

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO**

**BRUNO CÉSAR SILVA LIMA**

**“LEI DA FICHA LIMPA” E MORALIDADE ELEITORAL: A VIDA  
PREGRESSA DO CANDIDATO COMO ESPÉCIE DE INELEGIBILIDADE**

**Juiz de Fora, 2 de dezembro de 2011.**

**BRUNO CÉSAR SILVA LIMA**

**“LEI DA FICHA LIMPA” E MORALIDADE ELEITORAL: A VIDA  
PREGRESSA DO CANDIDATO COMO ESPÉCIE DE INELEGIBILIDADE**

Monografia de Conclusão de Curso  
apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Juiz de Fora, na área  
de Direito Eleitoral, como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel.

Orientação: Professor FERNANDO  
ANTÔNIO FAGUNDES REIS

**Juiz de Fora, 2 de dezembro de 2011.**

**BRUNO CÉSAR SILVA LIMA**

**“LEI DA FICHA LIMPA” E MORALIDADE ELEITORAL: A VIDA  
PREGRESSA DO CANDIDATO COMO ESPÉCIE DE INELEGIBILIDADE**

Monografia de Conclusão de Curso  
apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Juiz de Fora como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel.

Orientação: Professor **FERNANDO  
ANTÔNIO FAGUNDES REIS**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

**Prof. Fernando Antônio Fagundes Reis**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**

---

**Prof. Bruno Stigert**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**

---

**Prof. Letícia Delgado**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**

**Juiz de Fora, 2 de dezembro de 2011.**

## **Dedicatória**

“Tenha coragem de seguir seu coração e sua intuição. Eles, de alguma forma, já sabem o que você quer se tornar.”  
(Steve Jobs)

## **AGRADECIMENTOS**

Um sonho não se torna realidade da noite para o dia. Requer vontade, perseverança, dedicação e, acima de tudo, pessoas — sem as quais nada na vida seria possível. Essa dedicatória, portanto, vai além de um simples “obrigado”: é o reconhecimento de lições e valores que sempre levarei comigo. À minha mãe, pela ternura, doação, tolerância e por me ensinar que as pessoas são nossos bens maiores. Ao meu pai, exemplo de profissional e retidão, por demonstrar que o sucesso não é obra do acaso. Aos meus irmãos, provas de que ajuda e confiança não têm hora nem lugar. À Patrícia, minha inspiração, pelo amor e incentivo incondicionais. À Adriana, pelo suporte essencial. Aos meus avós, tios, primos e amigos, sempre remetentes de boas vibrações. A Deus, provedor de justiça e esperança, por iluminar o meu caminho.

## RESUMO

Fruto de grande mobilização da sociedade brasileira ante a urgente necessidade de reformas político-eleitorais, foi aprovada em 2010 a Lei Complementar nº 135. “A Lei da Ficha Limpa”, como ficou conhecida, estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, a normalidade e a legitimidade das eleições. Sua aplicabilidade, entretanto, ainda é alvo de polêmicas. Questiona-se a sua constitucionalidade em razão da suposta violação aos princípios da irretroatividade e da presunção de inocência. Por isso, buscando uma solução razoável, o objetivo do presente trabalho é apontar o caminho para uma aplicação que atenda aos anseios da sociedade sem que para isso seja necessário ofender os preceitos da Constituição.

**Palavras-chave:** “Ficha Limpa”; inelegibilidade; vida pregressa; moralidade; retroatividade.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....  | 8  |
| <b>2. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ELEITORAL</b> .....                   | 11 |
| 3.1. ÉTICA E MORAL .....  | 13 |
| 3.1. PROBIDADE .....  | 14 |
| <b>3. CONTEXTO EM QUE A “LEI DA FICHA LIMPA” FOI APROVADA</b> ..... | 16 |
| 3.1. A “LEI DAS INELEGIBILIDADES” .....                             | 16 |
| 3.2. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL .....                                 | 18 |
| 3.3. PROJETO DE LEI 518/2009 .....                                  | 21 |
| 3.4. A “LEI DA FICHA LIMPA” .....                                   | 22 |
| <b>4. DIREITO COMPARADO</b> .....                                   | 24 |
| <b>5. O INSTITUTO JURÍDICO DA INELEGIBILIDADE</b> .....             | 26 |
| 5.1. CONCEITO .....   | 26 |
| 5.2. NATUREZA JURÍDICA .....  | 27 |
| 5.3. CLASSIFICAÇÃO.....   | 28 |
| <b>6. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010</b> .....           | 29 |
| 6.1. SEGURANÇA JURÍDICA .....                                       | 29 |
| 6.2. NÃO CULPABILIDADE .....  | 33 |
| <b>7. CONCLUSÃO</b> .....   | 37 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....                             | 39 |

## 1. INTRODUÇÃO

Editada em 4 de junho de 2010, a Lei Complementar nº 135 recebeu a expressiva denominação “Ficha Limpa” em decorrência de seu objetivo precípua: a otimização das barreiras que tornam inelegíveis aqueles candidatos com vida pregressa maculada.

Inelegibilidades são circunstâncias que impedem o cidadão de exercer total ou parcialmente a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a capacidade de eleger-se. São absolutamente inelegíveis os inalistáveis (conscritos e estrangeiros) e os analfabetos. Já a inelegibilidade relativa dá-se em decorrência da função exercida, de parentesco, bem como em virtude das situações previstas em lei complementar.

A própria Constituição determinou, em seu art.14, § 9º, uma “cláusula de abertura” pela qual novas hipóteses de inelegibilidades podem ser criadas por meio de lei complementar, que “estabelecerá outros casos de inelegibilidade 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 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”. Para cumprir esse comando constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64/90, que recentemente foi alterada pela “Lei da Ficha Limpa”.

A edição dessa lei foi incentivada pela decisão desfavorável do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 144, proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) em 2008, que pedia justamente a implantação da inelegibilidade sem necessidade do trânsito em julgado de ações de conteúdo grave ou desabonador (criminais ou de improbidade).

Nesse contexto, de modo a materializar soberania do povo como um dos pilares democráticos, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral recolheu mais de 1,5 milhão de assinaturas de eleitores para a apresentação do projeto de iniciativa popular. Embora tenha passado por ligeiras mudanças durante o trâmite no Congresso, o projeto manteve a sua essência, sendo a sua aprovação considerada um marco para a história do Brasil.

Em 2010, o Supremo Tribunal Federal (por meio do voto de desempate do recente Ministro Fux), entendendo que a referida lei alterou efetivamente o processo eleitoral, decidiu pela não aplicação àquelas eleições, por ferir o artigo 16 da Constituição Federal (“A lei que

alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando á eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”). Entretanto, vale destacar que a Corte não declarou a inconstitucionalidade de qualquer dispositivo desta lei; somente postergou a sua aplicação para as eleições realizadas um ano após a sua entrada em vigor, sorte a atingir as Eleições Municipais de 2012.

