



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 9 – Número 3

Setembro/Dezembro 2014



A APLICABILIDADE DA LC Nº 135/2010 NO COMBATE À CORRUPÇÃO¹

THE APPLICABILITY OF THE SL 135/2010 IN COMBATING CORRUPTION

SHEILA MELINA Galski Schio²

Natalia Gimenes Pinzon³

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar a aplicabilidade das modificações incluídas pela lei conhecida como Lei da Ficha Limpa à LC nº 64/1990 no combate à corrupção. A proposta trazida pela

¹ Artigo recebido em 5 de agosto de 2014 e aceito para publicação em 26 de agosto de 2014.

² Bacharel em Direito, assessora na Procuradoria Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

³ Especialista em Ciências Penais pela PUC/RS; mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS; e professora do curso de Direito da Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Fadergs).

LC nº 135/2010, de melhorar nosso quadro político, causou grande comoção na sociedade, razão que nos leva a estudá-la a fim de aferir seus benefícios. Com relação ao texto legal em si, será analisada sua abrangência conforme as opiniões dos doutrinadores e as decisões dos tribunais. Estudaremos as hipóteses de inelegibilidade e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto à aplicação do princípio da anualidade e a constitucionalidade da LC nº 135/2010. Por fim, será demonstrada a contribuição trazida pela LC nº 135/2010 no combate à corrupção tão arraigada em nossa República.

Palavras-chave: Lei da Ficha Limpa. LC nº 135/2010. Iniciativa popular. Inelegibilidade. Combate à corrupção.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the applicability of the modifications included by the law known as Ficha Limpa Law to the SL 64/90 in combating corruption. The proposal introduced by the SL 135/2010 of improving our political framework has caused great commotion, that is the reason why we have studied it in order to gauge its benefits. Regarding the legal text, it will be analyzed its extent according to the indoctrinators' opinions and the court decisions. Thereby, we will study either the hypotheses of ineligibility and the decisions rendered by the Federal Supreme Court will be analyzed about the application of the Annuality Principle and the Constitutionality of the SL 135/2010. Finally, it will be demonstrated the possible contribution brought by the SL 135/10 in combating corruption that is deeply rooted in our Republic.

Keywords: Ficha Limpa Law. SL N. 135/2010. Popular initiative. Ineligibility. Corruption combating.

1 Introdução

A lei objeto desta pesquisa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, batizada popularmente de Lei da Ficha Limpa, repercutiu intensamente na sociedade em geral. Seu projeto foi apresentado ao

Congresso Nacional por meio de iniciativa popular e contou com a assinatura de 1,6 milhão de pessoas. A mobilização da população em prol dessa lei foi impulsionada pela esperança em ver reduzida a corrupção a partir da melhora de nosso quadro de representantes.

O presente artigo tem o intuito de averiguar se a Lei da Ficha Limpa produzirá efeitos favoráveis em nossa longa batalha contra a corrupção. De forma específica, o objetivo é analisar as modificações inseridas na LC nº 64/1990 pela LC nº 135/2010 em um contexto de combate à corrupção que, desde as primeiras manifestações políticas, assola nosso país.

A fim de compreendermos os benefícios trazidos pela nova lei, faz-se necessário analisar as condutas por ela repelidas e os benefícios que daí emergem. A LC nº 135/2010 funciona como um filtro, pois impede de candidatarem-se aqueles que não se demonstrem dignos de um mandato conferido pelo povo.

Salienta-se que o método utilizado na produção do presente trabalho é aquele conhecido como dedutivo, o qual parte de uma premissa maior, geral, e se afunila até chegar a argumentos mais específicos, particulares. Para tanto, inicia-se com a análise da proposição da lei pela iniciativa popular, passa pelas modificações inseridas na LC nº 64/1990, pela posição do Supremo Tribunal Federal (STF), até chegar a uma ponderação conclusiva sobre a possibilidade da existência de benefícios trazidos pela Lei da Ficha Limpa no combate à corrupção e quais seriam eles. Dentre as técnicas de pesquisa empregadas, podemos referir consultas à legislação vigente, à bibliografia e à jurisprudência.

Assim, entende-se restar demonstrada a necessidade de maior conhecimento da LC nº 135/2010 com seus aspectos inovadores, como a inexigência do trânsito em julgado e a expectativa por ela gerada na diminuição dos episódios de corrupção. Propondo-se a perquirir possíveis respostas para as questões aqui aventadas, é que se desenvolve o presente artigo.

