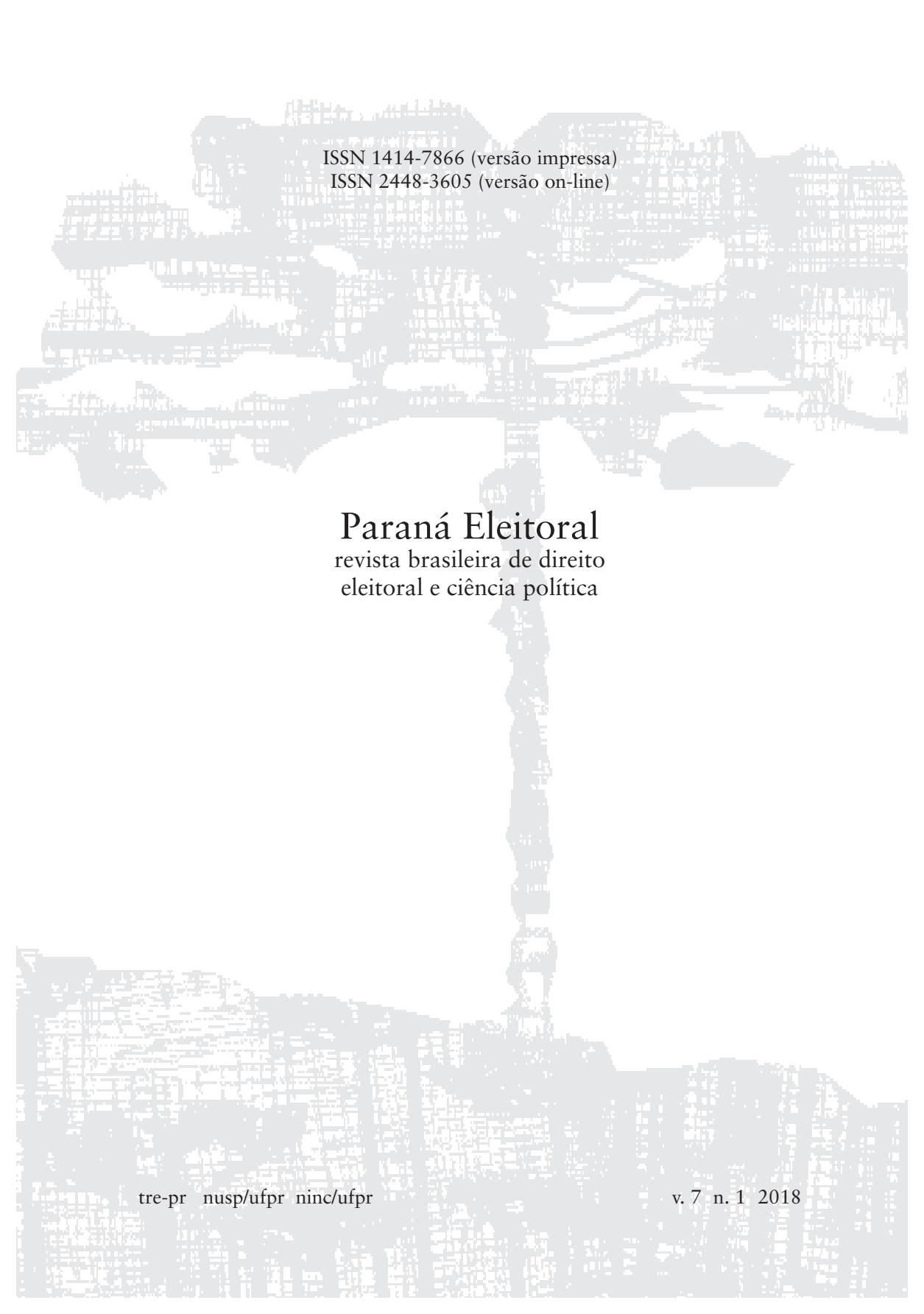




ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 7 n. 1 2018

Atualidades sobre a Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa

Alessandra Cristiane Toledo Zulai e Rodrigo Fabricio Gomes

Resumo

O artigo enumera as principais mudanças impostas ao regime das inelegibilidades no Direito Eleitoral Brasileiro pela Lei Complementar (LC) 135, de 4 de junho de 2010, chamada de Lei da Ficha Limpa, trazendo um breve histórico da sua origem e informações básicas a respeito das inelegibilidades. Além disso, apresenta a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito de alguns dos seus dispositivos mais polêmicos desde a entrada em vigor da lei.

Palavras-chave: direito eleitoral; inelegibilidade; lei da ficha limpa; elegibilidade; LC nº 135/2010.

Abstract

The article enumerates the principal changes brought to the Brazilian's Law ineligibility regime by the Complementary Law n. 135/2010, called "Clean Sheet Law"; brings a brief history about its origins and basic information about ineligibilities. Besides, presents the evolution of the Federal Supreme Court's cases about some of its most polemical issues, since the implementation of the law.

