



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - UNIPAC  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - FADI  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PAULO BAPTISTA GRAVINA JÚNIOR**

**A “LEI DA FICHA LIMPA”: SUA CONSTITUCIONALIDADE E SUAS  
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO**

**BARBACENA  
2011**

**PAULO BAPTISTA GRAVINA JÚNIOR**

**A “LEI DA FICHA LIMPA”: SUA CONSTITUCIONALIDADE E SUAS  
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Rafael Francisco de Oliveira

**BARBACENA  
2011**

**Paulo Baptista Gravina Júnior**

**A “LEI DA FICHA LIMPA”: SUA CONSTITUCIONALIDADE E SUAS  
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Universidade  
Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Esp. Rafael Francisco de Oliveira  
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC**

**Prof. Esp. Fernando Prado  
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC**

**Prof. Esp. Nilton José de Araújo Ferreira  
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC**

**Aprovada em: 21/12/2011**

Dedico este trabalho a todos os brasileiros que vislumbraram na Lei Complementar 135/2010, uma possibilidade de banir do cenário político, pessoas de caráter duvidoso, que teimam em manchar a honra da nação brasileira.

A crise é de caráter.

Wilson Trópia

## RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade demonstrar a importância da participação popular no caminho democrático trilhado pela República Federativa do Brasil. Através da mobilização popular, foram colhidas assinaturas com vistas à apresentação de projetos de lei que trouxeram a esperança de que os ocupantes de cargos públicos tenham maior cuidado no trato com a coisa pública. A chamada Lei da Ficha Limpa provocou um alvoroço no meio político com a possibilidade de serem impedidas candidaturas de pessoas com condenação em órgão colegiado e no meio jurídico com a discussão do início de sua validade, além de sua constitucionalidade. A população anseia por seriedade na política e compromisso com o bem estar social, mas somente atingiremos estas metas com pessoas honestas e interessadas ocupando os postos de representantes do povo.

**Palavras-chave:** Ficha Limpa, mobilização popular, anterioridade, administração pública.

## **ABSTRACT**

The present work has as purpose to demonstrate the importance of the popular participation in the democratic road thrashed by the República Federativa of Brazil. Through the popular mobilization, they were picked signatures with views to the presentation of bills that you/they brought the hope that the occupants of public positions are larger careful in the treatment with the public thing. The call Law of the Clean Record provoked an agitation in the political middle with the possibility of people's candidacies they be impeded with condemnation in organ colegiado and in the juridical way with the discussion of the beginning of your validity, besides your constitucionalidade. The population desires for seriousness in the politics and commitment with the good to be social, but we will only reach these goals with honest and interested people occupying the representatives' of the people positions.

**Key-words:** Record Cleans, popular mobilization, anteriorness, public administration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Entrega das assinaturas que deram amparo à apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular 1.517/99 .....	16
Figura 2: Cartaz da campanha .....	17
Figura 3: Mapa do Brasil com destaque para os municípios onde se verificou ocorrência de cassações por corrupção eleitoral .....	19
Figura 4: Quadro quantitativo das cassações por estado .....	20
Figura 5: Cartaz da campanha Ficha Limpa .....	21



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Cassados por cargo .....	18
Tabela 2: Cassados por partido .....	19

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CBJP - Comissão Brasileira Justiça e Paz

CF/88 - Constituição Federal

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPF - Confederação Nacional das Profissões Liberais

LC - Lei Complementar

MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

STF - Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 ÉTICA E MORAL NA POLÍTICA</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 Conceituação</b> .....	<b>12</b>
<b>3 A MOTIVAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1 A expectativa da sociedade</b> .....	<b>14</b>
<b>3.2 A mobilização popular</b> .....	<b>15</b>
3.2.1 A histórica Lei 9.840/1999 .....	<b>15</b>
3.2.2 Os efeitos da Lei 9.840 .....	<b>17</b>
3.2.3 A Campanha Ficha Limpa .....	<b>20</b>
<b>3.3 Os motivos do projeto</b> .....	<b>22</b>
3.3.1 O apoio da OAB .....	<b>23</b>
<b>3.4 Tentativas de alteração do projeto</b> .....	<b>24</b>
<b>4 A DISCUSSÃO DA LEI NA ESFERA JUDICIÁRIA</b> .....	<b>26</b>
<b>4.1 A discussão e decisão no Supremo Tribunal Federal</b> .....	<b>30</b>
4.1.1 O voto do Ministro Relator e o princípio da anterioridade .....	<b>31</b>
4.1.2 O voto dos demais ministros .....	<b>32</b>
4.1.3 A Repercussão Geral .....	<b>35</b>
<b>5 O JULGAMENTO NO STF SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI</b> .....	<b>36</b>
<b>5.1 Sessão do dia 09/11/2011</b> .....	<b>36</b>
<b>5.2 Sessão do dia 01/12/2011</b> .....	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>40</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república democrática; e como tal se rege por um ordenamento jurídico no topo do qual como lei maior e norteadora de todas as demais, inclusive as mais antigas que devem ser recepcionadas por ela, está a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Porém, uma lei aprovada e sancionada em 2010, provocou uma celeuma enorme em torno de si, sendo apontada por muitos como uma ofensa frontal a desígnios constitucionais básicos: trata-se da Lei Complementar 135/2010, que altera a Lei Complementar 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.

Sua proposição já significa um marco na história política brasileira, pois se deu por iniciativa popular, com mais de um milhão e meio de assinaturas.

Mas a celeuma toda se dá no tocante ao fato de esta lei considerar culpados, réus que ainda não tiveram suas sentenças transitadas em julgado. O artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal é claro: “LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”

Muito se comentou sobre esta lei desde sua promulgação até hoje, entre seções do STF para analisá-la, e muito se comentará no futuro. E este é o tema deste estudo que pretende expor opiniões de juristas, tribunais e operadores do direito, com vistas a buscar um entendimento sobre o assunto.

Uma coisa é certa: aqueles que têm contas a acertar com a justiça, têm muito com o que se preocupar.

Não é pretensão deste trabalho perseguir, acusar ou julgar qualquer parlamentar, administrador e partido político. Os nomes que constam neste documento foram retirados de materiais divulgados pela imprensa brasileira.

## 2 ÉTICA E MORAL NA POLÍTICA

### 2.1 Conceituação

Desde priscas eras, o homem busca, mesmo antes de conhecer exatamente o sentido, instituir regras de comportamento que busquem atender a dois princípios: ética e moral.

Muitos defendem que são sinônimos, mas podemos estabelecer diferenças entre os conceitos. Sutis, mas existem diferenças.

Nas palavras do eminente Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Martins Filho (2010, p. 4):

Etimologicamente, Ética e Moral são sinônimas, significando costume (ethos do grego e mores do latim). No entanto, muitos fazem a distinção entre a Ética, que seria o padrão de comportamento de um grupo ou comunidade e, portanto, relativa, enquanto a Moral diria respeito ao ideal de comportamento segundo as exigências da natureza racional comum a todos os homens, e, nesse sentido, objetiva. Assim, até a máfia teria o seu código de ética (pode matar, mas não se envolver com droga), apesar de sua imoralidade patente. Preferimos, no entanto, a sinonímia entre os termos, pois não se pode chamar de ético a qualquer padrão estabelecido de comportamento.

Continuando suas considerações sobre ética, Martins Filho (2010), avalia que a Ética não pode ser considerada como “um conjunto interminável e oprimente de deveres e obrigações”. Antes, cabe encará-la como uma “plêiade de virtudes e capacidades a adquirir e aperfeiçoar”, como uma “busca da excelência profissional e pessoal”.