2 O surgimento da Lei da Ficha Limpa pela iniciativa popular

A iniciativa popular está elencada em nossa Constituição como uma das formas pelas quais o povo exerce sua soberania, estando prevista, mais precisamente, em seu art. 14, inciso III (CÂNDIDO, 2003, p. 33). Os requisitos exigidos para a apresentação de projeto de lei por meio da iniciativa popular estão elencados no art. 61, § 2º, da Constituição Federal, devendo ser “[...] subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com nada menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

A Lei da Ficha Limpa recebeu apoio de instituições como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), associações de magistrados, membros do Ministério Público, da imprensa e de todos que impulsionaram, de algum modo, a aprovação do projeto de lei. Perante tantas manifestações favoráveis, não é de se surpreender que a Lei da Ficha Limpa não só alcançou o número de assinaturas necessárias para sua proposição por meio da iniciativa popular como ultrapassou tal número, alcançando mais de 1,6 milhão de assinaturas.

Tamanha demonstração de apoio pela população somente ressalta a indignação do povo brasileiro perante os vergonhosos e recorrentes episódios de corrupção e descaso protagonizados pelos representantes de nossa população. Essas mobilizações são movidas pela vontade de mudar a lamentável situação política do país.

O escopo da nova lei sempre foi restringir o acesso à capacidade eleitoral passiva dos que tiverem vida pregressa incompatível com a de um representante do povo (ZILIO, 2010, p. 593), sendo considerada por muitos como norma protetora do princípio da moralidade. Segundo Coelho (2010, p. 56), “aqueles que não possuírem vida pregressa e comportamento compatíveis são desonerados dessa árdua e relevante tarefa de definir os rumos da coletividade”.

Por sua vez, as inelegibilidades são a razão de ser da Lei da Ficha Limpa. É por meio de sua imposição que essa lei tenciona melhorar

nosso quadro político. Destaca-se que elegibilidade e inelegibilidade não se confundem. Enquanto a primeira trata de requisitos positivos que o cidadão necessita preencher para concorrer ao cargo eletivo, os quais estão previstos no § 3º do art. 14 da Constituição Federal, como a nacionalidade brasileira, o pleno gozo dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, a segunda é um requisito negativo, pois se refere à nódoa que um pretendo candidato não pode ostentar (SANSEVERINO, 2010, p. 200). Atualmente, a lei que dispõe sobre as hipóteses de inelegibilidade é a LC nº 64/1990, recentemente alterada pela LC nº 135/2010.

3 Modificações trazidas pela LC nº 135/2010 à LC nº 64/1990

A Lei da Ficha Limpa aumentou e enrijeceu o rol de inelegibilidades contido na LC nº 64/1990, além de trazer outras alterações. Dentre as mudanças sucedidas, podemos citar, de forma concisa:

a) alteração das alíneas *c, d, e, f, g* e *h* do inciso I do art. 1º, que preceituam as hipóteses geradoras de inelegibilidade;

b) alteração do art. 15 para incluir a decisão de órgão colegiado como apta a negar ou a cancelar o registro de candidatura ou tornar nulo o diploma expedido;

c) alteração do inciso XIV do art. 22, no qual a lei incluiu a ideia de que a representação julgada procedente, mesmo após a declaração dos eleitos, gera a inelegibilidade e a cassação do diploma;

d) ampliação do prazo de inelegibilidade para oito anos;

e) inclusão da interferência nos meios de comunicação dentre as causas geradoras de inelegibilidade não só para o candidato, mas para quem contribuiu para a prática vedada;

f) criação de novas restrições à capacidade eleitoral passiva, que vai da alínea *j* à *q*;

g) acréscimo dos §§ 4º e 5º ao art. 1º, sendo que o primeiro exclui do rol de crimes da alínea *e* os culposos, os de menor potencial ofensivo e os de ação penal privada, e o segundo traz ressalva à alínea *k*, que trata da renúncia para esquivar-se de processo administrativo nos casos de desincompatibilização para concorrer ou assumir mandato eletivo, a menos que se verifique fraude;

h) acréscimo dos arts. 26-A, 26-B, 26-C e seus parágrafos, que tratam da prioridade no andamento dos processos de desvio ou abuso de poder e a possibilidade de suspensão da inelegibilidade;

i) revogação do inciso XV do art. 22, pois a representação julgada procedente passou a gerar a cassação do diploma, mesmo após a proclamação dos eleitos, sendo desnecessário o envio de cópias da representação ao Ministério Público para ajuizar ação de impugnação de mandato eletivo.