Keywords: Electoral Law; ineligibility; "clean sheet" law; eligibility; CL n. 135/2010.

Artigo recebido em 5 de novembro; aceito para publicação em 6 de novembro de 2018.

Sobre os autores

Alessandra Cristiane Toledo Zulai é especialista em Direito Público pela UniBrasil e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com habilitação em Direito Público e Direito das Relações Sociais. E-mail: alettzz@gmail.com, azulai@tre-pr.jus.br

Rodrigo Fabricio Gomes é bacharel em Direito pela Faculdade Cristo Rei (FACCRI) de Cornélio Procopio/PR. E-mail: rfabricio_182@yahoo.com.br

Introdução

A democracia brasileira é ainda jovem. Com o fim do período da ditadura militar e início da escolha, por parte dos cidadãos, de seus representantes, observa-se, com o passar do tempo, os erros e acertos do processo democrático. Assim, a sociedade mobiliza-se para corrigir as falhas que causam vícios na escolha dos seus mandatários. Tais correções visam a eleições mais livres e justas, cujos resultados não sejam comprometidos pelo abuso do poder econômico, político ou qualquer outro. Infelizmente, tais práticas, que há tempo viciam o processo eleitoral e comprometem a verdadeira representatividade dos interesses da população, não são fáceis de expurgar, requerendo uma mobilização muito bem organizada e forte para que as iniciativas nesse sentido avancem e tenham real efetividade na vida dos cidadãos.

Decididos a lutar contra as formas de corrupção mais grosseiras, uniram-se diversos grupos não comprometidos com partidos políticos no Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), cuja mobilização culminou na lei de iniciativa popular contra a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa, que deu origem à Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999.

Pouco mais de 10 anos depois, as mesmas organizações mobilizaram-se para conseguir o apoio necessário para o projeto de iniciativa popular que ficou conhecido como Lei da Ficha Limpa, uma inovação legislativa, que permitia o indeferimento imediato do registro do candidato envolvido com práticas de idoneidade duvidosa.

Após alguns anos de mobilização e muita luta no Congresso Nacional para que o projeto de lei (PL) não fosse simplesmente engavetado ou desfigurado por emendas, e com o apoio de parlamentares comprometidos com a melhora do processo democrático e de entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), além da mídia, foi aprovada, promulgada e sancionada a Lei Complementar (LC) 135, de 4 de junho de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, que faz alterações na LC 64, de 18 de maio de 1990, a Lei das Inelegibilidades, a qual regulamenta o artigo 14, § 9º da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), que dispõe o seguinte:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Desde que veio a lume, a LC 135/2010 suscita intenso debate jurisprudencial. São várias questões sobre a sua vigência e aplicabilidade que até hoje são objeto de contestação, principalmente pelos candidatos impugnados, os considerados “fichas-sujas”, que usam todos os recursos possíveis na esperança de conseguirem continuar na vida política. Foi então a vez da Corte Suprema brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), bem como do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pronunciarem-se a respeito da constitucionalidade dos dispositivos da Lei da Ficha Limpa.

O tema inelegibilidade tem tomado espaço nos noticiários e mesmo nas rodas de conversas informais das cidades pequenas, em que se comenta ora aqui, ora ali, que “tal candidato foi cassado pela Lei da Ficha Limpa”. Desde a sua entrada em vigor, a lei vem mudando o panorama das eleições, impedindo a candidatura de várias figuras políticas já conhecidas, buscando aprimorar o nível moral dos candidatos, para, quem sabe um dia, o eleitor não tenha que se conformar em escolher o candidato “menos ruim”. Entretanto, o assunto de que trata a Lei da Ficha Limpa, a inelegibilidade, é desconhecido pela maioria da sociedade e pouco conhecida pela maioria dos operadores jurídicos. Cabem aqui algumas considerações a respeito desse instituto jurídico pouco conhecido, o qual a Lei da Ficha Limpa veio para regular, e que é de suma importância para a proteção de uma verdadeira democracia.

Referencial teórico

Para a elaboração deste artigo foram consultados livros de Direito Eleitoral e sobre o tema específico das inelegibilidades, além de coletâneas de estudos sobre o tema. Foram ainda consultados artigos sobre os temas inelegibilidade e Lei da Ficha Limpa na internet, além de notícias.

Primeiramente é dado na introdução um brevíssimo histórico do surgimento da Lei da Ficha Limpa. A seguir, discorre-se sobre as inelegibilidades, proporcionando uma pequena base teórica do tema. São então enumeradas as principais mudanças trazidas pela lei ao regime das inelegibilidades no Direito brasileiro. Após, são trazidos os principais pronunciamentos jurisprudenciais do STF a respeito de alguns temas jurídicos controversos da nova lei e rapidamente apontada a expectativa quanto a possíveis mudanças na lei e novos pronunciamentos jurisprudenciais no pleito de 2018.