Sendo assim a ética adquire a natureza de um ideal; um ideal que entusiasma, pois o indivíduo vislumbra a possibilidade de aperfeiçoamento de conduta, um ideal que atrai quem o persegue, tanto porque dá à própria vida um sentido de utilidade social, como porque gratifica a pessoa que se torna conhecida e admirada pela competência técnica e pela confiabilidade ética de seu comportamento.

Depreende-se, então, que não basta o indivíduo ser ético hoje e não sê-lo amanhã; ou ser ético profissionalmente e não sê-lo enquanto ocupante de cargo ou mandato público; o indivíduo precisa ter a consciência que seu comportamento deve ser ético, respeitando a moral não só em determinados momentos, mas em todas as suas ações e ocupações.

Já a moral é um conjunto de regras no convívio. O campo de aplicação é maior do que o campo do Direito. Nem todas as regras morais são regras jurídicas. O campo da moral é mais amplo. A semelhança que o Direito tem com a Moral é que ambas são formas de controle social.

Segundo a enciclopédia virtual Wikipedia (2004), existem algumas teorias que podem explicar melhor o campo de aplicação entre o Direito e Moral, quais sejam<sup>1</sup>:

- Teoria dos círculos secantes de Claude du Pasquier, segundo a qual Direito e Moral coexistem, não se separam, pois há um campo de competência comum onde há regras com qualidade jurídica e que têm caráter moral. Toda norma jurídica tem conteúdo moral, mas nem todo conteúdo moral tem conteúdo jurídico;
- Teoria dos círculos concêntricos (Jeremy Bentham), segundo a qual a ordem jurídica estaria incluída totalmente no campo da Moral. Os dois círculos (Moral e Direito) seriam concêntricos, com o maior pertencendo à Moral. Assim, o campo moral é mais amplo do que o do Direito e este se subordina à Moral.
- Teoria do mínimo ético, desenvolvida por Georg Jellinek, segundo a qual o Direito representa apenas o mínimo de Moral obrigatório para que a sociedade possa sobreviver.

O eminente jurista, professor e Doutor em Direito Comparato (2006, p. 17) afirma que pode ser classificado como ético o homem que persegue o ideal de excelência moral, que incorpora virtudes ao seu agir, “através do esforço por vencer as tendências contrárias (que são os vícios), até construir um caráter equilibrado”.

De qualquer forma, respeitadas todas as opiniões, o que se espera de representantes eleitos pelo povo para exercerem mandatos executivos e legislativos, é que o façam respeitando tanto os limites éticos quanto os morais, sejam eles determinados pelo ordenamento jurídico, sejam eles costumeiros. Porém, não é o que verificamos quando analisamos a conduta de determinados políticos.

---

<sup>1</sup> <http://pt.wikipedia.org/wiki/Moral>

## **3 A MOTIVAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO**

### **3.1 A expectativa da sociedade**

Assistimos com frequência alarmante e já há algum tempo, através dos mais variados veículos midiáticos, as notícias de desvios de verbas, mau uso do dinheiro público, desvios, falcaturas e tantos outros nomes dados aos crimes praticados por políticos e administradores Brasil a fora, em todas as esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

Rapidamente podemos citar alguns escândalos que receberam apelidos, inclusive, com a criação de palavras que não existiam na língua portuguesa, mas que marcaram a história política brasileira tais como “Mensalão”, “Mensalinho”, “Anões do Orçamento”, além de muitos outros.

Da mesma maneira que os escândalos, as apurações destas causam espanto; não raras vezes, na verdade em sua maioria, os envolvidos passaram por processos nas respectivas casas legislativas que culminaram em votação por seus pares, com base em processos cujas investigações couberam às comissões de ética, para decidir se seus mandatos seriam cassados e, surpreendentemente, saíam ilesos.

Alguns poucos foram usados como “bodes expiatórios” pois, apesar de muitos comprovadamente serem culpados, apenas um ou outro tiveram seus mandatos cassados, mesmo que houvesse provas irrefutáveis de participação destes nos mais diversos esquemas e falcaturas.

Esta “blindagem” oferecida aos acusados se deve ao fato de que tais votações são acobertadas pelo voto secreto, ou seja, o parlamentar não precisa justificar porque considera culpado ou inocente determinado legislador; nem ao menos precisa demonstrar se votou contra ou a favor

Outro expediente bastante usado é a renúncia ao mandato. Uma vez instaurado o processo no Conselho de Ética, não mais é permitido ao parlamentar renunciar; ou seja, o mesmo deve responder por seus atos, sendo-lhe, evidentemente, oferecido o direito de defesa. Mas é facultada ao acusado, a possibilidade de renunciar antes da abertura do processo e aí, todas as alegações

que justificariam as investigações, mesmo que fundadas em indícios claros de crimes de improbidade administrativa ou mesmo de cunho penal, simplesmente são esquecidas.

### **3.2 A mobilização popular**

Revoltados com a situação de impunidade estabelecida é que muitos brasileiros se uniram e em abril de 2008 foi lançada a Campanha Ficha Limpa com o objetivo de melhorar o perfil dos candidatos e candidatas a cargos eletivos do país.

A história do Projeto de Lei Popular 518/09 começa com a campanha “Combatendo a corrupção eleitoral”, em fevereiro de 1997, pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB. Esse projeto deu continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, da CNBB, cujo tema foi “Fraternidade e Política”.

Para apresentação do projeto, foi utilizado o recurso previsto no artigo 61, parágrafo 2º da Constituição Federal, que prevê que a iniciativa de projetos de lei, dentre outras formas, “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”.

#### **3.2.1 A histórica Lei 9.840/1999**

Cabe a abertura de um destaque à mobilização popular para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular que se deu entre os anos de 1998 e 1999 e recebeu o nome de “Voto não tem preço, tem consequências”.

Em 1997, a Comissão Brasileira Justiça e Paz decidiu dar continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996 - cujo tema foi “Fraternidade e Política” - por meio do lançamento do projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”. Esta ação se deu através da união de mais de sessenta entidades da sociedade civil para a



criação de um projeto de lei de combate à corrupção eleitoral. Rapidamente - aproximadamente um ano - chegou-se a meio milhão de assinaturas, mas a coordenação do movimento decidiu por dar continuidade ao trabalho com a finalidade de alcançar um milhão.

O trabalho surtiu resultados e em apenas três meses chegou-se a um total de 1.039.175 assinaturas, mais do que suficientes para a criação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

No dia 10 de agosto de 1999 uma comitiva composta por representantes de várias entidades nacionais - à frente D. Jayme Chemello, presidente da CNBB - entregou o Projeto ao Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer.

FIGURA 1 - Entrega das assinaturas que deram amparo à apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular.



Fonte: [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)

Ante à incontestável vontade de mudança do povo brasileiro, manifestada através do significativo número de assinaturas, fez com que o projeto, que recebeu o número 1.517/99, tivesse uma tramitação surpreendentemente rápida; foi apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 18/08/1999 e enviado para sanção em 23/09/1999.<sup>2</sup> Evidentemente que o apoio ao projeto por entidades do quilate da CNBB, pesou em prol desta celeridade.

No dia 28 de setembro de 1999 a Lei Federal 9.840 era sancionada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, dois dias antes da data limite que permitia que ela fosse aplicada nas eleições municipais de 2000, conforme preceitua o artigo 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral

---

<sup>2</sup> <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>

entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

A sociedade brasileira passou a contar com um forte instrumento de luta, pois trouxe inovações que permitem o combate à impunidade com relação aos crimes de compra de votos ou uso eleitoral de mecanismos de governo.