Com a finalidade de garantir o cumprimento de seu objetivo, qual seja, barrar os que apresentem conduta incompatível com a de um representante do povo, a Lei da Ficha Limpa trouxe o art. 15 da LC nº 64/1990, que faz menção aos casos em que, declarado inelegível o candidato e havendo trânsito em julgado ou decisão emanada de órgão colegiado competente, seu pedido de registro de candidatura será indeferido ou negado, e, tendo sido expedido seu diploma de mandatário, este será declarado nulo. Em relação à possibilidade de a inelegibilidade incidir antes da ocorrência do trânsito em julgado, afastou-se a aplicação do princípio da presunção de inocência *in casu* por não estarmos diante de uma sanção, mas sim de um requisito exigido do cidadão que pretende candidatar-se. De acordo com Reis:

Os que afirmam ser a inelegibilidade uma sanção se apegam a seus aspectos exteriores. Consideram que o fato de ela impedir o acesso de alguém ao registro válido da candidatura constitui uma punição, uma reprovação de uma conduta baseada num juízo de perfil condenatório. Não é isso, todavia, o que ocorre. Inelegibilidade não é uma sanção, é uma

condição jurídica. Condição é um requisito para o exercício de um direito. Em muitas situações, o direito permite que se exija o preenchimento de certas exigências. Elas permitem verificar que o pretendente possui as qualidades esperadas pelo que detém a titularidade do bem ao qual quer ter acesso (REIS, 2012, p. 326).

A fim de evitar maiores prejuízos aos pretensos candidatos, o art. 26-C, inserido na LC nº 64/1990 pela LC nº 135/2010, traz previsão referente à possibilidade de suspensão da inelegibilidade nas hipóteses em que ainda não houve o trânsito em julgado por meio de medida em caráter cautelar, nos casos das alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade, quais sejam, abuso de poder econômico ou político, condenação criminal, corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha, conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais, improbidade administrativa ou simulação de desfazimento de vínculo conjugal (Ibid., p. 291).

A fim de evitar protelação, o § 1º do artigo em tela prevê que será dada preferência sobre todos os outros feitos ao recurso em que for concedido efeito suspensivo, com exceção do *habeas corpus* e do mandando de segurança. Nesse sentido, pode-se citar também o § 3º do art. 26-C da LC nº 64/1990, que reprime a prática de atos processuais com intuito unicamente protelatório mediante a revogação da suspensão, evitando que o julgamento do recurso estenda-se por tempo maior que o necessário e, assim, alargue indevidamente o efeito suspensivo por ele atribuído. A LC nº 135/2010 ainda traz disposição provisória, em seu art. 3º, ao possibilitar o aditamento dos recursos já interpostos, a fim de que possam requerer o benefício suspensivo de que trata o art. 26-C da Lei de Inelegibilidade, igualando-se, assim, os recorrentes.

3.1 Hipóteses de inelegibilidade enrijecidas pela Lei da Ficha Limpa

Dentre as hipóteses de inelegibilidade modificadas pela LC nº 135/2010, podemos referir a alínea *c* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade. Com relação a essa hipótese, foi estendido o período

de restrição à capacidade eleitoral passiva de três para oito anos. Seu enunciado prevê a incidência de inelegibilidade para governador, vice-governador de estado e do Distrito Federal e prefeito e vice-prefeito que perderem seus cargos por terem infringido os preceitos da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal ou do município.

A perda de qualquer dos mandatos arrolados ocorre por meio do que se chama de *impeachment*, cujo propósito é averiguar a ocorrência de crime de responsabilidade. Nota-se que, entre os destinatários dessa alínea, não constam o presidente da República e seu vice, isso porquanto a sanção por eles sofrida, de acordo com o art. 52, parágrafo único da Constituição Federal, não é a inelegibilidade, mas, sim, a inabilitação.⁴ Por fim, os que incidirem em tal hipótese de inelegibilidade carregarão a restrição pelo tempo restante de seu mandato e pelos oito anos que se seguirem.

A mudança exercida na alínea *d* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 consistiu no alargamento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos e na possibilidade de esse obstáculo jurídico incidir sem a exigência de trânsito em julgado, bastando, para tanto, a existência de decisão proferida por órgão colegiado. Essa alínea trata das representações por apuração de abuso de poder econômico ou político julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral. Nesses casos, os representados se tornam inelegíveis tanto para a eleição disputada quanto para as realizadas nos oito anos posteriores.

Nesse sentido, elucida Reis (Ibid., p. 257) que: “[...] é preciso ter presente desde logo que o abuso de poder a que se refere o dispositivo é só aquele dotado de finalidade eleitoral.” Todavia, o inciso XVI do art. 22, inserido pela Lei da Ficha Limpa na LC nº 64/1990, determina que não mais seja exigida a efetiva demonstração da capacidade de a conduta vedada influir no resultado da eleição.