A elegibilidade e a inelegibilidade

A elegibilidade é a capacidade do cidadão ser eleito para exercer um mandato político no Poder Legislativo ou no Poder Executivo. É o direito de participar das eleições sendo votado, exercendo a sua capacidade eleitoral passiva. A inelegibilidade é, ao contrário, a ausência ou a perda da elegibilidade. Segundo Pedro Henrique Távora Niess (1994, 59), “Se a elegibilidade é pressuposto do exercício regular do mandato político, a inelegibilidade é a barreira intransponível que desautoriza essa prática, com relação a um, alguns ou todos os cargos cujos preenchimentos dependam de eleição”.

Nas palavras de Djalma Pinto e Elke Braid Petersen (2014, 10-1):

Para compreender bem, a essência da inelegibilidade, é preciso ter presente a ideia de que ela procura assegurar uma proteção ao Estado, para que cumpra este com as suas finalidades essenciais de produzir as leis e realizar o bem comum. [...] A inelegibilidade, assim, é um instrumento de enorme utilidade para a proteção da sociedade, impedindo que pessoas, notoriamente ameaçadoras da probidade na Administração Pública, possam chegar ao comando do poder político.”

Por tais razões, as alterações trazidas pela LC 135/2010 trouxeram maior rigor no processamento das inelegibilidades. Os reiterados casos de pessoas comprovadamente envolvidas com desvios de verbas públicas, dentre outros ilícitos, trabalhando com desenvoltura na condução do destino do país, passaram a incomodar profundamente a sociedade. Como regra geral, para tentar colocar fim a esses desvios, houve a ampliação do prazo de proibição da

participação no processo eletivo para oito anos e a modificação do regime jurídico das inelegibilidades, o que gerou inconformismo dentre os envolvidos com atos ilícitos relativos ao exercício dos seus mandatos. Porém, a partir de junho de 2013, manifestações sociais por todo o país exigiam o fim da corrupção e a concretização dos direitos fundamentais assegurados, dando um ultimato aos que tentam se locupletar à custa do dinheiro público, informando que seu tempo acabou.

A inelegibilidade diz respeito à capacidade eleitoral passiva do eleitor, isto é, à possibilidade de ele concorrer no pleito eleitoral e receber votos de outros eleitores. Seu complemento é o direito de votar, que representa a capacidade eleitoral ativa.

O tema é disciplinado no artigo 14 da Carta Magna e na LC 64/1990. Além da Constituição, apenas LC pode disciplinar o tema, conforme dispõe o §9º do citado artigo.

Há os casos de inelegibilidade previstos constitucionalmente no artigo 14, como: a dos inalistáveis e dos analfabetos no §4º; a dos detentores de cargos eletivos no Poder Executivo e de quem os suceda ou substitua, que devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito para concorrer a outros cargos, nos §§5º e 6º; na jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador do Estado ou Território ou Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de cargo eletivo e candidato à reeleição, conforme o §7º. Por derradeiro, os militares são elegíveis, mas para tal devem cumprir os requisitos previstos nos incisos I e II do §8º, quais sejam (BRASIL, 1988):

I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Elemento essencial ou conteúdo essencial da inelegibilidade

De acordo com Rodrigo López Zilio (2016), nem toda ausência de capacidade eleitoral passiva tem como causa, necessariamente,

uma hipótese de inelegibilidade. Assim, pode-se afirmar que o elemento nuclear ou o conteúdo essencial da inelegibilidade é o impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva, de ser votado ou eleito. Porém, há outros elementos importantes também necessários para a correta configuração da inelegibilidade.

Condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade

É pacífica na doutrina e na jurisprudência a distinção entre as condições de elegibilidade e as hipóteses de inelegibilidade. As condições de elegibilidade, embora tenham previsão constitucional, podem ser regulamentadas em lei ordinária, como no caso do domicílio eleitoral e, apenas com autorização legal, pelos estatutos partidários, como no caso do tempo de filiação necessário para ser candidato. Já as hipóteses de inelegibilidade têm previsão exclusivamente constitucional e por LC num rol fechado.

O STF firmou jurisprudência a respeito do tema, determinando que as condições de elegibilidade não se confundem com hipóteses de inelegibilidade, embora possuam ambas o mesmo efeito do impedimento ao direito de concorrer a um mandato eletivo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) [...] - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - [...] PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE: O domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º), revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. Os requisitos de elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição - além das situações já previstas diretamente pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§ 5º a 8º) - só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, § 9º). (BRASIL, 1994)

As condições de elegibilidade são aquelas em que o candidato deve preencher para que possa concorrer nas eleições. As causas de inelegibilidade são impedimentos à capacidade eleitoral passiva que

podem anteceder, ou não, o registro do candidato. A jurisprudência tem entendido pelo cabimento da ação rescisória eleitoral (art. 22, *j*, do Código Eleitoral) apenas nas hipóteses de inelegibilidade e não em relação à ausência de condição de elegibilidade.