As alterações promovidas pela LC 135 não somente modificaram o texto legal, mas também trouxeram inúmeras polêmicas quanto a sua aplicação e interpretação. Em síntese, a “Lei da Ficha Limpa” alterou a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) nos seguintes pontos: (1) ampliou o prazo de inelegibilidade para 8 anos; (2) dispensou a exigência de trânsito em julgado de decisões judiciais, bastando decisão proferida por órgão colegiado nas hipóteses previstas; (3) aumentou o rol de crimes comuns que acarreta inelegibilidade; (4) incluiu novas hipóteses de inelegibilidade, abarcando a corrupção eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou ainda a conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma; (5) incluiu como hipóteses de inelegibilidade as infrações decorrentes do exercício de mandato (renúncia para escapar de procedimento), as condenações por “ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito”, as infrações de cunho ético-profissional que acarretem exclusão do exercício da profissão e a demissão do serviço público, em processo administrativo ou judicial; (6) pune justamente com inelegibilidade a fraude no desfazimento de vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade; (7) pune as doações ilícitas, impondo a inelegibilidade aos responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais; (8) impõe a inelegibilidade aos magistrados e aos membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>André de Carvalho Ramos; Pedro Barbosa Pereira Neto. *Repertório jurisprudencial elaborado pela PRE-SP sobre a lei da ficha limpa*, p.4.

Todavia, entre todas as inovações, não há dúvidas de que a maior delas foi a inelegibilidade decorrente de decisão colegiada, não mais sendo necessário o trânsito em julgado para vetar a participação do candidato nas eleições. Com efeito, inviável se tornaria o objeto do presente estudo se nos propuséssemos a avaliar cada uma das novidades, dado que tal análise requer minuciosas investigações acerca de particulares implicações.

Nessa medida, a finalidade do trabalho limitar-se-á a delinear o conteúdo, a extensão e as consequências de se admitir a vida pregressa do candidato como uma espécie inelegibilidade, avaliando se tal tipificação implicaria necessariamente a retroatividade da nova lei. Para tanto, pondera-se o alcance dos princípios da moralidade eleitoral, da presunção de inocência (não culpabilidade), da irretroatividade e a natureza jurídica do instituto jurídico da inelegibilidade, sempre à luz do que deveria ser almejado por um desenvolvido Estado democrático de direito.

## 2. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ELEITORAL

A democracia, conceitualmente, manifesta-se como um governo do povo, sendo um regime político que se apoia materialmente na *soberania popular*, compreendendo os direitos e garantias eleitorais, as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade e os instrumentos de proteção disciplinados em lei para impedir as candidaturas viciadas e/ou que atentem contra a moralidade pública eleitoral.

Nos dias atuais, tornou-se comum a exigência da ética não apenas na política, mas em todos os setores da vida. As ações imorais, antiéticas, têm sido repudiadas em todo o mundo. Tamanha importância que o artigo 37, *caput*, da Constituição instituiu a moralidade como princípio da Administração Pública. Mesmo assim, infelizmente, muitos ainda não se sentem incomodados com isso. Talvez por acreditarem no alto índice de impunidade creditado às instituições brasileiras, que só conseguem punir pessoas destituídas de poder e influência.

No campo dos direitos políticos, o princípio da moralidade inscrito no artigo 14, § 9º conduz a ética para dentro do ramo eleitoral:

**Art. 14, § 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.(Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

Significa dizer que o mandato obtido por meio de práticas ilícitas, antiéticas, imorais, não goza de legitimidade. Dessa redação extrai-se que o mandato político deve ser sempre conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização.

A vida de um servidor público deve ser moralmente aceita pela sociedade, e esta situação de submissão aos deveres com a ordem democrática defluem da natural posição do homem representativo dentro do contexto de comunidades<sup>2</sup>, sejam elas primitivas ou altamente organizadas.

---

<sup>2</sup> Marcos Ramayana, *Direito eleitoral*, 10. ed., p. 127.

Nessa medida, aquele que detém o mandato eletivo — legitimamente “outorgado” pelo povo — deve(ria) ser, em tese, o paradigma do que se entende por probidade, honestidade e retidão. Contudo, a realidade revela a afeição de considerável parte desses mandatários por valores diametralmente opostos, o que contribui para a descrença da população em relação ao sistema político como um todo.

O Tribunal Superior Eleitoral e todos os órgãos da Justiça Eleitoral contando com a ampla fiscalização dos partidos políticos, Ministério Público, candidatos e eleitores estão incumbidos da defesa do regime democrático e autorizados por normas constitucionais a resguardá-lo contra fraudes, corrupções, abusos e imoralidades decorrentes de uma vida pregressa maculada por anotações criminais.

Ademais, a produção de norma relativa à moralidade eleitoral baseada na vida pregressa do candidato eleito e que esteja no exercício do mandato eletivo não está imune ao exame do seu decoro parlamentar como causa de previsão nos regimentos internos da Câmara, Senado, Assembleias Legislativas e Leis Orgânicas Municipais. Nesse sentido, a própria Lei Complementar nº 64 declara que é causa de inelegibilidade, após o término do mandato, o fato de um senador, deputado, governador e prefeito violar o decoro parlamentar.

Corolário da moralidade eleitoral, o princípio da lisura das eleições está expresso no artigo 23 da Lei Complementar 64/90:

**Art. 23.** O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Desse modo, as eleições corrompidas, viciadas, fraudadas e usadas como campo fértil da proliferação de crimes e abusos do poder econômico e/ou político atingem diretamente a soberania popular tutelada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Por isso, a garantia da lisura nas eleições deve funcionar como um meio de proteger os direitos fundamentais da cidadania.

## 2.1. Ética e moral

Embora não se confundam, é comum o uso da palavra *ética* como sinônimo de moral. O vocábulo *ética* é originário da Grécia e foi traduzida para o latim como moral. Significava, por um lado, o conjunto de princípios e valores orientadores da ação humana em geral. Por outro, a dimensão prática das ações individuais, ou seja, a realidade da existência.

Ética é a ciência que discute e problematiza o comportamento humano<sup>3</sup>. Analisa o que se deve entender, em um determinado tempo e lugar, por justo e injusto, bem e mal, certo e errado. Suas proposições descrevem o *dever-ser* da ação humana, apontando os valores e os princípios que a norteiam nos níveis individual e social. Além disso, discute e procura responder perguntas como: o que fazer? Como agir? Por que agir dessa e não daquela maneira?

Já a moral ocupa-se da *ação em si mesma*, na prática, isto é, como o que ocorre concretamente na vida individual e social. Trata-se, assim, das práticas e relações vivenciadas pelas pessoas, que se expressam por meio de usos, hábitos e costumes. O agir moralmente implica seguir tais costumes, os quais podem não estar em sintonia com os preceitos da ética<sup>4</sup>. Em sentido pejorativo, moralista é aquela pessoa que segue ortodoxamente os costumes vigentes em seu meio ou aqueles que considera corretos.

A conduta, pois, pode ser moral, por encontrar-se de acordo com os costumes em voga, mas não ser ética, por não se coadunar com os princípios e valores reconhecidos.

Portanto, a ética trabalha com a moral e seus fundamentos, bem como os comportamentos nesta baseados. Pode-se afirmar, assim, que a moral constitui-se em objeto de conhecimento da ética.

Da análise do período histórico, temporal e espacial dos sistemas ético-morais, conclui-se que cada um deles possui seus respectivos valores. Em consequência, cada sociedade estatui uma moral que lhe seja ínsita, de modo a exprimir princípios válidos para todos os seus membros<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> José Jairo Gomes, *Direito eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl., p. 47.