⁴ [...] A inelegibilidade é *minus* em relação ao *plus* da inabilitação, que impede a nomeação e posse em cargos públicos e o acesso aos cargos de servidor público em geral [...] (RAMAYANA, 2010, p. 311).

Quanto à inelegibilidade decorrente de condenação criminal, os delitos que a ensejam estão arrolados nos itens de 1 a 10 da alínea e do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990. A Lei da Ficha Limpa produziu relevante modificação nessa alínea, pois introduziu as categorias criminais dos itens 3, 5, 6, 8, 9 e 10, aumentou as espécies de crimes previstas nos itens 2 e 7 e abrandou o item 4, visto que passou a exigir, além da existência de crimes eleitorais, que esses sejam punidos com pena privativa de liberdade. Da mesma forma, foi acrescido ao art. 1º da Lei de Inelegibilidade o § 4º no intuito de tornar cristalina a não abrangência, pela lei, dos crimes culposos, das contravenções penais e dos casos de ação penal privada.

Completando as mudanças trazidas, temos o aumento do prazo legal de três para oito anos e a possibilidade de a norma surtir seus efeitos a partir de decisão proferida por órgão judicial colegiado. Nesse ponto, é plausível alertar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem entendido que as decisões do Tribunal do Júri⁵ são capazes de gerar a inelegibilidade antes do trânsito em julgado. Quanto à possibilidade de crime tentado, tal especificação é irrelevante para a incidência da inelegibilidade, que incidirá da mesma forma.⁶

O termo *a quo* da inelegibilidade em comento somente ocorrerá depois de cumprida a sanção penal. Portanto, a inelegibilidade não flui concomitantemente ao período de cumprimento de pena; ao contrário, começará a fluir somente após a extinção desta e pelos oito anos seguintes (RAMAYANA, 2010, p. 318).

Outra especificidade que merece destaque é a incidência do prazo de inelegibilidade em períodos do processo penal, em que, havendo decisão colegiada, ainda não há cumprimento de pena ou este é apenas

⁵ Recurso Especial Eleitoral nº 61.103, Acórdão de 21.5.2013, rel. Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, rel. Min. designada LAURITA HILÁRIO VAZ, publicação: *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, data 13.8.2013.

⁶ Não é relevante se o delito se consumou ou restou tentado, a forma de seu cometimento ou grau de sanção. O critério é formal e enumerativo (GONÇALVES, 2010, p. 74).

provisório, o que não enseja a suspensão dos direitos políticos, devendo tais lapsos temporais ser subtraídos dos oito anos impostos pela norma.⁷

Por fim, temos a questão prescricional. A doutrina é pacífica em afirmar que a prescrição do ilícito penal só afasta a inelegibilidade quando atinge a prescrição punitiva prevista no art. 109 do Código Penal, ou seja, da ação penal, de modo que a penalidade nem mesmo venha a existir. Nos casos de prescrição da pretensão executória⁸, retroativa ou superveniente, a inelegibilidade subsiste.

Em seguida, cita-se a alínea *f* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, que trata da inelegibilidade dos indignos ou incompatíveis com o ofício-lato. De acordo com o art. 36 do Estatuto Militar, o posto de oficial é exercido pelos militares em função de chefia, comando e direção, e a punição narrada encontra previsão no art. 142, § 3º, incisos VI e VII, da Constituição Federal, no art. 100 do Código Penal Militar e no art. 120, incisos I, II, III e IV, do Estatuto Militar (Lei nº 6.880/1980). Trata-se de matéria de competência da Justiça Militar, que, porém, gera efeitos na Justiça Eleitoral.

Segundo Cândido (2012, p. 134), Ramayana (2010, p. 320) e Zílio (2014, p. 201), ao contrário do que ocorre na alínea *e*, aqui a inelegibilidade não é superveniente à condenação imposta. Ambas fluem concomitantemente, pois a norma não trouxe determinação diversa expressa. Relativamente ao prazo da restrição, este foi expandido de quatro para oito anos em consonância com as demais alíneas.

⁷ Cumpre, destarte, proceder a uma interpretação conforme a Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea *e* como da alínea *f* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado. (Supremo Tribunal Federal. Julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16.2.2012, publicado em 29.6.2012).

⁸ Na prescrição da pretensão executória ("da condenação") desaparece a pretensão executória ou o direito de execução. O condenado não terá de cumprir a pena, mas persistirão os demais efeitos da sentença condenatória (DELMANTO, 2010, p. 413).