É tema tormentoso na doutrina a definição jurídica escoreita do conceito de inelegibilidade. Após a análise de diversas bases teóricas, Rodrigo López Zilio (2016, 189) conceitua-a como “o impedimento ou restrição à capacidade eleitoral passiva, previsto expressamente na Constituição Federal ou em Lei complementar, pelo prazo estabelecido em lei”.

Alguns casos de inelegibilidade previstos na LC 64/1990

Além da Constituição, apenas LC pode estabelecer outros casos de inelegibilidade. No ordenamento jurídico brasileiro, tal função é executada pela LC 64/1990, que estabelece no seu artigo 1º casos de inelegibilidade e seus prazos de duração. O inciso I trata das inelegibilidades absolutas. Salvo a alínea *a*, que repete dispositivo constitucional, elas estabelecem uma restrição à capacidade eleitoral passiva por força de condenação de conteúdo político, nas alíneas *b* e *c*, judicial-eleitoral, na alínea *d*; judicial-criminal, na alínea *e*; judicial-militar, na alínea *f*, judicial-cível, na alínea *h*; ou administrativo, na alínea *i*.

Já os incisos II a VII preveem causas materiais de inelegibilidades relativas, com regramento específico para Presidente e Vice-Presidente da República (inciso II), Governador e Vice-Governador (inciso III), Prefeito e Vice-Prefeito (inciso IV), Senador (inciso V), Deputados Estadual, Federal e Distrital (inciso VI) e Vereador (inciso VII). Tais hipóteses de inelegibilidade relativas têm prazos de desincompatibilização diversos, variando entre três e seis meses que devem ser observados para que subsista a capacidade eleitoral passiva do postulante à candidatura.

A LC 64/1990 foi profundamente alterada pela LC 135/2010, popularmente conhecida como lei da Ficha Limpa, que trouxe importantes alterações e grande impacto no ordenamento jurídico. A Ficha Limpa alterou a redação de seis incisos de inelegibilidades já previstos: *c*, *d*, *e*, *f*, *g* e *h*. Além disso, criou oito novas hipóteses materiais de restrição da capacidade eleitoral passiva e acrescentou os §§ 4º e 5º ao artigo 1º da LC nº 64/1990.

Além de criar nova hipóteses de inelegibilidade, a LC 135/2010 trouxe modificações substanciais em relação ao seu tratamento, além de acrescentar os artigos 26-A, 26-B e 26-C à lei. Trouxe também, no artigo 3º, a previsão do caráter transitório em relação aos recursos já em andamento quando da sua publicação.

Dentre outros casos, a LC nº 64/1990 determina que são inelegíveis:

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:

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.
(BRASIL, 1990)

Além da alínea “e”, destacamos os seguintes casos de inelegibilidade previstos na lei e que têm sido mais apreciados pela Justiça Eleitoral e pelo STF nos últimos anos:

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;

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, 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;

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

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

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

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena. (BRASIL, 1990)

Eficácia das decisões de inelegibilidade

Segundo o artigo 15 da LC 64/1990, em sua nova redação: “transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido” (BRASIL, 1990). A nova redação alterou toda a sistemática da matéria no Direito Eleitoral brasileiro: a decisão que acarretar inelegibilidade não será executada apenas após o escoamento de todos os prazos recursais. A partir da LC 135/2010, essa decisão terá eficácia com o seu trânsito em julgado ou com a publicação da decisão proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral (TRE ou TSE). No entanto, essa regra deve ser cotejada com o artigo 257, §2º do Código Eleitoral, alterado pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, também conhecida como minirreforma eleitoral:

Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

[...]

§ 2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo. (BRASIL, 1965)

Afastamento da inelegibilidade e aplicação das regras do registro

Segundo o artigo 26-A da LC 64/1990, “afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece as normas para as eleições”. (BRASIL, 1990)

O legislador inovou com o reconhecimento da inelegibilidade a partir da condenação por órgão judicial colegiado, independentemente do trânsito em julgado. Assim, também pretendeu minimizar essa situação, permitindo que os porventura prejudicados pudessem suspendê-la por meio de liminar cautelar, a ser postulada na petição de interposição do recurso contra a decisão condenatória, sob pena de preclusão. Dessa forma, reformada a decisão do órgão colegiado, o restabelecimento da elegibilidade é imediato.

