www.stanford.edu/~aoki/>. Acesso em: 10 jul. 2011.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Edson Bini. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2009.

ASSUNÇÃO, Moacir. MCCE afirma que emenda não muda espírito da proposta do Ficha Limpa. **Estadão**, São Paulo, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/limpa,noticias/nacional,mcce-afirma-que-emenda-nao-muda-espirito-da-proposta-do-ficha-554432,0.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

_____. ONG eleva pressão contra ficha-suja. **Estadão**, São Paulo, 5 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ong-eleva-pressao-contr-ficha-suja-no-congresso,490847,0.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

_____; ASSUNÇÃO, Marcondes P. **Ficha limpa: a lei da cidadania**. Santos, SP: Realejo Edições, 2010.

BARBOSA, Dom Dimas Lara. Participação popular. **Carta Capital**, São Paulo, 20 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/participacao-popular>>. Acesso em: 22 set. 2010.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 2, p. 1044-1074, nov. 1991.

BENNETT, A.; COLIN, E. Case study methods in the international relations subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 170-195, Feb. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONATELLI, Circe. Parecer sugerirá sanção do ‘ficha limpa’ sem mudanças. **Estadão**, São Paulo, 25 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,parecer-sugerira-sancao-do-ficha-limpa-sem-mudancas,556591,0.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 104, n. 3, 1998.

BOX-STEFENSMEIER, Janet M.; COLLIER, David; BRADY, Henry E. Overview of political methodology: post-behavioral movements and trends. In: **THE OXFORD handbook of political methodology**. New York: Oxford University Press, 2008.

BRAGA, Isabel. Ibope: o tamanho da descrença dos políticos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 set. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/09/21/ibope-tamanho-da-descrenca-nos-politicos-326286.asp>>. Acesso em: 6 maio 2011.

BRANDT, Ricardo. Projeto da ficha limpa enfrenta resistência. **Estadão**, São Paulo, 3 nov. 2009. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/impresso,mobile,460255.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n.º 518**, de 2009: apenso ao PLP n.º 168/2003. Grupo de trabalho para exame do PLP n.º 518. Amplia as hipóteses de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazo de cessação e determina outras providências. Autor: Deputado Antônio Biscaia e outros. Relator: Deputado Índio da Costa. Versão final. 2009a. Disponível em: <<http://tcjovemes.files.wordpress.com/2010/03/plp-518-de-2009-2010-03-17-versao-final-do-gt.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **Projeto de Lei Complementar n.º** , de 2009. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. 2009b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/700585.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: <<http://www.tre-ba.gov.br/default/eleicoes/pdf/coletanea2006/eleicoes2006-LC64-Tre-BA.PD>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

_____. Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 19 maio 2011.

BRASIL. Lei Federal n.º 9.840/99, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/legislacao/lei-contra-corrupcao-eleitoral-lei-9-840-99/>>. Acesso em: 19 maio 2011.

_____. Lei Federal n.º 12.034/09, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 19 maio 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF n.º 601**. Brasília, 20 a 24 de setembro de 2010a. Disponível em: <<http://www.dihitt.com.br/barra/informativo-stf-601--supremo-tribunal-federal>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____. **Informativo STF n.º 602**. Brasília, 27 de setembro a 1.º de outubro de 2010b. Disponível em: <<http://www.dihitt.com.br/barra/informativo-stf-602--supremo-tribunal-federal-1>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____. **Informativo STF n.º 606**. Brasília, 25 a 29 de outubro de 2010c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo606.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____. **Informativo STF n.º 647**. Brasília, 7 a 11 de novembro de 2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo647.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

_____. **Informativo STF n.º 652**. Brasília, 12 a 19 de dezembro de 2011b. Disponível em: <<http://jurisprudenciabrasil.blogspot.com.br/2012/02/informativo-stf-652-supremo-tribunal.html>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. **Informativo STF n.º 655**. Brasília, 13 a 24 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://estudandoodireito.blogspot.com.br/2012/03/informativo-stf-655-supremo-tribunal.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+EstudandoODireito+%28Estudando+o+Direito%29>. Acesso em: 16 mar. 2012.