Quanto à alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, houve mudanças no prazo de restrição à capacidade eleitoral passiva, que incidia durante cinco anos e agora dura oito anos, e, além disso, passou a abranger expressamente os ordenadores de despesa, inclusive quando estiverem no exercício do mandato. A alínea em estudo exige a configuração de vários fatos para emanar seus efeitos, ou seja, a existência de contas julgadas rejeitadas por conterem irregularidade insanável, devendo a irregularidade detectada ser capaz de amoldar-se ao conceito de improbidade administrativa⁹, a qual deve ter sido praticada dolosamente. Por fim, para que incida a inelegibilidade, todo esse conjunto de fatos deve ser reconhecido por decisão irrecorrível de órgão competente (GOMES, 2011, p. 181).

A alínea *h*, da mesma forma que a alínea *d*, ambas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, tenciona punir o abuso de poder econômico e político. A diferença entre elas reside em seus agentes. Enquanto a segunda dirige-se aos candidatos ou aos eleitos como representantes do povo, a primeira trata dos “detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiem a si ou a terceiros”. Nesse ponto, a influência da nova lei foi no alongamento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos após o pleito, independentemente da eleição ou não do candidato e da desnecessidade de trânsito em julgado para sua incidência, sendo suficiente a existência de decisão emanada por órgão judicial colegiado.

A previsão transcrita na alínea *j* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 não era contemplada pela LC nº 64/1990, tendo sido, em sua totalidade, inserida pela Lei da Ficha Limpa. O intuito é refrear a corrupção eleitoral, a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997), a captação ou os gastos ilícitos de recursos de campanha (art. 30-A

⁹ Consiste a improbidade administrativa na atuação de forma desonesta do agente público ou do particular, respectivamente, no desempenho da função ou numa eventual relação mantida com a administração pública. Pressupõe uma conduta em detrimento de valores, juridicamente tutelados, expostos na lei que a disciplina. Sempre que se falar em improbidade, no Direito brasileiro, há necessidade da visualização de uma conduta violadora da norma que a descreve. Por meio da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Direito brasileiro passou a dedicar especial atenção à improbidade, definindo-a e descrevendo as condutas que a tipificam com a enumeração das respectivas sanções [...] (PINTO, 2008, p. 387).

da Lei nº 9.504/1997) e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral (art. 73 ss. da Lei nº 9.504/1997), ou seja, infrações já previstas pela legislação eleitoral, mas, até então, incapazes de gerar inelegibilidade. Preza-se aqui a igualdade na corrida eleitoral.

A norma almeja como destinatários os candidatos, compreendidos como aqueles que tiveram deferido seu pedido de registro de candidatura e aqueles que já estão no exercício de mandato público. Ademais, em homenagem ao princípio da proporcionalidade, quando as infrações resultarem em mera imposição de multa, não haverá incidência de inelegibilidade (GOMES, 2011, p. 175).

A alínea *k*, por sua vez, dirige-se ao presidente da República, ao governador de estado e do Distrito Federal, ao prefeito e aos integrantes do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais e coíbe a prática comum de renunciar ao mandato para desvencilhar-se de investigações e processos. Assim, a partir do oferecimento de representação ou de petição que enseje a abertura de processo por infringência à Constituição Federal, à Constituição estadual, à Lei Orgânica do município ou à do Distrito Federal, o candidato que renunciar a seu cargo tornar-se-á inelegível para o pleito realizado até o fim de seu mandato e nos oito seguintes (RAMAYANA, 2010, p. 333).

É necessário ressaltar que, nos casos de desincompatibilização¹⁰ para candidatar-se ou assumir outro mandato, não se aplica a norma em análise. Entretanto, nos termos do § 5º do art. 1º da LC nº 64/1990,

¹⁰ Esta consiste na desvinculação ou no afastamento do cargo, emprego ou função públicos, de maneira a viabilizar a candidatura. [...] A finalidade deste instituto é evitar o quanto possível que candidatos ocupantes de cargos públicos coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da administração pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com eficiência à população, como também o equilíbrio e a legitimidade da eleição (GOMES, 2011, p. 150); [...] exige-se do eleitor interessado que ele não esteja, durante o tempo fixado pela norma, exercendo nenhum cargo público ou político, ou atuando em direção de entidade de classe, ou não possua parentesco com ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo. [...] Incompatível é o nacional que não se desincompatibilizou, ou porque não se afastou do cargo que ocupava, ou porque do mandato eletivo não se afastou o seu parente que o exercia (COSTA, 2013, p. 133).

caso comprovada a ocorrência de fraude, haverá incidência da inelegibilidade em comento.