Da suspensão da inelegibilidade

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

Segundo o dispositivo, só é possível obter a suspensão da inelegibilidade em relação às seguintes ações eleitorais: representações eleitorais de abuso de poder genérico da alínea *d* (ação de investigação judicial eleitoral – AIJE e ação de impugnação de mandato eletivo – AIME); hipóteses de condenação criminal da alínea *e*; casos de abuso de poder apurado em processo cível da alínea *h*; representações específicas por descumprimento da Lei das Eleições da alínea *j* (art. 30-A, 41-A, 73, 74, 75 e 77); hipóteses de condenação por improbidade administrativa da alínea *l* e quando houver reconhecimento de fraude na inelegibilidade da alínea *n*. Entretanto, o sistema das cautelares do Processo Civil permite a suspensão da eficácia das decisões judiciais de forma autônoma à lei eleitoral. Sobre o artigo 26-C, manifestou-se o TSE no seguinte sentido:

a interpretação do artigo 26-C da Lei Complementar nº 64/1990 compatível com a Constituição Federal de 1988 é no sentido de que não apenas as decisões colegiadas enumeradas nesse dispositivo poderão ser suspensas por força de decisão liminar, mas também outras que lesem ou ameacem direitos do cidadão, suscetíveis de provimento cautelar”. (BRASIL, 2014)

Jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal sobre mudanças trazidas pela Lei da Ficha Limpa

O TSE decidiu, por seis votos a um, ao responder à consulta formulada pelo senador Arthur Virgílio, que a Lei da Ficha Limpa tem aplicação já nas eleições de 2010, visto que as inovações trazidas não alteravam o processo eleitoral em si, dispensando a exigência de um ano de vigência, como preceitua o artigo 16 da Constituição Federal. No dia 16 de junho, respondendo à consulta formulada pelo deputado federal Ilderlei Cordeiro, o TSE decidiu, também por seis votos a um, que a lei se aplica também aos condenados antes da sua sanção e não apenas aos condenados depois. Segundo a tese vencedora, de autoria do ministro Arnaldo Versiani, não se tratava de retroatividade da lei, mas de sua aplicação conforme fora aprovada e sancionada.

No entanto, as novas causas de inelegibilidade não puderam ser aplicadas em 2010, pois o STF entendeu que, se tal ocorresse, haveria violação do princípio da anualidade eleitoral insculpido no artigo 16 da Constituição.

Já nas eleições de 2012, o Supremo enfrentou na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) 29, julgada com a ADC 30 e a ADI 4.578, que questionavam se a novel legislação poderia alcançar fatos passados, no tocante ao aumento da inelegibilidade de três para oito anos em vários casos, entrando em jogo aqui o direito adquirido e o princípio da irretroatividade das leis. A Corte decidiu que não é caso de retroatividade da nova lei, mas sim de *retrospectividade*, em que fatos passados são considerados para a adequação de situações previstas no futuro, estando, portanto, essa previsão da Lei da Ficha Limpa, de acordo com os ditames constitucionais.

Segundo o entendimento da maioria da Corte Suprema: a) não existe direito adquirido ao regime de elegibilidade; b) a candidatura

a mandato eletivo pressupõe a adequação ao estatuto jurídico eleitoral; c) inelegibilidade não é pena; d) as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento do registro de candidatura (ZILIO, 2016).

Com base nessas premissas, concluiu-se pela aplicabilidade das novas causas de inelegibilidade trazidas pela LC 135/2010 a fatos ocorridos antes da sua vigência, sob a fundamentação de que não se trata de retroatividade da lei, mas de *retrospectividade*, como ocorre com a alteração do regime dos servidores públicos nas questões previdenciárias. “Tratando-se – as inelegibilidades – de um regime jurídico, o que está sob regência da nova lei não é o fato em si mesmo, mas tão somente os efeitos jurídicos que esse fato produz no tempo” (CASTRO, 2012, 164), explica Edson Resende de Castro, observando que:

para candidaturas que se apresentarem após vigência e aplicabilidade da lei nova, isto sim, eles são considerados nos seus efeitos futuros, se ainda não ultrapassado o prazo de cessação do impedimento consignado na lei”, pois “o fato, ainda que não afetasse a elegibilidade ao tempo da sua ocorrência – portanto, sem esse efeito jurídico – é marca impagável na vida pregressa da pessoa, produzindo sim efeitos pessoais, sociais e morais. (ZILIO, 2016, 204)

A seguir, foi enfrentada a questão sobre a possibilidade prevista na LC 135/2010 da declaração da inelegibilidade com base em decisão de órgão colegiado, ou seja, dispensando o trânsito em julgado. O STF reviu o entendimento esposado na ADPF 144, que declarou a não auto aplicabilidade do §9º do artigo 14 da Constituição, tendo, dentre outras justificativas, que as condenações não passadas em julgado ofendiam o princípio constitucional e cláusula pétrea da não culpabilidade, o qual é direito fundamental. O relator da ADC 29, Ministro Luiz Fux, propôs a superação do precedente citado, sustentando que o momento histórico exigia da Suprema Corte interpretação socialmente congruente com os anseios da população, que exigia a observância da moralidade na política, clamor que estava sendo atendido de forma razoável pela Lei da Ficha Limpa. Segundo o Ministro, “a presunção de inocência, sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela LC nº 135/2010” (VILAR, 2016, 115).