BRESCIANI, Eduardo. Deputados “ficha suja” tomam posse na Câmara. **Estadão**, São Paulo, 13 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,deputados-ficha-suja-tomam-posse-na-camara,744466,0.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BURNHAM, Peter *et al.* **Research methods in politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

CABRAL, Maria Clara; DUTRA, Nancy. Deputados voltam a adiar votação de projeto da ficha suja na CCJ da Câmara. **Folha Online**, São Paulo, 28 abr. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u727141.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

CARDOSO, Daiene. Ficha limpa foi votada sob pressão popular, diz Temer. **Estadão**, São Paulo, 24 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ficha-limpa-foi-votada-sob-pressao-popular-diz-temer,696908,0.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

CARVALHO, Israel, G. R. A Lei Ficha Limpa foi aprovada. **Gama Cidadão**, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.gamacidadao.com.br/index.php/component/content/article/8-noticia/44-o-que-e-ficha-limpa>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

CASTRO, Edson de Resende. Inelegibilidade decorrente de rejeição de contas públicas. In: CASTRO, Edson de R.; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

CAVALCANTE JÚNIOR, Ophir; COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Ficha limpa: a vitória da sociedade: comentários à Lei Complementar n.º 135/2010**. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2010.

COELHO, Marcus Vinicius F. A mudança de paradigmas decorrentes da lei complementar n.º 135. In CASTRO, Edson de R.; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha Limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

COSTA, Edgard. **A legislação eleitoral brasileira**. Rio de Janeiro: Impr. Nacional, 1964.

COUTINHO, Filipe; GUERREIRO, Gabriela. Para juristas, renúncia de Roriz suspende julgamento da Lei da Ficha Limpa. **Folha Online**, São Paulo, 24 set. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/804188-para-juristas-renuncia-de-roriz-suspende-julgamento-da-lei-da-ficha-limpa.shtml>>. Acesso em: 8 set. 2011.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences?: an epistemological introduction. In: _____ (Org.). **Approaches and methodologies in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DIDIER JÚNIOR, Freddie; SARNO, Paula; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 4. ed. rev., ampl. atual. Salvador, BA: JusPodivm, 2009.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano M. **Como surgiu a TV Digital no Brasil: uma narrativa analítica sobre formação de preferências e decisão governamental**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

DUTRA, Nancy; CABRAL, Maria Clara. Câmara dos Deputados aprova texto do projeto da ficha limpa. **Folha Online**, São Paulo, 5 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u730335.shtml>>. Acesso em: 12 abril 2011.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FALCÃO, Márcio. OAB e CNBB dizem que deputados agem em causa própria ao adiar projeto da ficha limpa. **Folha Online**, São Paulo, 7 abr. 2010a. Disponível em: <<http://comentarios.folha.com.br/comentarios?comment=21394&site=folhaonline&skin=folhaonline>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Pressionado, Temer repassa para líderes projeto que barra candidatura de ficha suja. **Folha Online**, São Paulo, 19 nov. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u654730.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Sem consenso, Câmara quer texto conjunto para tentar votar projeto "ficha limpa". **Folha Online**, São Paulo, 3 fev. 2010b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u688708.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Temer admite dificuldade para votar projeto da ficha limpa neste ano. **Folha Online**, São Paulo, 6 abr. 2010c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u716999.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____; GUERREIRO, Gabriela. Deputados dizem que reforma foi apressada para derrubar veto à "ficha suja". **Folha Online**, São Paulo, 17 set. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u625307.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

FANTTI, Bruna. Passeata no Rio pede ficha limpa para candidatos. **Folha Online**, São Paulo, 2 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u729165.shtml>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.

FERRAZ, Lucas; GUIMARÃES, Larissa; SELIGMAN, Felipe. Impasse adia decisão sobre Lei da Ficha Limpa no Supremo. **Folha Online**, São Paulo, 24 set. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/804000-impasse-adia-decisao-sobre-lei-da-ficha-limpa-no-supremo.shtml>>. Acesso em: 8 set. 2011.

FERREIRA, Luiz Pinto. **O problema da inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Redação, 1959.

FERREIRA, Manoel R. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Organização da Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral. 2. ed. rev. São Paulo: eBooksBrasil, 1915.

FERREIRA FILHO, Manoel G. **Constituição e governabilidade**. São Paulo: Saraiva, 1995a.

_____. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1995b.

FLEURY, Sonia. Participação e opinião pública: iniciativa popular. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Ed. da UFMG, 2006.