Com a inclusão do artigo 41-A na Lei 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições e norteadora dos pleitos nas esferas federal, estadual e municipal do país, é possível a cassação do candidato que oferece, doa, entrega ou promete bens ou vantagens de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, em troca de votos.

A outra alteração importante ainda na referida lei, se deu no parágrafo 5º do artigo 73, que trata do uso eleitoral da máquina administrativa, introduzindo a punição da cassação do mandato ou do diploma.

FIGURA 2 - Cartaz da campanha



Fonte: [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)

### 3.2.2 Os efeitos da Lei 9.840

A aplicação da Lei 9.840 já se deu nas eleições municipais do ano de 2000, porém os dados sobre cassações e processos que foram movidos com base na nova lei são escassos.

Ainda neste ano, são criados os chamados “Comitês 9840”, com a singela missão de combater a corrupção eleitoral.

Já nas eleições de 2002, cerca de 100 políticos aproveitadores que exploravam as carências populares para conquistar mandatos e exercê-los unicamente em seu próprio proveito, já haviam sido cassados. Foram criados 130 comitês em cerca de 17 estados brasileiros, envolvendo aproximadamente 1.600 pessoas. No trabalho educativo, o Movimento continuou usando o slogan “Voto não tem preço, tem consequências”.

Em 2004, contabilizando algo em torno de 320 cassações, foi verificada uma ampla reformulação das câmaras municipais, algumas até totalmente, substituindo-se chefes políticos que se perpetuavam em cargos por candidatos que se propunham a trabalhar pelos interesses coletivos.

Em 2006, deu-se maior ênfase às cassações com a divulgação do total pelo MCCE. Em uma coletiva de imprensa, na sede da CNBB, foram divulgados os números: 419 cassações até então.

Ainda neste mesmo ano, ainda como parte deste esforço na divulgação da lei, foi implementada uma campanha com distribuição de material didático, em especial a cartilha “Lei 9840: vamos combater a corrupção eleitoral”, com distribuição em todo o país.

Em outubro de 2007, foram divulgados dados sobre os efeitos da Lei 9.840 e os ganhos verificados com sua aplicação, quais seriam, a lei de iniciativa popular provocou aproximação entre a sociedade e o poder judiciário, iniciou-se na sociedade um processo educativo sobre a possibilidade de eleições limpas e o número de cassações por corrupção eleitoral é a maior demonstração de que a Lei 9.840 é aplicada.

TABELA 1 - Cassados por cargo

<b>CARGO</b>	<b>ATINGIDOS</b>
Governador e vice	4
Senador e suplentes	6
Deputado Federal	8
Deputado Estadual/Distrital	13
Prefeitos e vices	508
Vereadores	84
<b>Total</b>	<b>623</b>

Fonte: [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)

TABELA 2 - Cassados por partido

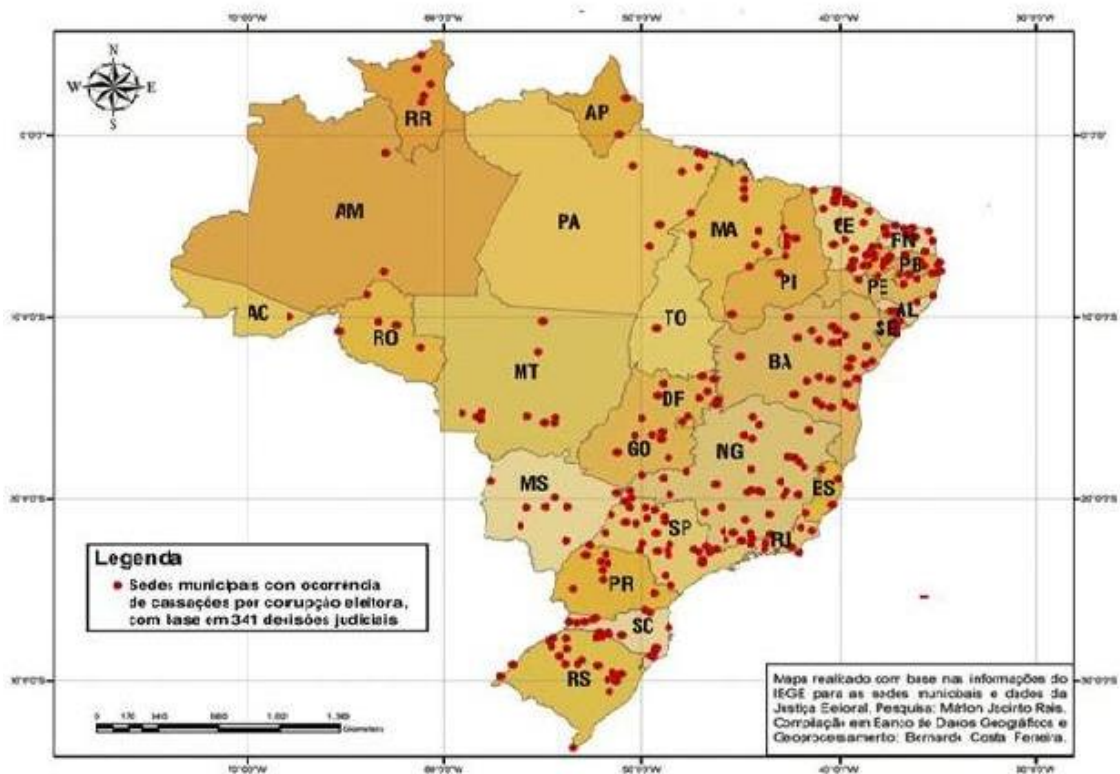
PARTIDO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
DEM	69	20,4
PMDB	66	19,5
PSDB	58	17,1
PP	26	7,7
PTB	24	7,1
PDT	23	6,8
PR	17	5
PPS	14	4,1
PT	10	2,9
PPB	8	2,4

Fonte: www.mcce.org.br

FIGURA 3 - Mapa do Brasil com destaque para os municípios onde se verificou ocorrência de cassações por corrupção eleitoral

**Total de cassações por corrupção eleitoral = 623**

(Eleições 2000, 2002, 2004 e 2006)



Fonte: www.mcce.org.br

FIGURA 4 - Quadro quantitativo das cassações por estado.



Atualizado em (7/09/2007)

Fonte: [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)

### 3.2.3 A Campanha Ficha Limpa

Da mesma forma, a sociedade se mobilizou novamente para tentar, mais uma vez, combater aqueles que se utilizam de seus cargos para levar vantagem, iniciando-se, assim, a coleta de assinaturas para esta que iria ser conhecida como a Lei da Ficha Limpa.

Entretanto, esta empreitada só ganhou notoriedade e, posteriormente conseguiu aprovação, após a campanha nacional de apoio, a chamada Campanha Ficha Limpa, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE).

Lançado em 2002, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, formado por uma rede de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e organizações religiosas, foi criado com o objetivo de ajudar na aplicação da Lei 9.840. Posteriormente, abraçou a causa e levou a efeito a apresentação do projeto que resultou na Lei Complementar 135/2010.

O movimento trabalhou durante um ano e cinco meses para coletar 1,3 milhão assinaturas nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. A campanha resultou no envio de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular à Câmara dos Deputados. Contou também com mobilização na internet através do Twitter, do Facebook e do capítulo brasileiro da Avaaz.org, uma rede de ativistas para mobilização global através da Internet.