À medida que os candidatos “fichas-sujas” foram tendo as suas candidaturas barradas, a partir da entrada em vigor da LC 135/2018, vários outros temas foram chegando ao TSE e ao STF para discussão. Os temas mais notórios são a inelegibilidade: pela renúncia ao mandato eletivo para não responder em processo que possa levar à perda do cargo, pela condenação por improbidade administrativa, abuso do poder econômico e político, dentre outros.

Citamos ainda a mais recente decisão do STF sobre a aplicação do prazo de inelegibilidade de oito anos para crimes de abuso do poder econômico a condenações anteriores a 2010, ano de entrada em vigor da lei, com interpretação majoritária do STF assentada em 4 de outubro de 2017. Nesse novo julgamento foi reiterado o julgamento que, em 2012, reconhecia a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, podendo aplicar as suas sanções de maneira retroativa, não ofendendo a coisa julgada, pois, conforme a decisão anterior já assentou, não se trata aqui de retroatividade da lei, mas sim de retrospectividade.

No dia 17 de outubro de 2017, os ministros Marco Aurélio e Celso de Mello seguiram a posição do relator, ministro Ricardo Lewandowski, pela qual a aplicação da LC 135/2010 só poderia ser admitida para decisões posteriores à vigência da lei. No entanto, a presidente, ministra Cármen Lúcia, acompanhou a divergência iniciada pelo ministro Luiz Fux em seu voto-vista na semana anterior, desempatando o julgamento.

O caso chegou ao STF por meio de um recurso de um candidato que teve o seu registro cassado em decorrência do artigo 22, XIV, da LC 64/1990, que diz:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

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. (BRASIL, 1990)

Em 2010 já havia terminado o prazo de inelegibilidade de três anos posteriores à condenação do candidato, prazo previsto anteriormente à Lei da Ficha Limpa pela LC 64/1990. O candidato argumentava que a LC 135/2010 não poderia retroagir e ser aplicada ao seu caso. A divergência e a polêmica entre os ministros foi intensa, como também o foi na decisão de 2012, sendo a decisão tomada por maioria, com o voto de desempate da presidente do STF, ministra Cármen Lúcia. Em sessões anteriores, tiveram o mesmo entendimento os ministros Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Dias Toffoli. Ficaram vencidos: Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello (AGÊNCIA O GLOBO, 2017).

Novamente em 2018, o tema retornou ao STF, dessa vez para que os ministros decidissem sobre a eventual modulação dos efeitos da decisão tomada em outubro de 2017. Na sessão do dia 1º de março de 2018, o plenário do STF, por maioria de votos, aprovou a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) 929670, no qual o Tribunal julgou válida a aplicação do prazo de oito anos de inelegibilidade aos condenados pela Justiça Eleitoral antes da edição da Lei da Ficha Limpa. A tese fixada, proposta pelo relator do processo, Ministro Luiz Fux, foi a seguinte:

A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral, transitada em julgado, ex vi do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I,

alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registros de candidatura em trâmite. (FIXADA..., 2018)

O Plenário rejeitou a proposta de modulação dos efeitos da decisão, formulada pelo ministro Ricardo Lewandowski, para que a aplicação da norma ocorresse apenas a partir da análise de registro de candidaturas da eleição de 2018. Para o ministro Lewandowski, a aplicação retroativa afetaria a confiança dos eleitores, pois seria necessário o recálculo do quociente eleitoral e, eventualmente, eleições suplementares. No entanto, prevaleceu o entendimento do ministro Luiz Fux de que a aplicação retroativa do requisito de elegibilidade previsto na Lei da Ficha Limpa não prejudicaria a confiança do eleitor, pois, além de haver ciência de que alguns candidatos concorreram apenas porque estavam amparados por liminares, os votos referentes aos que disputaram cargos proporcionais serão somados em favor da legenda, não afetando o quociente eleitoral e a formação de bancadas. Ele esclareceu, ainda, que no TSE, há somente 11 casos semelhantes aos da tese hoje firmada (FIXADA..., 2018).

Projetos de lei que buscam mudar a Lei da Ficha Limpa

Seis dias após a decisão do STF em 2017, em 11 de outubro, foi proposto um PL na Câmara dos Deputados para tentar reverter a decisão do STF (AMORIM, 2017), dizendo que, no caso de políticos condenados antes da entrada em vigor da LC 135/2010, o prazo de inelegibilidade deve ser de três anos. Foi apresentado requerimento para tramitação em regime de urgência em novembro de 2017 e o PL está desde o mês de maio de 2018 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (BRASIL, 2017).

Existem muitos projetos de lei em tramitação no Congresso buscando alterar dispositivos da Lei da Ficha Limpa, a maioria buscando o aprimoramento da norma ou normatizando algum de seus desdobramentos e, alguns poucos, flexibilizando-a (AMORIM, 2017). As propostas vão de alterações para evitar que fichas-sujas cheguem a aparecer na urna eletrônica até o fim de benefícios a ex-presidentes considerados inelegíveis. Uma das mudanças busca assegurar que o presidente Michel Temer, condenado por doação ilegal à campanha, não seja considerado inelegível.