<sup>4</sup> Idem, op. cit., p. 48.

<sup>5</sup> Idem, op. cit., p. 48.

Todavia, de modo geral, valores como a justiça e a ideia de bem parecem constituir objetivo comum a todos, não se conhecendo — ao menos nos países democraticamente evoluídos — nenhum sistema que busque o mal, a injustiça, o sofrimento das pessoas e a intolerância.

Ilustrando a origem dos valores vigentes no sistema ético-moral brasileiro, o professor José Jairo Gomes explica que:

(...) é notória a influência de elementos aportados das culturas greco-romano-cristã, indígena e africana. Consagram-se entre nós princípios e valores como: honestidade, prudência, lealdade, não causar mal ao próximo, não subtrair para si coisa alheia, não se enriquecer ilicitamente, ter o trabalho como fonte de renda e algo enobrecedor, não enganar, não mentir, não prestar falso testemunho, cumprir a tempo e modo os compromissos, não cobiçar a mulher do próximo, não cometer incesto, respeitar os pais, valorizar a própria vida e a dos outros, não matar, não cometer parricídio, não cometer suicídio. (Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2011, p. 48).

Diferenciados os conceitos de moral e ética, passemos à definição de probidade que, embora correlata à moralidade, com esta não se confunde.

## 2.2. Probidade

A noção de probidade está diretamente ligada à de ética e moral. É a posse de determinadas qualidades morais e no agir em consonância com preceitos ético-morais. Quer dizer integridade de caráter e honradez. Probo qualifica o que é honesto, reto, justo, honrado; é aquele que apresenta caráter íntegro e que cumpre seus deveres.

Improbidade, decerto, é o contrário, de maneira que a ação ímproba não é revestida de honestidade, de boa-fé, de bom caráter, de retidão, enfim, de licitude<sup>6</sup>.

No âmbito do Direito Eleitoral, tal como supracitado, o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal estabelece que a *probidade administrativa* seja protegida, o que é feito por meio da instituição de espécies de inelegibilidades para o agente ímprobo. Cumpre salientar que, enquanto a inelegibilidade inibe a capacidade eleitoral passiva, a condenação pela prática de improbidade enseja a suspensão dos direitos políticos, abarcando também o direito de votar .

---

<sup>6</sup> José Jairo Gomes, *Direito eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl., p. 49.

Examinado acima em pormenores, o princípio da moralidade constitui um dos principais — senão o principal — fundamentos da “Lei da Ficha Limpa”. Vejamos as circunstâncias que conduziram à edição desta lei.

### 3. CONTEXTO EM QUE A “LEI DA FICHA LIMPA” FOI APROVADA

Com o fito de melhor entender as alterações promovidas pela “Lei da Ficha Limpa” e os movimentos que impulsionaram a sua criação, é conveniente observar alguns aspectos da Lei Complementar n. 64/90.

#### 3.1. A “Lei das Inelegibilidades”

Conforme mencionado, o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal reservou à lei complementar a possibilidade de consignar outras causas de inelegibilidade, além daquelas indicadas no próprio texto constitucional. Condição, todavia, a estipulação dessas outras causas, a que tivessem por objetivo proteger a probidade administrativa, e a moralidade no exercício do mandato, consideradas a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

A propósito, é pacífico na doutrina o entendimento de que tal comando possui eficácia limitada<sup>7</sup>, isto é, não é autoaplicável, carecendo de uma lei com quórum qualificado (complementar) para tipificar as estritas hipóteses sobre as quais deve incidir. Assim, sem lei complementar, eventuais máculas na vida do candidato, por mais graves que fossem, não poderiam ser consideradas para o fim de impedir-lhe a candidatura a mandato eletivo.

Com vistas a preencher o aludido comando constitucional, em 18 de maio de 1990 foi editada a Lei Complementar nº 64 — também conhecida como a “Lei das Inelegibilidades —, estabelecendo situações de inelegibilidade e os prazos de sua cessação. Nessa ocasião, situações ligadas à vida pregressa do candidato já poderiam ser tomadas em conta pelo legislador, uma vez que o artigo 14, § 9º não possui autoaplicação.

Sobre a sistemática de previsão das inelegibilidades, é importante ter presente a precisa lição de Antonio Carlos Mendes:

---

<sup>7</sup> José Afonso da Silva, *Direito constitucional positivo*, 9. ed., p. 133.

Com efeito, a Lei Complementar 64/90 adota elaboração legislativa com a definição ‘*numerus clausus*’ das inelegibilidades que, assemelhando-se ao instituto da ‘*inéligibilité-protection*’ do direito eleitoral francês, descrevem *situações objetivas* cujo conteúdo normativo denotam: (a) cargos, funções e empregos públicos, (b) empresas privadas que possuam *interesses econômicos* decorrentes de relações com a Administração Pública, (c) empresas *monopolísticas* e enquadráveis nos arts. 3º e 5º da Lei n. 4.137/62, que regula a ‘repressão ao abuso do poder econômico’, (d) instituições financeiras e (e) entidades de classe mantidas, subvencionadas diretamente com dinheiro público ou contribuições.” (Introdução à Teoria das Inelegibilidades. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 133).

Contudo, a situação mais próxima de “consideração da vida pregressa” inserida no bojo da “Lei das Inelegibilidades” foi a inelegibilidade criminal, cuja redação original é a seguinte:

**Art. 1º** São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena; (Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990).

Essa causa infraconstitucional de inelegibilidade é um *plus* em relação à suspensão dos direitos políticos, imposta pelo artigo 15, III, da Constituição Federal, a todo aquele que sofrer condenação criminal, enquanto durarem os respectivos efeitos, qualquer que tenha sido a infração penal cometida.

Em tempo, vale lembrar que os direitos políticos compreendem duas facetas: de um lado, o direito de votar; de outro, o de receber votos. Ambos ficam excluídos no caso de condenação criminal, por qualquer espécie de infração penal, enquanto durarem seus efeitos. Já enquanto causa de inelegibilidade, apenas o direito de receber votos fica suspenso, pelo prazo de mais três anos (prazo original), após o cumprimento da pena — por condenação definitiva, frise-se —, para os autores dos crimes mencionados no dispositivo.

O fundamento dessa causa de inelegibilidade reside na incompatibilidade entre a prática de crimes graves, que ofendem bens jurídicos tutelados, e o exercício das funções relevantes inerentes a qualquer mandato eletivo. Quem cometeu crimes dessa natureza mostrou, em princípio, uma índole incompatível com a atribuição de velar pelos interesses de coletividades

inteiras, inerente ao exercício de tais mandatos. Daí porque, enquanto não decorrido certo lapso temporal, dentro do qual inclusive se verificará se não voltou a cometer ilícitos penais, fique-lhe vedada a candidatura.

É importante lembrar que essa inelegibilidade não será declarada na sentença condenatória. Deverá ser objeto de arguição por intermédio de impugnação ao pedido de registro da candidatura daquele por ela atingido. Se este não for impugnado a matéria estará preclusa e não poderá ser discutida em futuro recurso contra expedição de diploma.