FIGURA 5 - Cartaz da campanha Ficha Limpa



Fonte: [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)

A iniciativa do MCCE em lançar essa Campanha surgiu de uma necessidade expressa na própria Constituição Federal de 1988, mais precisamente no parágrafo 9º do artigo 14, que determina a inclusão de novos critérios de inelegibilidades, considerando a vida pregressa dos candidatos:

§ 9º 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 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.

Assim, o objetivo do Projeto de Lei de iniciativa popular era alterar a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, já existente, chamada Lei das Inelegibilidades.

No dia 29 de setembro de 2009, o MCCE entregou ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, o projeto de lei de iniciativa popular, junto com as assinaturas presenciais, que correspondiam a 1% do eleitorado brasileiro. Até a tramitação no Senado Federal, foram também entregues cerca de 500 mil assinaturas recolhidas por meio da campanha virtual coordenada pela organização não-governamental Avaaz e mais 300 mil assinaturas recolhidas pelo MCCE.

### **3.3 Os motivos do projeto**

Segundo o próprio MCCE, o objetivo da Campanha é impedir a candidatura de políticos condenados por crimes graves. O Projeto de Lei defende que haja uma condenação criminal por improbidade administrativa para que ocorra a inelegibilidade. No caso dos políticos que detêm foro privilegiado, a proposta é que a inelegibilidade decorra tão somente do recebimento da denúncia, já que, segundo a Constituição, muitos desses processos podem até ser suspensos por decisão do Parlamento. Além disso, as denúncias criminais, nesses casos, terão que ser recebidas por um tribunal formado por diversas pessoas, o que dá maior garantia de que o processo será iniciado com base em alegações fundamentadas e embasadas por provas. (MCCE, 2008)<sup>3</sup>

Ainda segundo a cartilha do MCCE, mesmo os políticos condenados em primeira instância ou ainda aqueles que respondiam por acusações graves como homicídio, tráfico de drogas, violência sexual, desvios de recursos públicos, pela

---

<sup>3</sup> <http://mcce.org.br/node/125>

legislação da época, não eram impedidos de se candidatar a cargos públicos. Existiam ainda, os que se candidatavam em busca da obtenção do foro privilegiado, o que os coloca praticamente a salvo de qualquer condenação.

O MCCE alega que os candidatos atingidos seriam aqueles que já ostentem condenações criminais ou civis em virtude dos ilícitos mencionados no projeto de lei (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, abuso do poder econômico ou político, corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, conduta vedada a agentes públicos em campanha eleitoral, captação ou gastos ilícitos de recursos). Os principais atingidos seriam pessoas que exerceram cargos públicos e, ali, praticaram desvio de verbas.

No projeto há a previsão de diversos mecanismos para impedir o uso irresponsável dos seus dispositivos. Em primeiro lugar, as ações que servem de base para as condenações, obrigatoriamente devem ter a iniciativa do Ministério Público. Além disso, foram selecionados apenas delitos graves. Não se imagina que alguém vai atribuir a outrem um crime de homicídio e ainda conseguir a condenação do adversário em primeiro grau só para afastá-lo do pleito.

### 3.3.1 O apoio da OAB

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) teve grande importância, uma vez que, como descrito pelo Senador Demóstenes Torres no prefácio ao livro *Ficha Limpa: A Vitória da Sociedade - Comentários à Lei Complementar 135/2010*, o apoio de entidades como a OAB e de juristas renomados como Cavalcante Junior e Furtado Coêlho, foi fundamental para que o projeto se caracterizasse por uma



cobertura de credibilidade que o fez angariar o apoio dos brasileiros. (CAVALCANTE JÚNIOR; COELHO, 2010)<sup>4</sup>

O ilustre congressista deixa clara sua posição quanto ao projeto e a atuação da OAB no processo quando cita que “O presidente e o secretário-geral da Ordem dos Advogados do Brasil ajudaram a gestar o projeto mais aplaudido do País desde a emenda das Diretas Já e suas digitais aparecem na bandeira de moralização da política, hasteada a partir da LC 135”.

Apenas a título de ilustração, o Senador Demóstenes Torres foi o relator do Ficha Limpa na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.

Os autores do livro, respectivamente Presidente e Secretário-Geral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, citam a mobilização social que culminou com a reunião de mais 1,6 milhão de assinaturas e que desejava melhorar a qualidade do quadro político nacional.

Os autores do citado livro comentam sobre os escândalos e suas conseqüentes ações judiciais, maioria delas engavetadas “disseminando a sensação de impunidade e abrindo caminho aos criminosos para continuarem com suas práticas espúrias”.

### **3.4 Tentativas de alteração do projeto**

Durante sua tramitação nas duas casas, o projeto foi alvo de emendas que tentavam amenizar ou até mesmo inviabilizar sua aplicação em casos concretos. Uma das emendas, apresentada pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), pretendia retirar do projeto o período em que um político se tornaria inelegível por compra de votos ou abuso de poder econômico. Esta alteração poderia tornar o projeto inconstitucional, afinal toda conduta reprovável precisa ter uma pena determinada. Este destaque foi derrubado por 362 votos a 41.

Já o Deputado Jovair Arantes (PTB-GO) apresentou proposta que excluía do projeto a determinação de que se tornaria inelegível o candidato condenado por órgão colegiado judicial (tribunal de justiça estadual ou federal). Antes da “Lei da

---

<sup>4</sup> <http://www.oab.org.br/Livro/FichaLimpa/pageflip.html>

Ficha Limpa”, o político só ficava impedido de se candidatar quando condenado em última instância na Justiça, ou seja, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). É sabido na esfera jurídica que esta corte constitucional jamais condenou um político. Esta proposta foi reprovada por 377 votos a favor, dois contra e duas abstenções (CARDOSO, 2011)<sup>5</sup>.

O projeto foi sancionado pelo presidente Lula no dia 04 de junho de 2010 e passou a vigorar no dia 07 de junho, a partir da publicação no Diário Oficial da União, recebendo como denominação Lei Complementar 135/2010.

---

<sup>5</sup> <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/27657/quem-tentou-desfigurar-o-ficha-limpa>

## 4 A DISCUSSÃO DA LEI NA ESFERA JUDICIÁRIA

Desde sua apresentação, o projeto provocou um verdadeiro alvoroço, uma vez que, para uns era um atentado contra a liberdade, enquanto outros acreditam ser a salvação contra a bandidagem que se apoderou da política nacional.

De fato, muitas são as opiniões acerca da constitucionalidade da lei.

Vianna (2010), professor de Direito Penal na UFMG, escreveu em seu blog, imprimindo até mesmo um certo tom de ironia:

Se o tal projeto Ficha Limpa for aprovado, o que vai ter de político sendo processado criminalmente só para ser tornado inelegível... Achei que o art.5º LVII exigisse trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Deve ser só na minha Constituição.<sup>6</sup>

Além desse, outros argumentos foram utilizados, como os mencionados pelo então candidato a Deputado Estadual por Minas Gerais, Leonídio Henrique Correa Bouças, candidato a deputado pelo Estado de Minas Gerais nas eleições de 2010, que teve seu registro de candidatura negado, em razão de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, “I”, da Lei Complementar 64/90, com redação dada pela Lei Complementar 135/2010:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

I) 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;

O Recurso Extraordinário 633703, autuado em 09/12/2010 no Supremo Tribunal Federal, onde o então candidato citado acima pleiteia seu direito a ser

---

<sup>6</sup> <http://tuliovianna.wordpress.com/2010/04/07/sobre-o-projeto-ficha-limpa/>

votado, é um marco da discussão do Projeto de Lei Complementar 135/2010. Através desta demanda, foi discutida a validade da lei e sua aplicação.