O preceito exposto na alínea *l* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 tem por base o art. 15, inciso V, da Constituição Federal, que permite a punição da improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) por meio da suspensão de direitos políticos. Necessária aqui a coexistência de ato de improbidade lesivo ao patrimônio e enriquecimento ilícito (CASTRO, 2014, p. 205). A restrição à capacidade eleitoral passiva é de oito anos e só começará a incidir após o cumprimento da pena de suspensão aos direitos políticos, decorrente dessas espécies de ações (GOMES, 2011, p. 192). Destaca-se não haver necessidade de que a conduta resulte em possível alteração no resultado da disputa eletiva. A fim de evitar interpretações distorcidas, a LC nº 64/1990, em seu art. 22, inc. XVI, traz, expressamente, essa ressalva.

Aqueles que forem expulsos de sua profissão por infração ético-profissional, tendo sido emitida decisão pelo órgão profissional competente, restarão inelegíveis por oito anos, nos termos da alínea *m* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, salvo se a exclusão houver sido anulada ou suspensa pelo Judiciário. Zílio (2014, p. 231) sustenta que a contagem do prazo, nos casos em que a decisão é administrativa, inicia-se a partir desta. Considerando não haver homogeneidade entre os estatutos profissionais, não se pode definir precisamente quais atos geram expulsão. De qualquer forma, é coerente exigir certa gravidade na falta cometida, bem como assegurar a observância do contraditório e a ampla defesa (RAMAYANA, 2013, p. 337).

Já a alínea *n* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 trata dos que se divorciarem, dissolverem sua união estável ou simularem sua ocorrência a fim de não incidirem em condição de inelegibilidade. Percebe-se que o escopo do texto legal é proteger o art. 14, § 7º, da Constituição Federal, o qual torna inelegível o cônjuge dos representantes do Executivo nos territórios abrangidos pelo cargo.

São casos em que o casal rompe o vínculo ou finge romper perante a Justiça, mas continua de fato sua união. A declaração da existência de simulação é feita pela Justiça Comum, na Vara de Família, e, em se

tratando de decisão proferida por órgão colegiado, será o marco inicial da imposição da inelegibilidade que perdurará por oito anos (GOMES, 2011, p. 195).

Imediatamente após, a LC nº 64/1990 traz a inelegibilidade preceituada em seu art. 1º, inciso I, alínea o. De acordo com essa alínea, os que forem punidos com demissão do serviço público, fundada em processo administrativo ou judicial, estarão impossibilitados de serem eleitos pelos próximos oito anos. A restrição é contada da data da decisão sancionatória, e a existência de suspensão ou anulação do ato pelo Poder Judiciário obsta a incidência da inelegibilidade (CASTRO, 2014, p. 208).

Com relação à alínea p do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, a restrição à capacidade passiva recai sobre os que realizarem doações consideradas ilegais pela legislação eleitoral e abrange tanto as pessoas físicas quanto os dirigentes responsáveis pelas pessoas jurídicas. Como exemplos de doação ilegal, podem-se citar as doações acima do limite imposto pelos arts. 23 e 81 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). A inelegibilidade perdurará pelo período de oito anos e, para surtir efeito, exige apenas a existência de decisão emanada de órgão colegiado.

O art. 1º, inciso I, alínea q da LC nº 64/1990 tem como destinatários os magistrados e membros do Ministério Público punidos com a perda de seu cargo, os quais ficarão inelegíveis pelo prazo de oito anos ainda que peçam exoneração ou aposentem-se voluntariamente a fim de esquivarem-se de processo administrativo disciplinar (GOMES, 2011, p. 295).

Da análise das alíneas do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, modificadas pela Lei da Ficha Limpa, nota-se a maior abrangência conferida à norma com a inclusão de novas hipóteses de inelegibilidade, alcançando, assim, maior número de sujeitos. Ademais, chamam a atenção a incidência imediata da inelegibilidade diante da existência de decisão colegiada proferida por órgão competente e o alargamento e padronização do período de inelegibilidade para oito anos, coincidindo com o mandato mais longo existente em nossa política, qual seja, o de senador da República.

4 Princípio da anualidade e constitucionalidade da norma

Após a promulgação da Lei da Ficha Limpa, ganharam destaque as questões envolvendo sua adequação ao princípio da anualidade e constitucionalidade. Com relação ao alinhamento da norma com a Constituição Federal, discutiu-se principalmente a inexigibilidade do trânsito em julgado para a incidência da inelegibilidade e sua possibilidade de retroagir.