### 3.2. Evolução jurisprudencial

A posição historicamente consolidada no Tribunal Superior Eleitoral é no sentido da não aplicabilidade imediata do princípio da moralidade eleitoral para fins de exame de candidaturas:

TSE Súmula nº 13 - DJ 28, 29 e 30/10/96.  
Casos de Inelegibilidade e Prazos de Cessação  
Não é auto-aplicável o § 9º, Art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4-94.

A Corte superior eleitoral, dessarte, entendeu — coadunando-se com a doutrina majoritária — que se faz necessária a edição de norma legal (de natureza complementar) para fins de explicitar quais casos ensejariam imoralidade eleitoral para preencher o comando do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, o qual não seria autoaplicável.

Em 2006, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, apreciando ações movidas pela Procuradoria Regional Eleitoral, denegou os pedidos de registro de candidatos que fossem réus em processos criminais. O argumento central consistia em que, conquanto inexistisse sentença condenatória transitada em julgado, tais cidadãos não detinham os necessários atributos morais para exercer mandato eletivo. Não eram, pois, elegíveis.

No entanto, ainda no pleito de 2006, a tese foi rejeitada por 4 votos a 3, pela não aplicabilidade direta (sem hipótese tipificada em lei complementar) do princípio da moralidade eleitoral. Apesar de vencido, interessante foi o voto de Carlos Ayres Britto, cujo trecho será transcrito a seguir:

Assim como as leis eleitorais substantivas tanto punem o eleitor mercenário como o candidato comprador de votos. Mais ainda, esta a razão por que a nossa Constituição forceja por fazer do processo eleitoral um exercício da mais depurada ética e da mais firme autenticidade democrática. Deixando clarissimamente posto, pelo § 9º do seu art. 14, que todo seu empenho é garantir a pureza do regime representativo, traduzida na idéia de normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. Isso de parilha com a proteção da „probidade administrativa e a moralidade para o exercício do cargo, considerada a vida pregressa do candidato. (RO 1.069/RJ)

Nas eleições municipais de 2008, ocorreu um fato histórico na cidade do Rio de Janeiro, quando firmou-se o entendimento — por meio de uma carta<sup>8</sup> contendo o resumo dos consensos dos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais — pela direta aplicabilidade do princípio da moralidade eleitoral.

Não obstante, no mesmo ano, foi amplamente debatida na Consulta n. 1.621/PB, da qual resultou a Resolução n. 22.842 (*DJ* 4.7.2008, p.6). Julgada na sessão de 10 de junho de 2008, por maioria, assentou-se nesse ato que a Lei Complementar n. 64/90 já limita os critérios para concessão de registro de candidaturas. Em seu voto, o Ministro Eros Grau ressaltou que o “Poder Judiciário não pode, na ausência de lei complementar, estabelecer critérios de avaliação da vida pregressa de candidatos para o fim de definir situações de inelegibilidade”. Com isso, ao apreciar a Consulta n. 1.607/2007, em 17 de junho de 2008, a Corte Superior afirmou, já agora por unanimidade, ser possível o registro de candidato sem condenação definitiva, mas que responde a processo.

O tema também mereceu atenção do Pleno do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 144/DF, proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), na sessão de 6 de agosto de 2008, o relator, Ministro Celso de Mello, asseverou em sua conclusão que “a regra inscrita no § 9º do artigo 14 da Constituição não é autoaplicável, pois a definição de novos casos de inelegibilidade e a estipulação dos prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do

---

<sup>8</sup> Na qual reafirmaram “a necessidade de a Justiça Eleitoral considerar a vida pregressa dos candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador nas próximas eleições, quando da apreciação do pedido de deferimento do registro da candidatura, para proteger e efetivar, previamente, a probidade administrativa e a moralidade pública no exercício do mandato eletivo” (Disponível em <http://www.tre-pi.gov.br/novo/noticias/imprimir.jsp?id=3363>, acessado em 26 de agosto de 2011)

mandato, considerada a vida pregressa do candidato, dependem, exclusivamente, da edição de lei complementar, cuja ausência não pode ser suprimida mediante interpretação judicial”.

Firmou-se (9 votos a 2), mais uma vez, o enunciado nº 13 do TSE, o qual exige lei complementar para tratar dos casos ensejadores da inelegibilidade dos cidadãos para candidaturas aos mandatos eletivos. Assim, assentou o Supremo:

a mera existência de inquéritos policiais em curso ou de processos judiciais em andamentos ou de sentença condenatória ainda não transitada em julgado, além de não configurar, por si só, hipótese de inelegibilidade, também não impede o registro de candidatura de qualquer cidadão.(ADPF 144/DF, rel. Min. Celso de Mello, 6.8.2008.)

Em 2010, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 23.221 criando a obrigação da expedição de certidões criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual e outras para fins de registro de candidaturas, sendo que no art. 26, § 2º, assim determina: “Quando as certidões criminais a que se referem os incisos II do caput deste artigo forem positivas, o requerimento de registro de candidatura (RRC) também deverá ser instruído com as respectivas certidões de objeto e pé atualizadas de cada um dos processos indicados”.

Ante o exposto, restou claro que uma hipótese de inelegibilidade não poderia ser “criada” pelo juiz. Admitir o veto aos candidatos a partir da aplicação de um princípio (incidência aberta) seria deixar a critério de uma apreciação demasiadamente subjetiva matéria que deveria ser amplamente discutida no Congresso Nacional.

Extrai-se do cotejo desses julgados que, embora houvesse pertinência social e vontade de otimizar o sistema político, a mera arguição de inelegibilidade por meio do princípio da moralidade não poderia prosperar. Um magistrado substituindo o legislador — ainda que motivado pelos anseios da sociedade — certamente não seria a melhor solução, porquanto configuraria uma perigosa transgressão à divisão dos Poderes.

Assim, de modo a combinar a vontade da sociedade com o que exige a Constituição para a concretização de novas situações de inelegibilidade, deu-se início a um espetacular movimento em prol da moralização da política, o qual culminou aprovação da Lei Complementar 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”).

### 3.3. Projeto de Lei n. 518/2009

Ante a resistência às ações moralizadoras da vida pública brasileira, desenvolveu-se amplo movimento nacional denominado “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCEE). O Projeto de Lei de iniciativa popular contou com mais de 1 milhão e 500 mil assinaturas, sendo que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB) foram seus maiores defensores, mobilizando e promovendo a campanha para arrecadar 1% de assinaturas do eleitorado brasileiro, conforme exigência contida no artigo 61, § 2º, da Constituição Federal.

A proposta fundamentava-se na elaboração de um Projeto de Lei sobre a vida pregressa dos candidatos, tornando os critérios de inelegibilidade mais rigorosos, de modo a impedir a candidatura de quem teria renunciado para escapar da cassação ou daquele condenado por determinados crimes. A ideia inicial dos defensores do projeto era de que a lei pudesse incidir já nas eleições de 2010.

Assim, em 29/09/2009, foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de iniciativa popular, com mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas, inclusive com uma lista de apoio firmada por 33 deputados da Casa, recebendo a autuação “Projeto de Lei Complementar nº 518/2009”. Contudo, somente em 2010 houve a indicação de um relator, o qual se reuniu com representantes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e da Procuradoria-Geral da República no intuito de afastar qualquer irregularidade em seu texto. Ato contínuo, o Projeto de Lei passou pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde sofreu alterações como o aumento do prazo de inelegibilidade de 3 para 8 anos e a criação do efeito suspensivo, o que permitiria ao candidato afastar temporariamente a eficácia da decisão.