O mesmo alega a afronta ao princípio da presunção de não culpabilidade (art. 5º, LVII), em razão da ausência do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa e também violação aos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição, os quais teriam remetido à legislação ordinária a regulamentação das penalidades aplicáveis à prática de improbidade administrativa, tendo a Lei 8.429/92 exigido o trânsito em julgado para a suspensão dos direitos políticos.

Em 18/12/2007, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em sede de apelação, reconheceu a prática de ato de improbidade administrativa e condenou o recorrente à perda de sua função pública e à suspensão de seus direitos políticos - por 6 anos e 8 meses - e do direito de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais por 5 anos. Fixou, ainda, multa civil de 1,5 vezes o valor do dano, devidamente corrigido, assim como o condenou ao ressarcimento integral do dano causado ao erário público e à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio.

O Ministério Público Eleitoral ajuizou ação de impugnação de registro de candidatura em face do recorrente, alegando a ausência da condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, II, da Constituição (falta de quitação eleitoral) e a presença da causa de inelegibilidade estabelecida no art. 1º, I, "I", da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010.

Com base nas informações dos autos, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais rejeitou as preliminares arguidas e, no mérito, à unanimidade, julgou procedente a impugnação da candidatura e indeferiu o pedido de registro do recorrente.

Dessa decisão, o recorrente interpôs, em 08/08/2010, recurso ordinário ao Tribunal Superior Eleitoral, requerendo a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 1º, I, "I", da Lei Complementar 64/90, com redação dada pela Lei Complementar 135/2010.

Em parecer fundamentado, o Ministério Público Eleitoral opinou pelo desprovimento do recurso, com a seguinte conclusão conforme consta da folha 280 do processo:

Assim, tendo o recorrente sido condenado à suspensão dos direitos políticos, por ato doloso de improbidade administrativa, por decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, incide, na espécie, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "I" da LC 64/90, capaz de acarretar o indeferimento do seu registro de candidatura.

Em 09/09/2010, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, decisão monocrática do Ministro Aldir Passarinho Júnior negou seguimento ao recurso ordinário e manteve o entendimento do TRE-MG, reconhecendo a inelegibilidade do recorrente, nos seguintes termos:

Trata-se, na origem, de ação de impugnação ao pedido de registro de candidatura de Leonídio Henrique Correa Bouças, candidato ao cargo de deputado estadual nas Eleições 2010, julgada procedente pelo e. TRE/MG sob o fundamento de que o candidato estaria inelegível em razão de ter sido condenado à suspensão de seus direitos políticos, em órgão colegiado, por improbidade administrativa.

A irresignação não merece provimento.

O recorrente sustenta que, por força do princípio da não culpabilidade, a inelegibilidade decorrente de condenação por improbidade administrativa somente incide após o trânsito em julgado da decisão que o condenou por ato de improbidade administrativa.

Tal tese, todavia, não merece acolhida. O Tribunal Superior Eleitoral decidiu, recentemente, nos autos da CTA n. 1120-26/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, acórdão ainda pendente de publicação, que a Lei Complementar n. 135/2010 atende ao princípio constitucional da presunção de não culpabilidade, porquanto resultou da ponderação de tal princípio com o da moralidade e probidade para exercício do mandato eletivo, considerada a vida pregressa do candidato. (...) O Tribunal Superior Eleitoral ressaltou, ademais, que a inelegibilidade não constitui pena, mas sim requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura, razão pela qual a ela não se aplicam os princípios constitucionais atinentes à eficácia da lei penal no tempo. (...) Assim, sendo constitucionais as previsões da Lei Complementar n. 135/2010, as inelegibilidades nelas previstas devem ser aplicadas aos pedidos de registro de candidatura referentes às Eleições 2010, especialmente, no caso, o disposto no art. 1º, I, I, da Lei Complementar n. 64/90.

Observa-se, portanto, que é suficiente, para a incidência da causa de inelegibilidade em questão, decisão de órgão colegiado condenando o candidato à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa.

Depreende-se dos autos que o recorrente foi condenado por órgão judicial colegiado (TJ-MG) à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importou prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito (fls. 99-116). Encontram-se satisfeitos, pois, os requisitos da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º I, I, da Lei Complementar n. 64/90. (...) Assim, não mais existindo provimento judicial suspendendo os efeitos da decisão condenatória e sendo suficiente a condenação por órgão colegiado, o que, na espécie, ocorreu com decisão do TJ/MG, não merece acolhimento a tese de que a existência de embargos de declaração, opostos no Superior Tribunal de Justiça com julgamento

ainda pendente, teria o condão de afastar a causa de inelegibilidade tratada nos autos.  
Ante o exposto, nego seguimento ao recurso ordinário, nos termos do art. 36, § 6º, do RI-TSE

Contra essa decisão o recorrente interpôs agravo regimental, que foi desprovido pelo Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, mantendo-se a inelegibilidade do recorrente. Esse acórdão do TSE restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO. ART. 1º, I, I, DA LC N. 64/90, COM REDAÇÃO DA LC N. 135/2010. CONSTITUCIONALIDADE. INELEGIBILIDADE NÃO CONSTITUI PENA. INOVAÇÃO DAS TESES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO. 1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento de que a Lei Complementar n. 135/2010 é constitucional e se aplica às eleições de 2010. Precedente. 2. A inelegibilidade não constitui pena, mas sim requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura. Precedente. Como consequência de tal premissa, não se aplicam à inelegibilidade os princípios constitucionais atinentes à eficácia da lei penal no tempo, tampouco ocorre antecipação da sanção de suspensão dos direitos políticos, prevista para a condenação com trânsito em julgado pela prática de ato de improbidade administrativa. Precedente. 3. Agravo regimental não provido

No recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição, alega-se violação aos arts. 5º, LVII; 15, V; 16 e 37, § 4º, do texto constitucional. Em suas razões, o recorrente sustenta, em síntese:

- 1) a não observância do princípio da anualidade eleitoral, estabelecido no art. 16 da Constituição;
- 2) a afronta ao princípio da presunção de não culpabilidade (art. 5º, LVII), em razão da ausência do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa, entendimento este que já estaria presente na jurisprudência do STF, especificamente no julgamento da ADPF 144, Rel. Min. Celso de Mello;
- 3) violação aos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição, os quais teriam remetido à legislação ordinária a regulamentação das penalidades aplicáveis à prática de improbidade administrativa, tendo a Lei 8.429/92 exigido o trânsito em julgado para a suspensão dos direitos políticos.

O recorrente sustenta, ainda, a afronta aos artigos 5º, XXXV, e 93, IX, da Constituição, tendo em vista que o TSE teria rejeitado, indevidamente, os embargos de declaração opostos.

Recebido o recurso no STF, foi designado relator o Ministro Gilmar Mendes.

#### **4.1 A discussão e decisão do Supremo Tribunal Federal**

Para melhor compreensão do aqui exposto, fundamentou-se o caminho percorrido pelo processo do então candidato a Deputado Estadual por Minas Gerais, Leonídio Correa Bouças, nas diversas instâncias em que foi apreciado, utilizando-se o levantamento feito e relatado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, em seu voto que possui 47 páginas, e foi apresentado por ocasião da apreciação do Recurso Extraordinário nº 633703 no referido tribunal.