FLOR, Ana. Dilma afirma que considera “ficha limpa” importante. **Folha Online**, São Paulo, 20 maio 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u738452.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. Projeto popular de "ficha limpa" recolhe 1,3 milhão de assinaturas. **Folha Online**, São Paulo, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u624367.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

GALLO, Fernando. Comitê que coletou assinaturas populares comemora aprovação de “ficha limpa”. **Folha Online**, São Paulo, 19 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u737720.shtml>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

GALLUCCI, Mariângela; RECONDO, Felipe. STF decide que Ficha Limpa só vale para 2012 e ‘barrados’ em 2010 vão assumir. **Estadão**, São Paulo, 23 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,stf-decide-que-ficha-limpa-so-vale-para-2012-e-barrados-em-2010-va0-assumir,696335,0.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Carlos dos Santos. Os crimes que geram inelegibilidades. In: CASTRO, Edson de R; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory**. New Haven: Yale University Press, 2004.

GUERREIRO, Gabriela. CNBB cobra agilidade do Congresso na votação do projeto que veta "ficha suja". **Folha Online**, São Paulo, 25 fev. 2010a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u699002.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Grupo da Câmara decide manter inelegibilidade de políticos "ficha suja". **Folha Online**, São Paulo, 10 mar. 2010b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u705106.shtml>>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Movimento entrega à Câmara mais 200 mil assinaturas em defesa de projeto que barra ficha suja. **Folha Online**, São Paulo, 9 dez. 2009a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u664148.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

GUERREIRO, Gabriela. Movimento entrega à Câmara projeto que proíbe ficha suja de disputar eleição. **Folha Online**, São Paulo, 24 set. 2009b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u628721.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Projeto contra ficha suja deve ser mudado para liberar eleição de condenados. **Folha Online**, São Paul, 29 set. 2009c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u630751.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. PV aprova resolução que proíbe candidatos com "ficha suja" no partido. **Folha Online**, São Paulo, 5 abr. 2010c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u716359.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____; FALCÃO, Márcio. Câmara cria grupo para discutir projeto que veta "ficha suja" nas eleições. **Folha Online**, São Paulo, 9 fev. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u691835.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010>. Acesso em: 10 mar. 2011.

IGLESIAS, Simone; AMATO, Fábio. Lula sancionará “ficha limpa” e vetará fator previdenciário. **Folha Online**, São Paulo, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u738057.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (Ed.). **Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. New Yor,: Russell Sage Foundation, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalhos científicos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 201-226.

LOPES, Eugênia. Alteração no projeto de lei opõe Câmara ao Senado. **Estadão**, São Paulo, 21 maio 2010a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,alteracao-no-projeto-de-lei-opoe-camara-ao-senado,554615,0.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

LOPES, Eugênia. Emenda deixou claro que veto a candidatos só vale para o futuro. **Estadão**, São Paulo, 20 maio 2010b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,emenda-deixou-claro-que-veto-a-candidatos-so-vale-para-o-futuro,554200,0.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (Org.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 90-108.

MACEDO, Fausto; TAVARES, Bruno. Temos uma verdadeira esquizofrenia no Judiciário no Brasil. **Estadão**, São Paulo, 2 out. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,temos-uma-verdadeira-esquizofrenia-judiciaria-no-brasil,618690,0.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

MADUEÑO, Denise; GALLUCCI, Mariângela. Ficha limpa e indecisão do Supremo deixam 1.248 candidatos na berlinda. **Estadão**, São Paulo, 2 out. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/ficha-limpa-e-indecisao-do-supremo-deixam-1248-candidatos-na-berlinda/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MALTAROLLO, Adriano de Sousa. **Sistema eleitoral brasileiro**: estudo do caso da Lei das Inelegibilidades. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MANFRINI, Sandra. OAB pede rápida sanção do projeto 'Ficha Limpa'. **Estadão**, São Paulo, 19 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,oab-pede-rapida-sancao-do-projeto-ficha-limpa,553981,0.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008.

_____. Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, n. 9, p. 247-264, 1996.

MARTINS, Rodrigo. Os fichas sujas na corda bamba. **Carta Capital**, São Paulo, 5 set. 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-fichas-sujas-na-corda-bamba>>. Acesso em: 20 set. 2010.

MCCE. **História da conquista da Lei 9.840**: o projeto Combatendo a corrupção eleitoral. 9 set. 2009. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/6>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

_____. **Projeto de lei**. 2011a. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/126>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. **Quem somos**. 2010. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/541>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

MCCE. **Total de assinaturas coletadas Campanha Ficha Limpa**. 2011b. Disponível em: <http://mcce.org.br/sites/default/files/Assinaturas_2011.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Marcos T. de. Inelegibilidade dos excluídos do exercício profissional. In: CASTRO, Edson de R; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21800105.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Cynara. Menos hipocrisia. **Carta Capital**, São Paulo, 27 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/menos-hipocrisia>>. Acesso em: 23 set. 2010.