As organizações almejavam que a proposta tramitasse em caráter de “urgência urgentíssima”, de maneira que fosse votada e aplicada antes das convenções partidárias de junho de 2010; mas o pedido foi negado, tendo sido votado e aprovado apenas no dia 05/05/2010, com apenas 1 voto contrário.

Em 19/05/2010, o texto foi aprovado com uma grande polêmica. Temerosos por uma eventual inconstitucionalidade material (retroatividade), a conjugação verbal do art. 2º, alínea e, contida na expressão “os que tenham sido condenados” foi alterada pelo próprio Senado,

trocando-a para “os que forem condenados”. Não obstante, o eminente jurista Dalmo de Abreu Dallari esclarece:

“Os que forem brasileiros me sigam”. Essa exortação do heroísmo, atribuída ao Duque de Caxias, evidentemente não se referia àqueles que, no futuro, se tornassem brasileiros, mas era dirigida aos que naquele momento tivessem a condição de brasileiros autênticos e que deveriam agir como tais. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Ficha Limpa. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Org.). Ficha Limpa: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. Bauru: Edipro, 2010, p. 15)

Mesmo com essas divergências, o Projeto foi sancionado pelo Presidente da República em 04/06/2010 sem veto algum, promulgando-se a Lei Complementar nº 135, publicada no Diário Oficial da União em 07/06/2010 e cuja essência será apresentada no próximo tópico.

### 3.4. A “Lei da Ficha Limpa”

Prevê a vigente lei complementar a inelegibilidade de quem tiver contra si processo criminal pendente, ainda que a sentença ou o acórdão não tenham transitado em julgado. Todavia, para que a inelegibilidade se configure, é necessário: (1) que haja condenação pelos crimes especificados; (2) que haja decisão confirmada ou originariamente proferida por órgão judicial colegiado; (3) que o interessado não logre junto ao órgão competente a suspensão cautelar da inelegibilidade, na forma do artigo 26-C da mesma lei. Dessa sorte, permanece o entendimento de que a só existência de processo criminal não é óbice à candidatura.

Em brilhante passagem, o professor José Jairo Gomes aplaude o novo diploma:

É despiciendo relevar a oportunidade dessa medida. Sabedor que o candidato responde a processo criminal, dificilmente o eleitor se animará a nele votar; mas se votar, o fará com consciência e vontade, dentro da liberdade que lhe é assegurada pela Lei Maior. Isso certamente contribui para o amadurecimento do eleitorado, a melhoria da qualidade da representação popular e o aperfeiçoamento das práticas democráticas. (Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2011, p. 176).

São inúmeras as novidades desta lei. Via de consequência, variadas também serão suas implicações e particularidades, das quais boa parte ainda carece de avaliação doutrinária e jurisprudencial. Por isso, conforme já explicitado, não cabe ao presente trabalho examinar cada uma delas pormenorizadamente.

O foco aqui é direcionado à ‘vida pregressa do candidato enquanto espécie de inelegibilidade’. Isso implica, entre outros fatores, a análise do agora desnecessário trânsito em julgado para que um candidato seja impossibilitado de concorrer e da suposta violação ao ato jurídico perfeito (exame da retroatividade desta lei). Vejamos a nova redação dada à alínea *e*:

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

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

Feitos tais esclarecimentos, passemos à comparação do nosso direito com o de outros países igualmente democráticos no tocante ao tema em pauta.

#### 4. DIREITO COMPARADO

Na Bélgica, o art. 6º do Código Eleitoral (1976) assim dispõe: “Ficarão definitivamente privados da capacidade eleitoral, não podendo ser admitidos à votação, os que tenham sido condenados a uma pena criminal”. A lei não especifica se deve haver o trânsito em julgado<sup>9</sup>.

A Lei Eleitoral da Dinamarca (1987), no art. 4º, item I, assim expressa: “A elegibilidade para o Parlamento é atribuída a todo indivíduo que gozar do direito de voto, nos termos do art. 1º e 2º, salvo se estiver condenado por um ato que, aos olhos da opinião pública, o torne indigno de ser membro do Parlamento”<sup>10</sup>.

Outrossim, a Lei Orgânica nº 5 (1985), do Regime Eleitoral Espanhol, no art. 6º, item 2, disciplina: “Não poderão ser eleitos: (a) os condenados por sentença transitada em julgado a pena privativa de liberdade, durante o período de sua duração; (b) ainda que a sentença não seja transitada em julgado, os condenados por crime de rebelião ou os membros de organizações terroristas condenados por crime contra a vida, a integridade física e a liberdade das pessoas”<sup>11</sup>.

Na Lei Eleitoral de Luxemburgo (1924), o eleitor perde a capacidade ativa e, por consequência, a passiva, quando: “Art. 4º: 2º — os que tiverem sido objeto de condenação penal; 3º — os que tiverem sido condenados, bem como seus cúmplices, a pena de prisão por furto, receptação, fraude ou abuso de confiança, contrafacção, emprego de falsificações, falso testemunho, falso juramento, suborno de testemunhas, peritos ou intérpretes...”<sup>12</sup>.

Como se nota, as aludidas legislações dos países da União Europeia buscam adotar uma mecânica impeditiva de candidaturas providas de imoralidade pela vida pregressa, quando já existe uma condenação, sendo desnecessário o trânsito em julgado.

Tais dispositivos demonstram que uma democracia madura deve se preocupar em criar barreiras extramente rígidas para aqueles pretendem representar o povo, repudiando veementemente a possibilidade de conceder mandato eletivo àqueles afeitos à prática de ilícitos.

---

<sup>9</sup> Marcos Ramayana, *Direito Eleitoral*, 10 ed., p.141.

<sup>10</sup> Idem, op. cit., p. 141.

<sup>11</sup> Idem, op. cit., p. 141.

<sup>12</sup> Idem, op. cit., p.141.

A relativa “juventude” da democracia brasileira não justifica, de forma alguma, a complacência e a tolerância para com atitudes que denigrem a própria legitimidade do sistema eleitoral em prol do fisiologismo e da falta de ética que assolam o cenário político nacional. Práticas como essas não merecem respaldo em nenhum tipo de regime político.

## 5. O INSTITUTO JURÍDICO DA INELEGIBILIDADE

### 5.1. Conceito

Sob uma acepção negativa, a inelegibilidade é o estado jurídico de ausência ou perda de elegibilidade. Assim como o conceito jurídico de incapacidade civil apenas tem sentido quando confrontado com o conceito de capacidade civil, da mesma forma a inelegibilidade apenas pode ser profundamente conhecida se comparada ao conceito de elegibilidade<sup>13</sup>. Sendo a elegibilidade o direito público subjetivo de ser votado, a inelegibilidade é o estado jurídico negativo de quem não possui esse direito.

O caráter sancionatório, contudo, não é da essência da inelegibilidade, que tem conteúdo precipuamente de condição negativa. Noutra giro, poderíamos dizer que a inelegibilidade é a situação de inexistência do direito de ser votado.