A mais recente questão sobre inelegibilidade e Lei da Ficha Limpa no cenário político brasileiro em 2018

Notícia recorrente na mídia brasileira, desde a condenação do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no processo da Operação Lava Jato por lavagem de dinheiro e corrupção passiva, já cumprindo pena em regime fechado, é se ele será candidato ou não à Presidência da República no próximo pleito eleitoral, mesmo já condenado por órgão colegiado em processo criminal, com trânsito em julgado. Há um grande interesse político em sua candidatura, visto que, segundo pesquisas de intenções de voto partidárias, ele poderia até mesmo liderar as intenções de voto em algumas regiões do país.

Em tese, segundo a Lei da Ficha Limpa, se o ex-presidente for lançado candidato, seu registro será indeferido em primeira instância, tendo em vista a condenação criminal. Entretanto, sua defesa buscou recentemente, perante o STF, suspender os efeitos de sua condenação (OLIVEIRA, 2018a), dentre eles a inelegibilidade, mas ainda não lançando mão do dispositivo do artigo 26-C, previsto na Lei da Ficha Limpa e já mencionado neste artigo. Isso sem falar no imbróglio jurídico e midiático causado pela ordem deferida e depois cassada de *habeas corpus* concedida por Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em sede de plantão judiciário (OLIVEIRA, 2018b).

Mesmo sem a suspensão da inelegibilidade decorrente da condenação, teoricamente sua candidatura poderia ser indeferida pelo TSE e o ex-presidente poderia recorrer da decisão até o STF, buscando manter a sua candidatura por meio de recurso e de medidas cautelares, ainda que indeferida. É possível a substituição do candidato no prazo de: i) até 10 dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição e ii) de até vinte dias antes das eleições, segundo o artigo 13 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), devendo as duas condições serem combinadas.

Dentre a variedade de cenários possíveis com o lançamento dessa candidatura, o que ocorreu foi a substituição do candidato à Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva pelo candidato a Vice-Presidente da mesma chapa, Fernando Haddad, não se insistindo na candidatura anterior, provavelmente pelo fato de ser

política e juridicamente muito arriscado tentar reverter a decisão dos tribunais superiores, cuja posição já foi relativamente bem consolidada nos últimos anos.

Conclusão

A Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi fruto da mobilização política da sociedade e, após muitos percalços e com a ajuda de parlamentares que zelam pela coisa pública, além de outros atores sociais, entrou em vigor no sistema jurídico brasileiro.

Ela aperfeiçoou a LC 64/1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, e, desde a sua vigência, impediu a candidatura de muitos que, provavelmente, não tinham boas intenções ao ocupar um cargo público de natureza política. Por óbvio, quando se ameaça quem tem poder e não quer abrir mão dele, não se pode esperar algo diferente de retaliações. Mas, até o momento, a Lei da Ficha Limpa tem sido, em geral, bem aplicada pelos tribunais e seu objetivo tem sido cumprido de modo satisfatório.

O regime das inelegibilidades previsto no Direito Eleitoral Brasileiro tem a finalidade de proteger a sociedade de prejuízos que podem ser causados no caso de delinquentes que ocupem cargos com alto poder de decisão e de prestígio. Estes, longe de terem suas ações pautadas pelo bem comum, procurarão apenas locupletar-se dilapidando o patrimônio público de uma forma ou de outra e, mantendo-se no poder, o farão cada vez mais, gerando um círculo vicioso altamente destrutivo para toda a comunidade.

Foram várias as questões jurídicas que ela suscitou, levando o TSE e o STF, além dos tribunais regionais, a pronunciarem-se sobre muitas das mudanças trazidas pela lei, além de rever entendimentos já consolidados, mas vetustos, que não mais se coadunavam com o anseio da sociedade pela moralização da política e do trato com os bens públicos.

À medida que os considerados “fichas-suja” tiveram as suas candidaturas barradas e seus recursos atingiram as instâncias superiores, o TSE e o STF se pronunciaram sobre diversos temas, dentre eles, a constitucionalidade da própria lei e dos seus artigos, sua aplicabilidade ao tempo da sua vigência e a aplicabilidade de seus dispositivos que aumentaram os períodos de inelegibilidade.

Deveras, até o momento a questão mais importante e mais debatida no STF foi a pretensa irretroatividade da lei, visto que ela prevê que o novo prazo de oito anos de inelegibilidade é aplicável a fatos ocorridos mesmo antes de sua vigência, o que ofenderia a cláusula pétrea constitucional da não irretroatividade das leis. Essa polêmica questão já foi dirimida, por apertada maioria, pelo STF, que assentou o entendimento da inexistência de irretroatividade na aplicação da Lei da Ficha Limpa, mas sim de retrospectividade. Nesse sentido, a lei dá uma interpretação diferente não sobre fatos em si, mas às consequências daqueles já ocorridos, à semelhança do Direito Previdenciário, no qual não se pode pleitear o direito adquirido a um regime de previdência. Segundo o STF, assim também é o regime das inelegibilidades: não se pode pleitear direito adquirido a um regime de inelegibilidades não mais vigente.