O art. 5º da LC nº 135/2010 dispõe, expressamente, que a entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa ocorreu na data de sua publicação no Diário Oficial da União, portanto, em 7 de junho de 2010. Todavia, diversos juristas arguiram que a aplicação da lei para a eleição ocorrida naquele mesmo ano ocasionaria ferimento ao princípio da anualidade, positivado no art. 16 da nossa Carta Magna.

É necessário frisar que nem todas as normas eleitorais são submetidas ao princípio da anualidade ou anterioridade anual, mas somente aquelas alteradoras do processo eleitoral, como cristalinamente previsto na Constituição Federal. Isso ocorre porque, um ano antes da eleição, os partidos que desejarem participar do pleito precisam estar com seus estatutos registrados junto ao TSE, e os candidatos necessitam tanto comprovar domicílio eleitoral na circunscrição para a qual desejam concorrer quanto estar filiados a partido político.

A Suprema Corte, ao decidir pela aplicação do princípio da anualidade no tocante à Lei da Ficha Limpa, alterou seu entendimento anterior, uma vez que a LC nº 64/1990 entrou em vigor no ano de sua promulgação e foi considerada apta para surtir efeitos já no pleito realizado naquele mesmo ano. Nesse sentido é o RE nº 129.392/DF, de relatoria de Sepúlveda Pertence. Entretanto, com a LC nº 135/2010, foi diferente. No julgamento do RE nº 633.703/MG pelo STF, este, por maioria de votos, alterou seu posicionamento e proferiu decisão em sentido diverso, conforme se observa em trecho da ementa:

O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. [...] Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral. [...] Recurso extraordinário conhecido para: [...] *b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010.*" (RE-STF nº 633.703, rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJE - 18.11.2011) (grifo nosso).

Assim, a aplicação da Lei da Ficha Limpa foi postergada para as eleições municipais de 2012. Importante frisar que a lei é válida desde a sua promulgação, em 2010, mas somente pôde passar a produzir seus efeitos após o transcurso de um ano. Como em 2011 não houve eleição, só pôde gerar efeitos no pleito seguinte, portanto, nas eleições de 2012.

Dessa forma, a lei existia e era válida já na eleição de 2010, no entanto, não lhe foi permitido gerar consequências no plano social, o que a tornava ineficaz. A decisão do STF, ao adiar a aplicação da Lei da Ficha Limpa para o pleito de 2012, suspendeu sua capacidade de gerar eficácia jurídica no que tange à eleição que se seguiu à promulgação da norma. Consoante Mello (1994, p. 63-64), é possível que uma lei esteja em vigor sem ser considerada eficaz: "nada impede que uma determinada norma jurídica seja promulgada com vigência e incidências imediatas, mas estabelecendo que os órgãos responsáveis somente a poderão aplicar dentro de certo prazo."

Essa última hipótese relaciona-se perfeitamente ao que ocorreu com a LC nº 135/2010, quando os órgãos judiciais foram impedidos pela decisão da Suprema Corte de aplicá-la de imediato aos pedidos de registro de candidatura do pleito de 2010. Pode-se dizer, assim, que a capacidade da lei de emanar seus efeitos no plano social somente se concretizou no pleito eleitoral de 2012.

Já quanto à constitucionalidade da norma, o STF manifestou-se no julgamento conjunto da ADI nº 4.578 e das ADCs nºs 29 e 30. Em seu voto, o relator Luiz Fux decidiu que a possibilidade de alargar o período de inelegibilidade daqueles que tiveram sua capacidade eleitoral passiva restringida antes do surgimento da lei, a fim de adequá-lo à norma eleitoral atualmente em vigor, em nada fere a Constituição. Trata-se, assim, de caso típico de retrospectividade. Canotilho (2010, p. 260) diferencia a retroatividade autêntica, vedada por nossa Carta de Direitos, da chamada retroatividade inautêntica ou retrospectividade, admitida por nosso sistema constitucional. Na retroatividade autêntica, “uma norma pretende ter efeitos sobre o passado”, enquanto, na retrospectividade, “[...] uma lei, pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*), acaba por tocar em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidos no passado, mas ainda existentes.”

O relator entendeu que não há direito adquirido à candidatura, ao contrário, para alcançá-lo, é necessário proceder ao registro de candidatura junto à Justiça Eleitoral. Temos, assim, que a retrospectividade da Lei da Ficha Limpa não acarretará nenhuma mudança em eleições anteriores ao seu surgimento, apenas adequará a possibilidade de candidatura nas eleições que a sucederem, ampliando os prazos dos casos em que a inelegibilidade já incidiu, a fim de adequá-los à lei vigente no momento do registro de candidatura, qual seja, a LC nº 135/2010.