Todo o Direito Eleitoral existe justamente porque o ordenamento jurídico concede a alguns brasileiros alistados o direito subjetivo de pleitear cargos públicos eletivos. Esse direito surge quando satisfeitas determinadas condições, as quais ensejam o registro de candidatura, que é o título jurídico que habilita o nacional a participar do pleito eleitoral<sup>14</sup>. Quem possui tal direito é elegível, podendo praticar atos de campanha política, pedindo votos em seu nome com vistas a ocupar cargos públicos. Inelegibilidade, assim, seria a impossibilidade jurídica de concorrer às eleições, pouco importando se o impedimento provém da não obtenção do registro de candidatura, ou pelo fato de tê-lo sido cancelado.

No preciso ensinamento de Adriano Soares da Costa,

se adotássemos o conceito de inelegibilidade como sanção que obsta a apresentação de candidatura a cargo eletivo, haveríamos de afastar esses casos, como outros possíveis (e.g., o analfabetismo), do conceito de inelegibilidade, havendo de criar um outro termo jurídico que abarcasse essas espécies. Entrementes, é curial advertirmos que existem inelegibilidades criadas como sanção a fatos ilícitos eleitorais, assim como existem inelegibilidades hipotizadas como salvaguarda dos princípios do equânime tratamento aos candidatos e da moralidade administrativa. (Instituições de Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 150).

---

<sup>13</sup> Adriano Soares da Costa, *Institutos de Direito Eleitoral*, p. 148.

<sup>14</sup> *Idem*, op. cit., p. 149.

Daí deflui que a inelegibilidade sempre será efeito jurídico — ainda que sua criação tenha se fundamentado numa sanção. Com efeito, aos fatos descritos na norma (abuso de poder econômico, incompatibilidade, captação ilícita de sufrágio etc.), o Direito prescreve determinadas consequências (inelegibilidades), que nada mais são que efeitos de fatos jurídicos. Não se trata de antecipar uma *pena* para alguém que ainda responde a um processo criminal, mas de fixar um critério abstrato que em nada considera a efetiva culpa do pretendente<sup>15</sup>.

Portanto, a inelegibilidade não deve ser considerada pena, mas um impedimento a que o nacional possa concorrer validamente a um mandato eletivo, independentemente de advir de um fato jurídico lícito ou ilícito. A ilicitude não é da essência do conceito de inelegibilidade<sup>16</sup>. Por isso, desvencilhando-se de classificações desnecessárias, a melhor doutrina aponta para um conceito unitário (negativo) de inelegibilidade, constituindo uma mera circunstância que torna o candidato temporariamente inapto ao pleito.

## 5.2. Natureza jurídica

Estudar a natureza jurídica de um instituto corresponde a pesquisar sua localização no sistema jurídico, de forma a encontrar a categoria ou gênero a que se encontra relacionado.

No Direito Eleitoral, tanto a elegibilidade quanto a inelegibilidade podem ser consideradas estados ou *status* eleitoral<sup>17</sup>, de sorte que o cidadão pode ostentar o *status* de elegível ou inelegível. No primeiro caso, ao cidadão é conferido o direito público subjetivo de disputar o certame e participar do governo; já o *status* de inelegível impõe restrições à esfera jurídica da pessoa, a qual não pode ser eleita.

Sendo assim, enquanto candidato, isto é, em decorrência da condição de elegível, torna-se o cidadão portador de mais direitos e deveres, tais como realizar propaganda eleitoral, não ser preso até 15 dias antes das eleições, arrecadar recursos, ser diplomado se eleito, prestar contas à Justiça Eleitoral, entre outros.

Registre-se, ainda, que tornar-se inelegível não é o mesmo que ser privado dos direitos políticos. As inelegibilidades, de um lado, e a privação dos direitos políticos, de outro, são institutos com naturezas jurídicas muito distintas. O cidadão que não é elegível apenas não

---

<sup>15</sup> Edson Resende de Castro, *Ficha limpa - interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*, p. 31.

<sup>16</sup> Adriano Soares da Costa, *Institutos de Direito Eleitoral*, p. 150.

<sup>17</sup> José Jairo Gomes, *Direito eleitoral*, 6. ed., p. 147.

pode ser candidato, ao passo que quando se está diante da perda ou da suspensão dos direitos políticos, há uma supressão – definitiva ou temporária – de todos os direitos inerentes à cidadania.

### 5.3. Classificação

Há inúmeras classificações das inelegibilidades. Não seria produtivo aqui destrinchá-las, cabendo apresentar apenas a topográfica distinção entre as hipóteses constitucionais e legais.

Nossa Carta prevê várias hipóteses nos parágrafos de seu artigo 14, a saber:

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Por seu turno, as infraconstitucionais são aquelas estatuídas na Lei Complementar 64/90, recentemente alterada pela “Lei da Ficha Limpa”.

A diferença entre elas é de inegável relevância prática: não há preclusão quanto às primeiras, as quais podem ser arguidas na fase do registro de candidatura ou posteriormente, antes ou depois das eleições. Já as inelegibilidades legais estão sujeitas à preclusão caso não forem suscitadas na fase de registro de candidatura, de sorte que, ultrapassado esse momento, não mais poderão ser discutidas, exceto se supervenientes.

Por fim, corroborando com o entendimento sumulado do Tribunal Superior Eleitoral (enunciado n. 13) quanto à não aplicabilidade imediata do princípio da moralidade, a doutrina é pacífica em afirmar que os casos de inelegibilidade são *ius strictum*, isto é, não comportam interpretação extensiva nem analógica.

## 6. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010

Principal ponto do trabalho, este capítulo é dedicado à investigação das possibilidades de aplicação da referida lei. Esse estudo não é simples, sobretudo porque sua aplicação imediata (inclusive a fatos anteriores) encontra resistência — segundo os que defendem essa tese — em princípios constitucionais, quais sejam a segurança jurídica e a presunção de inocência (ou da não culpabilidade).

Diante de um conflito de bens igualmente tutelados pelo ordenamento (direito individual do cidadão se candidatar *versus* legitimidade do sistema representativo), lança-se mão do princípio da proporcionalidade<sup>18</sup> para ponderá-los e decidir, no caso concreto, qual deve prevalecer.

Nessa medida, a fim de demonstrar o caminho que atenda aos anseios da sociedade, sem se descurar do que é juridicamente viável, o presente trabalho pretende avaliar os pontos centrais de cada entendimento, confrontando as ideias na busca da solução mais razoável e digna de um Estado democrático de direito.

### 6.1. Segurança jurídica

É possível que a aplicação da lei no tempo continue a ser um dos temas mais controvertidos do Direito moderno. Não raramente, a aplicação das novas leis a situações já estabelecidas gera infundáveis polêmicas. De um lado, a ideia central de segurança jurídica, uma das expressões máximas do Estado de direito; de outro, a possibilidade e necessidade de mudança. É um grande desafio tentar conciliar essas duas pretensões, em aparente antagonismo<sup>19</sup>.

Desde 1934, e com exceção da Carta de 1937, todos os textos constitucionais têm consagrado cláusula referente à segurança jurídica em sua tripartição conceitual. A seguir, o texto expresso Constituição de 88:

**Art. 5º, XXXVI** - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

<sup>18</sup> Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, 2. ed.

<sup>19</sup> João Baptista Machado, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, 2000, p.223.