Notadamente, a Lei da Ficha Limpa tem sido alvo de iniciativas parlamentares que buscam alterá-la. Algumas vezes com a intenção do seu aprimoramento e outras vezes com a intenção da sua flexibilização e abrandamento. É salutar a vigilância da sociedade para não correr o risco de perder importantes salvaguardas trazidas pela lei contra os políticos oportunistas de plantão.

As inelegibilidades e a Lei da Ficha Limpa vêm sendo reiteradamente noticiadas pela mídia e a tendência é de que o sejam cada vez mais, à medida que nos aproximamos do pleito eleitoral deste ano. De novo e certamente, muitos “fichas-sujas” postularão uma candidatura para concorrer a cargos no Poder Executivo e Legislativo estaduais e federais e instarão os tribunais a se pronunciarem sobre a sua elegibilidade, reafirmando ou não a jurisprudência já existente ou, quem sabe, firmando novas jurisprudências sobre assuntos ainda pouco ou não visitados.

A Lei da Ficha Limpa, assim como a democracia brasileira, é recente e dá seus primeiros passos. Apesar disso, ela já trouxe mudanças positivas no contexto da política nacional, fazendo com que os partidos deem atenção à moral daqueles que escolhem como candidatos. Acreditamos que essa mudança de postura política e moral veio para ficar e será aprimorada futuramente, principalmente com a solidificação da jurisprudência dos tribunais superiores dando efetividade à lei. Devemos, no entanto, ficar atentos, pois, como preceituou Thomas Jefferson, principal autor da declaração

da independência dos Estados unidos da América e um dos chamados “pais fundadores” da democracia norte-americana: o preço da liberdade é a eterna vigilância.

Referências

- AGÊNCIA O GLOBO. (2017). Supremo amplia alcance da Lei da Ficha Limpa no país. *Época Negócios*, 5 out. 2017. Disponível em: [https://glo.bo/2zjAWwo]. Acesso em 2 jul. 2018.
- AMORIM, F. (2017). Câmara tenta reverter decisão do STF sobre Lei da Ficha Limpa. *UOL Notícias*, 10 nov. 2017. Disponível em: [https://bit.ly/2Bu7oxB]. Acesso em 2 jul. 2018.
- ASSUNÇÃO, M.; ASSUNÇÃO, M. P. (2010). *Ficha Limpa: a lei da cidadania: manual para brasileiros conscientes*. Santos: Realejo Edições.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/23UGjK4]. Acesso em 26 nov. 2018.
- _____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/1bIJ9XW]. Acesso em 23 nov. 2018.
- _____. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/2MX2EXY]. Acesso em 23 nov. 2018.
- _____. (1994). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Federal nº 1.063-8. Relator: ministro Celso de Mello. *Coordenadoria de Análise de Jurisprudência*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/2RbeX1D]. Acesso em 26 de nov. 2018.
- _____. (2014). Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial Eleitoral nº 229-91.2012.6.27.0029/TO. Relator: ministro Gilmar Mendes. *JusBrasil*, [Salvador]. Disponível em: [https://bit.ly/2P3e2yc]. Acesso em 26 nov. 2018.
- _____. (2017). *Projeto de lei complementar nº 431/2017*. Inclui dispositivo na Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para disciplinar o alcance de hipóteses e prazos de inelegibilidade a fatos que já tenham sido objeto de sentenças judiciais transitadas em julgado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://bit.ly/2TCOWDI]. Acesso em 2 jul. 2018.
- FIXADA tese de repercussão geral em RE sobre aplicação do prazo de inelegibilidade anterior à aprovação da Lei da Ficha Limpa. (2018). *Notícias STF*, 1 mar. 2018. Disponível em: [https://bit.ly/2S9KdhI]. Acesso em 2 jul. 2018.

- NISS, P. H. T. (1994). *Direitos políticos*: condições de elegibilidade e inelegibilidade. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, M. (2018a). Defesa tenta impedir que STF decida sobre inelegibilidade de Lula. *G1*, 28 jun. 2018. Disponível em: [<https://glo.bo/2tFx1ah>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- _____. (2018b). Presidente do TRF-4 mantém Lula preso e diz que decisão final cabe ao relator. *Conjur*, 8 jul. 2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2ujgiJt>]. Acesso em 2 de jul. 2018.
- PINTO, D.; PETERSEN, E. B. (2014). *Comentários à Lei da Ficha Limpa*. São Paulo: Atlas.
- VILAR, J. H. J. (2016). Inelegibilidade decorrente de abuso do poder econômico ou político: artigo 1º, I, “d”, da Lei Complementar n. 64/1990. OLIVEIRA, A. (ed.). *Pontos controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR.
- ZILIO, R. L. (2016). *Direito eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.