Inicialmente, o Ministro Relator Gilmar Mendes, lembrou que a questão já havia sido suscitada neste órgão, por ocasião dos julgamentos dos Recursos Extraordinários 630147/DF (caso Joaquim Roriz) e 631102/PA (caso Jader Barbalho). O primeiro recurso ficou prejudicado, em razão da perda superveniente de objeto, devidamente declarada pelo Plenário na Sessão do dia 29/09/2010. Já no segundo recurso, o Tribunal, após verificar o empate na votação, decidiu aplicar, por analogia, o inciso II do parágrafo único do artigo 205 do Regimento Interno, e manter a decisão recorrida, vencidos os Senhores Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que determinavam a aplicação do voto de qualidade do Presidente, previsto no inciso IX, do artigo 13 do RI-STF (Sessão Plenária do dia 27/10/2010).

Nos dois casos, a cognição do Tribunal cingiu-se à alínea “k” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90 - com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010 -, apesar de o pronunciamento sobre aspectos relacionados ao princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal) dizer respeito à aplicabilidade da lei como um todo. Preferiu-se dividir a discussão das questões relacionadas à Lei Complementar 135/2010, levando-se em conta os temas versados em cada alínea do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90. É o que ficou consignado na decisão proferida no RE 630.147/DF (caso Joaquim Roriz):

O Tribunal, por unanimidade, manteve o reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional concernente ao art. 1º, inciso I, alínea "k", da Lei Complementar nº 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, e declarou extinto o processo, sem julgamento do mérito, contra os votos dos Senhores Ministros Ayres Britto (Relator), Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 29.09.2010

#### 4.1.1 O voto do Ministro Relator e o princípio da anterioridade

O Ministro Gilmar Mendes considerou que a edição da Lei Complementar 135/2010 regulamentou o disposto no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal e que é uma lei complementar que possui coeficiente de autonomia, generalidade e abstração e foi editada pelo Congresso Nacional no exercício da competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral.

Com relação ao princípio da anterioridade eleitoral, considerou o relator do processo, que o argumento do Tribunal Superior Eleitoral não seria coerente por considerar que a Lei Complementar 135/2010 - promulgada em 04 de junho de 2010 - seria aplicável às eleições deste mesmo ano porque havia sido publicada antes das convenções partidárias, que seria a data na qual se iniciaria o processo eleitoral (segundo o artigo 8º da Lei 9.504/97, “a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições”).

Considerou Mendes que, analisando a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, a chamada fase pré-eleitoral corresponde ao processo de escolha e apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral, e que esta fase não se inicia com as datas estabelecidas para as convenções partidárias, mas sim, muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, que deve ocorrer, segundo o Código Eleitoral (Lei 9.504/97) “pelo menos, um ano antes do pleito”. Neste diapasão, a competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição Federal exige que



qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.

Por fim, em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes (Relator) fixou que o artigo 16 da Constituição Federal, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos e que a recusa em respeitá-lo constituiria afronta a este preceito tanto do cidadão-eleitor, quando do cidadão-candidato e dos partidos políticos.

A conclusão do eminente ministro é sucinta e clara, apesar de seu voto constituir um documento de 47 páginas:

Com essas considerações, conheço do recurso extraordinário para:

a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), de modo a permitir aos Tribunais e Turmas Recursais do país a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada.

b) dar provimento ao presente recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010.

#### 4.1.2 O voto dos demais ministros

Na sessão do dia 23/03/2011, foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal se as alterações introduzidas no processo eleitoral pela Lei Complementar 135/2010 valeriam para o pleito realizado no ano de 2010 (nota de rodapé).

Em uma decisão que demonstrou quão delicada é a questão, o STF, por seis votos a favor e cinco contra, decidiu que a Lei da Ficha Limpa não seria aplicada às eleições realizadas em 2010, por desrespeito ao artigo 16 da Constituição Federal, dispositivo que trata da anterioridade da lei eleitoral, dando provimento ao recurso de Leonídio Correa Bouças, candidato a deputado estadual em Minas Gerais que teve seu registro negado com base nessa lei.

Como já citado, o ministro Gilmar Mendes votou pela não aplicação da lei às eleições gerais do ano passado, por entender que o artigo 16 da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece a anterioridade de um ano para lei que altere

o processo eleitoral, é uma cláusula pétrea eleitoral que não pode ser mudada, nem mesmo por lei complementar ou emenda constitucional.

O ministro Luiz Fux acompanhou o relator, ponderando que “por melhor que seja o direito, ele não pode se sobrepor à Constituição”, votando pela não aplicabilidade da lei.

Também acompanhando o voto do relator, o ministro Dias Toffoli reiterou os mesmos argumentos apresentados anteriormente quando do julgamento de outros recursos sobre a mesma matéria. Para ele, o processo eleitoral teve início um ano antes do pleito.

Em seu voto, o ministro Marco Aurélio também manteve seu entendimento anteriormente declarado, no sentido de que a lei não vale para as eleições de 2010. Segundo o ministro, o Supremo não tem culpa de o Congresso só ter editado a lei no ano das eleições, “olvidando” o disposto no artigo 16 da Constituição Federal, concluiu o ministro, votando pelo provimento do recurso.

Quinto ministro a se manifestar pela inaplicabilidade da norma nas eleições de 2010, o decano da Corte, ministro Celso de Mello, disse em seu voto que qualquer lei que introduza inovações na área eleitoral, como fez a Lei Complementar 135/2010, interfere de modo direto no processo eleitoral - na medida em que viabiliza a inclusão ou exclusão de candidatos na disputa de mandatos eletivos - o que faz incidir sobre a norma o disposto no artigo 16 da Constituição. Com este argumento, entre outros, o ministro acompanhou o relator, pelo provimento do recurso.

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Cezar Peluso reafirmou seu entendimento manifestado nos julgamentos anteriores, manifestando-se contrariamente à aplicação da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições do ano de 2010, mesmo ressaltando o anseio comum da sociedade pela probidade e pela moralização; mas afirmou que esse progresso ético da vida pública tem de ser feito, num Estado Democrático de Direito, a com observância estrita da Constituição. “Um tribunal constitucional que, para atender anseios legítimos do povo, o faça ao arrepio da Constituição é um tribunal em que o povo não pode ter confiança”, afirmou.

Lado outro, cinco ministros votaram pelo entendimento de que a Lei Complementar 135/2010 seria sim aplicável ao pleito eleitoral de 2010.

A ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha votou pela negativa ao provimento do Recurso Extraordinário 633703, interposto por Leonídio Bouças e assim pela

aplicação da Lei Complementar 135/2010 já nas eleições de 2010, comentando que, ao contrário da manifestação do relator, ministro Gilmar Mendes, não entendia que a Lei Complementar tenha criado desigualdade entre os candidatos, pois todos foram para as convenções, em junho de 2010, já conhecendo as regras estabelecidas na Lei Complementar 135.