Definindo cada um desses institutos, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil), em seu artigo 6º, estabelece:

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

A doutrina<sup>20</sup> critica a opção pela fórmula de conceituação no plano ordinário, porquanto envolveria sérios riscos no que concerne à legalização da interpretação de institutos constitucionais (interpretação da Constituição conforme a lei).

De qualquer sorte, tais preceitos constituem limites à retroatividade da lei e fundamentam-se na promoção de estabilidade das relações jurídicas. Por isso, em princípio, quando uma lei entra em vigor, revogando ou modificando outra, sua aplicação é para o presente e para o futuro.

Levando o tema à problemática proposta, muitas indagações podem ser suscitadas: a aplicação imediata da “Lei da Ficha Limpa” aos casos em andamento e anteriores constitui retroatividade inconstitucional/ilegal? É possível falar em direito adquirido dos candidatos às formas de inelegibilidade presentes na lei original? Houve subsunção ao ato jurídico perfeito?

Para uma linha de pensamento, a única forma de se aplicar a Lei Complementar n. 135/2010 sem violar o princípio da irretroatividade, em face do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e de modo a preservar a segurança jurídica, é fazendo-o de modo prospectivo, ou seja, aos fatos ocorridos após sua vigência.

Desse modo, seria impossível, sem considerar a lei retroativa e sem afrontar o princípio da segurança jurídica, afirmar que havia inelegibilidade em momento anterior à vigência da lei, quando, a toda evidência, não havia norma legal anterior a estabelecendo. Assim, não se poderia, juridicamente, cogitar a aplicação de uma nova hipótese de inelegibilidade em face de uma condenação anterior ao advento da lei.

Na medida em que os atos praticados pelo pretense candidato foram regidos pelas condições do diploma anterior, não poderiam as novas hipóteses e prazos sobre ele incidir, sob

---

<sup>20</sup> Gilmar Ferreira Mendes, *Curso de direito constitucional*, 2007, p.450.

pena de violação do ato jurídico perfeito ou até mesmo do direito adquirido (a receber tratamento jurídico de acordo com o que fora estabelecido pela lei original).

Como se nota, essa corrente advoga a fiel aplicação do princípio da irretroatividade, sem quaisquer questionamentos aprofundados acerca da natureza dos institutos que rondam a inelegibilidade, o sistema eleitoral e seu papel no ordenamento jurídico. Embora de boa lógica, o objetivo do presente trabalho é exatamente desconstruir essa linha de raciocínio.

Ao trazer novas hipóteses e intensificar suas consequências, a Lei Complementar n. 135/2010 apenas “atualizou” as condições para que um candidato participe do pleito, as quais devem ser atendidas nas eleições futuras (respeitada a anualidade eleitoral prevista no artigo 16 da Constituição Federal). Em outras palavras, a “Lei da Ficha Limpa” trouxe novos *requisitos*, que deverão ser atendidos somente a partir de sua vigência.

Com a sua aplicação, não se busca perseguir candidatos, tão quanto dar azo a um eventual direito penal do inimigo<sup>21</sup>, mas sim resguardar o sistema eleitoral de pessoas deixaram de preencher as condições ético-jurídicas necessárias para representar o povo.

Outra razão pela qual não se sustenta o argumento da suposta retroatividade reside no fato de que tais condições/requisitos devem ser aferidos no *momento de registro da candidatura*. Por conseguinte, as eventuais inelegibilidades serão avaliadas posteriormente à entrada em vigor da lei que as estabelece. Vejamos o que diz a 9.504/97 (“Lei Eleitoral”) e um julgado do Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 11 (...)

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

TSE - Agravo regimental. Registro. Inelegibilidade. Condenação criminal. 1. A Lei Complementar nº 135/2010 aplica-se às eleições de 2010, porque não altera o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido).

2. As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que o respectivo fato seja anterior à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no **momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei**. 3. Tendo sido o candidato condenado, por órgão judicial colegiado, pela prática de crime contra o patrimônio privado, incide, na espécie, a causa de

---

<sup>21</sup> Thales Cerqueira, *Ficha Limpa” & questões constitucionais*, 2010, p. 65-75.

inelegibilidade a que se refere o art. 1º, inciso I, alínea e, 2, da Lei Complementar nº 64/90, acrescentada pela Lei Complementar nº 135/2010. Agravo regimental não provido” (Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 60998, Acórdão de 30/09/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, TSE, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 30/09/2010)

A efetivação do registro traduz o momento exato no qual o cidadão alcança a qualidade de “candidato”<sup>22</sup>, o que ocorre com o trânsito em julgado (preclusão) da decisão que defere o respectivo pedido.

Fala-se em “suposta” retroatividade porque a aplicação não atinge propriamente os fatos pretéritos, mas sim os *efeitos*, as consequências desses fatos. Cronologicamente, explica-se: (1) ocorrência do fato (tipificado) e a conseqüente condenação; (2) advento da lei que altera o processo eleitoral; (3) registro de candidatura, que é o momento em que se verifica os requisitos necessários à participação do então cidadão no pleito eleitoral. É fácil perceber, sob essa ótica, que a aplicação da lei não pode ser outra senão prospectiva.

Dessarte, as novas disposições legais atingirão igualmente todos aqueles que, no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, incidirem em alguma causa de inelegibilidade, não se podendo falar em direito adquirido às causas anteriormente previstas.

Por óbvio, não há que se cogitar a aplicação àqueles crimes que não eram tipificados. Isso, sim, feriria de morte tanto a segurança jurídica quanto o princípio da reserva legal, segundo o qual “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (artigo 5º, XXXIX, da Constituição Federal).

Igualmente, não se questiona o fato de que as alterações levadas a efeito pela “Lei da Ficha Limpa” alteraram efetivamente o processo eleitoral, razão por que somente tem aplicabilidade às eleições que ocorrerem a partir de 2011, conforme decisão do Supremo<sup>23</sup> e o artigo 16 da Constituição.

Noutro giro, rebate-se a alegação de coisa julgada na medida em que o reexame da condenação sofrida pelo candidato nos autos da ação penal não está em discussão, pois, este sim, encontra-se encoberto pela imutabilidade. Em nenhum momento busca-se adentrar ao mérito da decisão proferida na esfera penal, averiguando-se novamente os fatos e as provas.

---

<sup>22</sup> José Jairo Gomes, *Direito eleitoral*, 6. ed., p.230.

<sup>23</sup> RE 633.703

O artigo 15, III, da Constituição, determina que a condenação criminal transitada em julgado acarreta a *suspensão* dos direitos políticos do condenado enquanto durarem seus efeitos. Cessados tais efeitos, o sentenciado recobra seus direitos, podendo e devendo votar, sob pena de sanção pecuniária. Todavia, sua cidadania passiva continuará cerceada em razão da incidência de uma causa de inelegibilidade. Frise-se que não cabe ao juiz criminal determinar o *efeito inelegibilidade*, sendo este secundário e aferível no momento do registro de candidatura.

Resta evidente, pois, que a inelegibilidade é uma *mera consequência do fato objetivo da condenação criminal*. Não se trata de aumentar o prazo do efeito secundário da condenação penal, mas de reconhecer a validade de uma regra que apenas define um requisito para o registro de candidatura e ratificar a aplicação imediata da Lei Complementar n. 135/2010.