MENEZES, Noeli. Movimento de combate à corrupção vai ao Senado pedir urgência de ficha limpa. **Folha Online**, São Paulo, 5 maio 2010a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u730628.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Sarney diz que avaliação de Jucá sobre "ficha limpa" é pessoal, e não do governo. **Folha Online**, São Paulo, 13 maio 2010b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u734655.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

MERTON, Robert; KENDALL, Patricia. The focused interview. **The American Journal of Sociology**, v. 51, n. 6, p. 541-557, 1946.

MOE, Terry. Power and political institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Sthepen; GALVIN, Daniel (Org.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, p. 32-71, 2006.

MONTEIRO, Tânia. CNBB defende aprovação de projeto sobre ficha-limpa. **Estadão**, São Paulo, 11 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,cnbb-defende-aprovacao-de-projeto-sobre-ficha-limpa,480600,0.htm>>. Acesso em: 22 maio 2011.

MORAES, Marcelo de. CNBB pede aprovação do projeto 'ficha-limpa'. **Estadão**, São Paulo, 9 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,cnbb-pede-aprovacao-do-projeto-ficha-limpa,479437,0.htm>>. Acesso em: 22 maio 2011.

NAKAHODO, Sidney N.; SAVOIA, José R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p.45-58, fev. 2008.

NICOLAU, Jairo M. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2004.

NIESS, Pedro Henrique T. **Condições de elegibilidade e inelegibilidade**. São Paulo: Saraiva, 1994.

OLIVEIRA, Élide; FERREIRA, Flávio. TSE liberou um terço dos candidatos 'fichas-suja's'. **Folha Online**, São Paulo, 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/844651-tse-liberou-um-terco-dos-candidatos-fichas-suja's.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

OLIVEIRA, Marcelo R. de. As inelegibilidades decorrentes da prática de ilícitos eleitorais: reflexões sobre o perfil da nova alínea "j", do art. 1.º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64/1990. In: CASTRO, Edson de R; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

PACHECO, Marília. **Compêndio de legislação eleitoral: eleições majoritárias 1998**. 5. ed. Brasília: Grafisa, 1998.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. **Doing research in political science**. London: Sage Publication, 1999.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, 2008.

PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. The new politics of the Welfare State. **World Politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

_____. Not just what, but when: timing and sequence in political processes. **Studies in American Political Development**, v. 14, n. 1, p. 72-92, 2000.

PILATTI, Adriano. O processo legislativo na Constituição de 1988. In: CAMARGO, Margarida M. Lacombe (Org.). **1988-1998: uma década de Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PINTO, Emmanuel Roberto G. de C. Da inelegibilidade por renúncia a mandato eletivo no curso de processo político. In: CASTRO, Edson de R; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

PIRES, Carol. Alteração de última hora ao projeto Ficha Limpa volta a ser discutida no Congresso. **JusBrasil**, São Paulo, 26 maio 2010a. Disponível em: <<http://estadao.jusbrasil.com.br/noticias/2206539/alteracao-de-ultima-hora-ao-projeto-ficha-limpa-volta-a-ser-discutida-no-congresso>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

PIRES, Carol. Senado aprova projeto Ficha Limpa por unanimidade. **Estadão**, São Paulo, 19 maio 2010b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,senado-aprova-projeto-ficha-limpa-por-unanimidade,553957,0.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1997.

PORTELLA, Simone de S. A iniciativa de lei no procedimento legislativo ordinário. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano 7, n. 9, p. 667-687, dez. 2006.

PORTO, Walter C. **História eleitoral do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, 527-540, 2004.

_____. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos Cebrap**, n. 72, p. 59-77, jul. 2005.

QUEIROZ, Antônio. Congresso terá renovação menor, diz Diap. **Carta Capital**, São Paul, 9 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/eleicao-trara-renovacao-menor-no-congresso-diz-diap>>. Acesso em: 23 set. 2010.

RATHBURN, Brian C. Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. In: **THE OXFORD handbook of political methodology**. New York: Oxford University Press, 2008.