O ministro Ricardo Lewandowski, que exercia à época e ainda exerce o cargo de presidente do Tribunal Superior Eleitoral, manteve entendimento no sentido de negar provimento ao Recurso Extraordinário 633703, interposto por Leonídio Bouças, mantendo sua posição de que a Lei da Ficha Limpa seria aplicável às Eleições 2010. Segundo ele, a norma tem o objetivo de proteger a probidade administrativa e visa a legitimidade das eleições, tendo criado novas causas de inelegibilidade mediante critérios objetivos. Ressaltou que sua edição se deu antes do registro dos candidatos, “momento crucial em que tudo ainda pode ser mudado”, entendendo, assim, que não houve alteração no processo eleitoral

A ministra Ellen Gracie, em seu voto, manteve seu entendimento no sentido de que a norma não ofendeu o artigo 16 da Constituição Federal. Para ela, inelegibilidade não é nem ato nem fato do processo eleitoral, mesmo em seu sentido mais amplo. Assim, o sistema de inelegibilidade - tema de que trata a Lei da Ficha Limpa - estaria isenta da proibição constante do artigo 16 da Constituição.

Os ministros Joaquim Barbosa e Ayres Britto desproveram o Recurso Extraordinário 633703 e votaram pela aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa. O primeiro deles disse que, desde a II Guerra Mundial, muitas Cortes Supremas fizeram opções por mudanças e que, no cotejo entre o parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal, que inclui problemas na vida pregressa dos candidatos entre as hipóteses da inelegibilidade, e o artigo 16 da Constituição, que estabelece o princípio da anterioridade, fica com a primeira opção.

Em sentido semelhante, o ministro Ayres Britto ponderou que a Lei Complementar nº 135/2010 é constitucional e decorre da previsão do parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal. Segundo ele, faz parte dos direitos e garantias individuais do cidadão ter representantes limpos: “Quem não tiver vida pregressa limpa, não pode ter a ousadia de pedir registro de sua candidatura”, afirmou o magistrado.

#### 4.1.3 A Repercussão Geral

Quando um recurso extraordinário é apresentado no Supremo Tribunal Federal, como neste caso específico do Recurso Extraordinário 633703, interposto por Leonídio Correa Bouças, existe a previsão no ordenamento jurídico brasileiro de que, após apreciada a questão, a decisão poderá ser estendida aos demais casos semelhantes.

Tendo em vista que o assunto tratado pelo Recurso Extraordinário 633703 se referia a questão constitucional, por unanimidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal, reconheceram a repercussão geral da questão, autorizando a aplicação do entendimento adotado neste julgamento aos demais casos semelhantes.

## 5 O JULGAMENTO NO STF SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI

### 5.1 Sessão do dia 09/11/2011<sup>7</sup>

Importante ressaltar que o assunto ainda não foi esgotado no STF. As Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC's) 29 e 30, ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4578, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPFL), ainda estão tramitando naquele tribunal, tendo como último ato a exposição parcial do voto do relator, Ministro Luiz Fux, no último dia 09/11/2011.

Em seu voto, o relator considerou improcedente a ADI 4578, que impugnava a alínea “m”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei da Ficha Limpa, ressaltando o entendimento de que, no ponto em que trata da renúncia de políticos no exercício de mandatos (alínea “k”), é desproporcional se declarar a inelegibilidade por conta de mera petição para abertura de processo que pode levar à cassação de mandato. O caso de renúncia, para o ministro, só deve levar à inelegibilidade se o processo de cassação já tiver sido aberto.

O Ministro considerou que a fixação do prazo de oito anos de inelegibilidade após o cumprimento da pena (alínea “e”) é desproporcional. Para ele, esse prazo deve ser descontado do prazo entre a condenação e o trânsito em julgado da sentença.

Ainda segundo Luiz Fux, o princípio da presunção da inocência deve ser flexibilizado no âmbito do direito eleitoral, diferente do que ocorre no direito criminal. Além disso, o ministro Fux disse acreditar que a norma respeita o tripé “adequação, necessidade e proporcionalidade”.

Pela exposição do Ministro Relator Luiz Fux, a ADI 4578 deve ser considerada improcedente e as ADC's 29 e 30 devem ser declaradas parcialmente procedentes, declarando-se inconstitucional a expressão “oferecimento de

---

<sup>7</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=193514&caixaBusca=N>

representação ou petição capaz de autorizar”, contida no artigo 1º, alínea “k”, da Lei Complementar 64/90, alterada pela Lei Complementar 135/2010.

O Ministro votou, ainda, pela declaração parcial de inconstitucionalidade do artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90 com redação da Lei Complementar 135/10, para dar interpretação conforme a Constituição, para que o prazo de oito anos seja descontado do período entre a condenação e o trânsito em julgado.

## **5.2 Sessão do dia 01/12/2011<sup>8</sup>**

O tema voltou à pauta no Supremo Tribunal Federal, no dia 01/12/2011, quando o ministro Luiz Fux modificou seu voto relativamente ao disposto na letra “k” do artigo 1º da Lei Complementar 64, com a redação dada pela Lei Complementar 135, para declarar constitucional também esse item, em respeito ao espírito que motivou a edição da lei da complementar. Esse dispositivo torna inelegíveis os 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 oito anos subsequentes ao término da legislatura.

Em um procedimento chamado voto-vista, o Ministro Joaquim Barbosa considerou que a Lei da Ficha Limpa está “em perfeita harmonia com o parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal”. Afirmou o ministro, conforme já comentado neste trabalho, tal dispositivo remete para lei complementar o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade - além dos por ele elencados - e os prazos de sua cessação:

... a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a

---

<sup>8</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195240&caixaBusca=N>

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.

Barbosa afirmou ainda que “A lei se integra à CF para formar um todo, um estatuto da moralidade e da cidadania política”. Lembrou ainda que a Constituição Federal do Brasil de 1967 já trazia em seu bojo, mais precisamente no artigo 148, a disposição de que lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidades. Observou que o país demorou 50 anos para estabelecer tais princípios na Lei da Ficha Limpa, emanada da coleta de assinatura nas ruas para apresentação do projeto de lei complementar. E ainda levou 23 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não obstante a clareza de seu texto sobre a matéria. Ele destacou ainda que até a Lei Complementar 64/90 mostrou-se inapta, por estabelecer exíguos prazos de inelegibilidade e a exigência de trânsito em julgado de sentença condenatória.

Ao julgar constitucional o dispositivo da Lei da Ficha Limpa questionado na ADI 4578, o ministro Joaquim Barbosa observou que, “se alguém está impedido de atuar na própria área de sua especialização, não há como admitir que possa cuidar da coisa pública”.

Segundo o ministro Joaquim Barbosa, as alegações de inconstitucionalidade da Lei Complementar 135/2010:

...decorrem de uma interpretação limitada da Constituição, que privilegia uma minoria de ocupantes de cargos eletivos em detrimento de toda a sociedade, que anseia pela moralização da política brasileira, para que não haja mais engodo do eleitorado, manipulações e falsas promessas; para que os eleitores comecem a ter a liberdade de escolha real, verdadeira. É chegada a hora de a sociedade ter o direito de escolher, de orgulhar-se de poder votar em candidatos probos, sobre os quais não recaia qualquer condenação criminal, sobre os quais não parem dúvidas de envolvimento em crimes ou malversação do dinheiro público, sobre aqueles que honram seus mandatos até o fim e sobre aqueles que têm por preocupação o interesse público, e não o interesse pessoal

As Ações de Declaração de Constitucionalidade pleiteiam, respectivamente, a confirmação da constitucionalidade de dispositivos e da integralidade da Lei da Ficha Limpa.

Já a Confederação Nacional das Profissões Liberais impugna na Ação Direta de Inconstitucionalidade a constitucionalidade da letra “m” do artigo 1º da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010. Este dispositivo declara inelegível quem for excluído do exercício da profissão por decisão de conselho de órgão de fiscalização de sua categoria.