Seguindo-se com os demais pontos enfrentados, temos a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade elencadas nas alíneas *c, d, f, g, h, j, k, m, n* e *o* da LC nº 135/2010, bem como a declaração de que as alíneas *e* e *l* do mesmo diploma legal são parcialmente constitucionais, apenas para admitir que o prazo de oito anos de inelegibilidade possa ser subtraído do período que vai da condenação até seu trânsito em julgado.

Pelo exposto, resta claro que a decisão proferida pela Suprema Corte, ao declarar a constitucionalidade da LC nº 135/2010, conferiu-lhe credibilidade para ser aplicada pelos juízos, bem como delimitou sua perfeita aplicação, como no caso da retroatividade inautêntica e da contagem do período de inelegibilidade durante o lapso que compreende a decisão condenatória e o trânsito em julgado. Desse modo, a Lei da Ficha Limpa

obteve chancela para surtir seus efeitos, alicerçada na carta branca recebida pelo STF, e, em 2014, será pela primeira vez aplicada em eleições gerais.

5 Conclusão

A criação da LC nº 135/2010, por meio de iniciativa popular, demonstrou o repúdio da população brasileira aos políticos corruptos e a sua indignação com os recorrentes e vergonhosos episódios de descaso e “assalto” aos bens públicos. De modo geral, o intuito da norma é servir como um filtro aos pedidos de candidatura, a fim de verificar se o pretendo candidato a representante do povo tem vida pregressa digna do cargo que pretende ocupar. Sem dúvida, ao ser posta em prática, a norma trará efeitos benéficos no combate à corrupção, pois estará barrando aqueles que, em sua vida pregressa, demonstraram não ter moralidade suficiente para ocupar um cargo político-eletivo.

Da análise do texto da LC nº 135/2010, percebe-se que as modificações por ela inseridas na chamada Lei de Inelegibilidade foram bastante relevantes, visto terem sido criadas novas hipóteses de inelegibilidade, aumentado seu período de incidência, e ter tornado possível que a norma surta efeitos sem a necessidade do trânsito em julgado, bastando, para tanto, haver condenação por órgão judicial colegiado. Houve, portanto, um enriquecimento da LC nº 64/1990, que, desde a eleição de 2012, passou a vigorar com as modificações sofridas.

A lei traz a expectativa de renovação entre os atuais representantes políticos, o que, a princípio, demonstra ser capaz de produzir reflexos positivos em todo o nosso sistema político, visto que, desde já, dá fim a diversas farras políticas, como a renúncia ao mandato eletivo para fugir de punições. É claro que, apesar de sua força na redução da corrupção, a lei não é capaz de extirpá-la de vez de nosso sistema político, no entanto é um grande passo rumo à democracia que almejamos. A Lei da Ficha Limpa dá o exemplo de conduta que não esperamos e repudiamos em nossos governantes. Quem sabe, assim, no futuro, os que chegarem ao poder serão pessoas realmente preocupadas com a nação, e não com seus próprios interesses ou com os interesses de uma minoria.

Contudo, a consolidação da Lei da Ficha Limpa exige permanente fiscalização pela sociedade, a fim de não cair em desuso, como já ocorreu com outras leis. O Judiciário é incapaz de fiscalizar a aplicação da lei sozinho, portanto, é necessário que os cidadãos colaborem no controle do respeito à nova legislação, principalmente denunciando os casos de inelegibilidade que chegarem até seu conhecimento. Desse modo, conclui-se que, desde que seja mantida a aplicação da norma em estudo nas eleições gerais de 2014 e nas próximas, da mesma forma como se deu no pleito de 2012, certamente será uma aliada no combate à proliferação da corrupção no âmbito político.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 1.001*, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 135*, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Lei nº 6.880*, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

COELHO, Marcos Vinicius Furtado. As mudanças de paradigmas decorrentes da lei complementar n. 135. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; REIS, Márlon Jacinto. (Coords.). *Ficha Limpa: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

Cândido, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 15. ed. São Paulo: EDIPRO, 2012.

_____. *Inelegibilidades no Direito brasileiro*. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COSTA, Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DELMANTO, Celso et al. *Código Penal comentado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Os crimes que geram inelegibilidade. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto. (Coords.). *Ficha Limpa: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

REIS, Márlon. *Direito Eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

SENADO FEDERAL. *Parecer nº 571/2010 da Comissão de Constituição e Justiça*. Diário do Senado Federal nº 74. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=533#>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade, inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas) e ações eleitorais*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

_____. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade, inelegibilidade e processo eleitoral*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.