RECONDO, Felipe. AGU recomenda sanção ao “Ficha Limpa”. **Estadão**, São Paulo, 31 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,agu-recomenda-sancao-ao-ficha-limpa,559579,0.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

RECONDO, Felipe; GALLUCCI, Mariângela. Indicado ao STF pode esvaziar Ficha Limpa. **Estadão**, São Paulo, 3 fev. 2011a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,indicado-ao-stf-pode-esvaziar-lei-da-ficha-limpa,674731,0.htm>>. Acesso em: 17 maio 2011.

_____. Sem STF, Ficha Limpa está em vigor. **Estadão**, São Paulo, 25 set. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ficha-limpa-deve-ser-aprovada-diz-ministro-relator,836679,0.htm>>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. STF deve adiar lei da Ficha Limpa para 2012. **Estadão**, São Paulo, 22 mar. 2011b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,stf-deve-adiar-lei-da-ficha-limpa-para-2012,695915,0.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical challenges for neoinstitutional theories of institutional change in comparative political science. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 2, 2009.

_____. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.41, p. 37-51, 2012.

RIBEIRO JÚNIOR, Ubergue. A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privadas do presidente da República. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-35, 2005.

RICHARDSON, Roberto J.; PERES, José Augusto de S.; WANDERLEY, José Carlos V.; CORREIA, Lindoya M.; PERES, Maria de Holanda de M.. Pesquisa social: **métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RYAN, Alan. Problems and methods in political science: rational explanation and its limits. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 186-200.

SADEK, Maria Tereza A. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stifung, 1995. (Série Pesquisas, 4).

SAMPAIO, Néelson de S. A justiça eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 34, 1972.

SANTOS, Luciano Caparroz P. dos S. Lei da Ficha Limpa: uma luta sem descanso em prol da moralização da política brasileira. In: ASSUNÇÃO, Moacir; ASSUNÇÃO, Marcondes P. **Ficha limpa: a lei da cidadania**. Santos, SP: Realejo Edições, 2010.

SARDINHA, Edson. Relator do Ficha Limpa apresenta parecer preliminar. **Congresso em Foco**, 10 mar. 2010. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/relator-do-ficha-limpa-apresenta-parecer-preliminar/#header>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

SELIGMAN, Felipe. STF pode julgar “ficha suja” de Joaquim Roriz na semana que vem. **Folha Online**, São Paulo, 15 set. 2010a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/799451-stf-pode-julgar-ficha-suja-de-joaquim-roriz-na-semana-que-vem.shtml>>. Acesso em: 8 dez. 2011.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing politics: rationality, behavior and institutions**. W.W. New York: Norton & Company, 1997.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, B. The institutional foundations of committee power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, Mar. 1987.

SIFFREDI, Bruno. Projeto Ficha Limpa ficará sujeito a consenso partidário. **Estadão**, São Paulo, 4 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,projeto-ficha-limpa-ficara-sujeito-a-consenso-partidario,506314,0.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). **Political science: state of the discipline**. Nova York: W.W. Norton, 2002.

SOARES, Gláucio A. Dillon. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 2, n. 48, p. 27-52, 2005.

SOARES JÚNIOR, Jarbas; SOARES, Cristiana Nepomuceno de S.; ALVARENGA, Luciano J. Inelegibilidade decorrente de condenação por crimes ambientais. In: CASTRO, Edson de R; OLIVEIRA, Marcelo R. de; REIS, Márlon J. (Coord.). **Ficha limpa: lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

SOUTO, Isabella; MAAKAROUN, Bertha. 1,6 milhão de adesões. **Correio Braziliense**, Brasília, 22 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=709503>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Org.). **Approaches and methodologies in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TAVARES, André R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

_____; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: **STRUCTURING politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

WALTON, John. Making the theoretical case. In: RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S. (Ed.). **What is a case?: exploring the foundations of social inquiry**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, David; STOCKER, Garry Org.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

WATTS, J. Duncan. **Tudo é óbvio**: quando você sabe a resposta. Tradução de Letícia della Giacoma de França. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

WILSON, James Q. **Political organizations**. New Jersey. Princeton University Press, 1995. Chap. 2-3, 16.

YOUNG, Ricardo. Desilusão com a política representa risco à democracia. **Carta Capital**, São Paulo, 26 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/desilusao-com-a-politica-representa-risco-a-democracia>>. Acesso em: 22 set. 2010.

ZAMPIER, Débora. Fux vota contra Ficha Limpa em 2010. **Carta Capital**, São Paulo, 23 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/fux-vota-contraficha-limpa-em-2010>>. Acesso em: 15 abr. 2011.