A entidade de classe sustenta que o dispositivo sofreria de “chapada inconstitucionalidade”, porquanto os conselhos profissionais são órgãos de estrita fiscalização da atividade profissional, “motivo pelo qual as sanções que, eventualmente, são aplicadas a seus fiscalizados não podem desbordar de seu universo corporativo”.

Na Ação de Declaração de Constitucionalidade nº 29, o PPS pede que seja reconhecida, pela Suprema Corte, a validade da chamada Lei da Ficha Limpa e sua aplicação para fatos ocorridos antes da vigência da norma, nas eleições de 2012. O partido pretende ver confirmado seu entendimento de que os dispositivos da Lei Complementar 135/2010 que tratam de inelegibilidades podem ser aplicados a fatos anteriores à vigência da norma, sem que isso cause qualquer prejuízo ao princípio da irretroatividade das leis e da segurança jurídica.

Por seu turno, na Ação de Declaração de Constitucionalidade nº 30, o presidente da OAB, Ophir Cavalcanti, pede que a Lei da Ficha Limpa seja declarada constitucional, argumentando que “a sociedade e a comunidade jurídica discutem a validade e sua constitucionalidade, criando-se, pois, justo receio de nova situação de insegurança jurídica a ser projetada nas eleições municipais de 2012”.



## CONCLUSÃO

Verificamos através deste trabalho que a discussão a respeito da legalidade da Lei Complementar 135/2010 e de suas implicações no cenário político brasileiro vem perdurando e ainda teremos muitos debates em torno destas questões.

Muitos a defendem por visualizarem nela uma forma de se tentar coibir o uso do poder público em proveito próprio; uma maneira de afastar do cenário político, pessoas com uma índole duvidosa, pra não dizer ruim.

É necessário reconhecer que a vontade de “varrer” do mapa político-administrativo os corruptos que se perpetuam no poder, faz com que alguns fechem os olhos para situações manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico, incluindo aí a própria Constituição Federal.

Os que defendem a constitucionalidade da Ficha Limpa alegam, por exemplo:

- 1) O princípio de presunção de inocência se restringe apenas a questões penais. Impugnar uma candidatura, ainda que por causa de conduta criminosa que ainda não tenha trânsito em julgado da sentença não diz respeito à esfera penal, mas sim a esfera dos direitos políticos;
- 2) Da mesma forma, ao apontar novas condutas como causas de inelegibilidade, não se está desrespeitando o princípio da irretroatividade da lei, visto que esse princípio não abrangeria a ampliação das causas de inelegibilidade; que possui previsão expressa para essa ampliação no artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal;
- 3) A Lei da Ficha Limpa não altera processo eleitoral, posto que lei processual é aquela que dispõe sobre os atos que devem ser praticados em uma determinada ordem, servindo de instrumento para o exercício da função jurisdicional.

Por outro lado, temos aqueles que discordam, considerando a lei inconstitucional, apresentando os seguintes argumentos:

- 1) Ao tornar inelegível quem ainda não foi condenado com sentença transitada em julgado por um dos crimes apontados por essa lei como causa de inelegibilidade, desrespeitou-se os princípios constitucionais da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/88) e o da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF/88).

- 2) Ao apresentar como causas de inelegibilidade, a partir da promulgação da Lei Complementar 135/2010, fatos anteriores a existência dessa Lei, fez-se retroagila, desrespeitando o princípio da irretroatividade das leis, gerando grande insegurança jurídica;
- 3) Alterando as regras quanto a inelegibilidade, a Lei alterou o processo eleitoral, posto que altera a quantidade de candidatos aptos a disputar as eleições, desrespeitando a regra da anterioridade anual para alteração de norma de processo eleitoral, como dispõe o artigo 16 da Constituição Federal.
- 4) Ao dar a mesma pena para qualquer conduta, 8 anos de inelegibilidade, viciou-se a lei com desproporcionalidade e falta de razoabilidade.

Há convergência de opiniões em dois pontos. Primeiro: todos os que já se manifestaram sobre a Lei da Ficha Limpa aprovam tal iniciativa como estandarte do anseio popular por moralização da política nacional. Divergem, a partir daí, sobre a eficácia desse anseio para legitimar norma juridicamente controversa.

Em segundo lugar, todos concordam que, de qualquer forma, o Supremo Tribunal Federal terá que se pronunciar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a constitucionalidade dessa polêmica lei.

Muito se discutiu e muito se discutirá, mas o legado deixado primeiro pela Lei 9.840 e depois pela Lei Complementar 135 é inegavelmente enorme e ao lado do movimento conhecido como “caras pintadas”, que na década de 90 culminou com o impeachment do então Presidente da República Fernando Collor de Melo, demonstra que o povo pode sim fazer com que os governantes cumpram o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

E se é o povo que governa, toda e qualquer ação implementada deve ser em prol do bem comum, respeitando os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Talvez, quem sabe, consigamos presenciar esta situação em sua plenitude. E a lei da Ficha Limpa é a oportunidade que se mostra mais próxima desta realização, pois o que se pretende é mudar a maneira de pensar e de agir em relação à corrupção. A punição dos aproveitadores, dos corruptos, dos que se

aproveitam de seus cargos para usufruir vantagem em prol de se mesmos, é absolutamente necessária, mas não se pode admitir, de forma alguma, em um estado democrático de direito, que uma lei, por melhor que seja sua intenção, seja aplicada ao arrepio dos ditames constitucionais.

Outro fator relevante e que deveria ser melhor trabalhado é a consciência política da população, para que cada eleitor aprenda a analisar friamente os candidatos que lhe são apresentados, sabendo escolher aquele que lhe representará de forma ética e moral, quando empossado em um cargo público.

Por tudo isso é que nos posicionamos favoráveis à Lei e à sua aplicação, mas, assim como qualquer diploma legal, deve obedecer primeiramente os preceitos da Constituição Federal para que possa ter validade, legalidade e coerência.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agência de notícias. 09 nov. 2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=193514&caixaBusca=N>>. Acesso em: 09 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agência de notícias. 01 dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195240&caixaBusca=N>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório**. Brasília: Notícias STF, 2011 [via e-mail].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Leis e Outras Proposições. PL 1517/1999. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

CARDOSO, Júlio César. **Quem tentou desfigurar o Ficha Limpa**. Balneário Camboriú/SC: Dom Total. 11/06/2010. Disponível em <

<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/27657/quem-tentou-desfigurar-o-ficha-limpa>>. Acesso em: 05 set. 2011.

CAVALCANTE JÚNIOR, Ophir; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Ficha Limpa: A Vitória da Sociedade**.

<<http://www.oab.org.br/Livro/FichaLimpa/pageflip.html>> Disponível em 31 ago. 2011

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética - Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras. 2006. P. 17.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **Ética e Ficção - de Aristóteles a Tolkien**. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier Editora Ltda. 2010. P. 4.

MORAL. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Moral>> Acesso em: 8 out 2011.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL (MCCE). Campanha Ficha Limpa contra a candidatura de políticos em débito com a Justiça Disponível em: <[www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

PEREIRA, Eitel Santiago de Brito. **Ética na política. Uma reflexão a respeito da imediata aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, 2676, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17738>>. Acesso em: 4 nov. 2011.

VIANNA, Túlio. **Sobre o projeto “ficha-limpa”.** Belo Horizonte: 07/04/2010. Disponível em <<http://tuliovianna.wordpress.com/2010/04/07/sobre-o-projeto-ficha-limpa/>>. Acesso em: 05 set. 2011.