Portanto, admitir a aplicação imediata desta lei não implica, necessariamente, em lhe atribuir efeito retroativo. Isso porque, conforme já registrado, sua incidência recai sobre os efeitos dos fatos, os quais somente serão verificados em momento posterior à vigência da lei, ou seja, quando do registro de candidatura.

## 6.2. Não culpabilidade

Estabelece a Constituição, em seu artigo 5º, LVII, que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, consagrando, de forma explícita, no direito positivo constitucional, o princípio da não-culpabilidade ou da presunção de inocência.

Nesse contexto, nada mais natural que se proceda à inversão do ônus da prova, ou seja, a inocência é presumida, cabendo ao Ministério Público ou à parte acusadora (na hipótese de ação penal privada) provar a culpa. Caso não o faça, a ação penal deverá ser julgada improcedente.

Pela presunção de inocência, as medidas cautelares durante a persecução exigem cuidado redobrado. Quebra de sigilo telefônico, fiscal, bancário, busca e apreensão domiciliar, ou a própria exposição da figura do indiciado na imprensa por meio da apresentação da imagem ou de informações obtidas no esforço investigatório podem causar prejuízos irreversíveis à sua figura.

Pois bem, essa é a regra advinda do processo penal. Trazendo-a para o direito eleitoral, no campo específico da vida pregressa do candidato como possível hipótese de inelegibilidade, pode-se levantar a seguinte pergunta: a “Lei Ficha Limpa” viola a presunção de inocência ao impor a inelegibilidade antes do trânsito em julgado da ação penal?

Para alguns estudiosos, a resposta só pode ser positiva.. Nessa esteira, Adriano Soares da Costa aduz que

a inelegibilidade em razão da vida pregressa — e isso se mostrou de modo eloquente no voto do Min. Peluso na ADPF 144/DF — é já uma gravíssima *sanção sem que haja prévia decisão*. Sanciona-se quem ainda não foi julgado ou, tendo sido, não o foi com a formação da *res iudicata*. Denominar um candidato “ficha suja” apenas porque responde a um processo é inverter o princípio da não culpabilidade, é já embalá-lo em jaça terrível, inculcando-o por antecipação. Pior nos tempos de hoje, quando há uma compulsão crescente para acionar os gestores públicos, com ou sem razão. (Instituições de Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 116).

Excetuando-se a possibilidade de tornar inelegível um candidato com base em investigações policiais, com a devida vênia, o posicionamento do ilustre autor não merece razão.

Em primeiro lugar, conforme já explicitado no item 5.1, inelegibilidade não se confunde com pena, constituindo mera consequência jurídica (efeito) que torna o candidato inapto a participar do pleito. Como instituto pertencente ao âmbito cível-eleitoral — e não criminal —, a restrição temporária à possibilidade de determinada pessoa se candidatar não deve ser encarada como privação de liberdades, mas sim como instrumento legítimo capaz de proteger um bem maior, qual seja a sociedade.

Nesse sentido, já se manifestou a Corte eleitoral paulista:

TRE-SP - Do exame dos autos, nota-se que o impugnado Raimundo Taraskevicius Sales foi condenado pelo colendo Tribunal Superior Eleitoral, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, pelo uso indevido dos meios de comunicação social e por abuso do poder econômico e político, perpetrado nas eleições de 2006, tendo a decisão transitado em julgado em 19 de outubro de 2009, o que, em conformidade com o disposto no art. 1º, inc. I, alínea 'd', da Lei Complementar nº 64/90, resultou na sua inelegibilidade (fls. 35/36vº e 45/54vº). A inelegibilidade, nos termos acima citados, é decorrência automática da decisão condenatória transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado que reconhece a prática de abuso de poder econômico ou político. Verdadeiramente, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inc. I, alínea 'd', da Lei Complementar 64/90, conforme já sedimentado na jurisprudência, **não constitui pena, mas uma consequência ética inafastável da condenação aplicada.**” (REGISTRO

DE CANDIDATO nº 232822, Acórdão de 12/08/2010, Relator(a) PENTEADO NAVARRO, T.R.E.-SP, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/08/2010)

Outrossim, as alterações devem ser reconhecidas como novas condições de inelegibilidade que, conforme mencionado supra, não impedem a pessoa de exercer os demais direitos da cidadania, tais como votar e propor ação popular. O fato de ser conhecido como inelegível não pode ser confundido com a suspensão de direitos políticos decorrente de uma decisão transitada em julgado.

O princípio da não culpabilidade não é absoluto. As providências admitidas contra a pessoa ou os bens do réu (prisão, arresto, apreensão de bens, sequestro) ratificam essa afirmação. Se é incontestável que a presunção de inocência não impede o cerceamento do bem maior, que é a liberdade, como pretender-se que possa limitar a atuação do legislador no terreno das inelegibilidades, em que, por previsão constitucional expressa, até fatos de ordem moral (com a devida complementação legal) podem retirar a capacidade eleitoral passiva<sup>24</sup>?

Trilhando esse pensamento, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que o princípio constitucional da não culpabilidade “apenas” impede que se lance o nome do réu no rol dos culpados antes do trânsito em julgado da decisão condenatória<sup>25</sup>, sendo, pois, compatíveis medidas e/ou providências nas quais a inelegibilidade se inclui.

Nessa medida, embora não definitivamente considerado culpado, uma condenação proferida por um órgão colegiado — tal qual a prescrita na alínea *e*, no item 3.4 — tem o condão de preencher o comando “vida pregressa”, pelo menos para fins eleitorais. Vale dizer, tornar inelegível um candidato condenado em segunda instância é tomar em consideração a vida pregressa dos cidadãos por um critério objetivo, sem a necessidade de se proceder ao tão criticado uso direto do princípio da moralidade.

É também esse o entendimento de Thales Cerqueira:

O “critério objetivo”, a nosso sentir, deveria ser, *no mínimo*, uma *condenação em segundo grau de jurisdição*, jamais em primeira, pois desta caberia recurso ao STJ e STF (ou TSE, se matéria eleitoral), nos quais, além de inexistir efeito suspensivo, não cabe rediscutir a matéria fática, apenas de direito. E sendo certo que mais de 90% das condenações em segundo grau são

<sup>24</sup> RE 86.297, Rel. Thompson Flores, *RTJ*, 79, n. 2, p.671

<sup>25</sup> HC 80.174, Rel. Maurício Corrêa, *DJ* de 12-4-2002

confirmadas pelos Tribunais Superiores, ter-se-á como consagrada a segurança jurídica no caso. A LC 135 consagrou isto, além da possibilidade de suspensão da inelegibilidade (artigo 26-C) no órgão judiciário a que competir o recurso, desde que seja por “órgão colegiado”. Com isto, o artigo 26-C da LC 64 obtemperou o princípio da certeza jurídica. (Estudos eleitorais – v. 5. Brasília: TSE, 2010, p. 69.)

Conforme o exposto, a vida pregressa, como impeditivo de uma candidatura, por decorrer do princípio da moralidade, deve ter um “critério objetivo”, jamais “subjetivo” (sujeito ao “humor” de promotores e juízes), em face do garantismo eleitoral que deve nortear as relações jurídicas eleitorais, de que é exemplo o artigo 16 da Constituição.

Portanto, as novidades trazidas pela Lei Complementar 135/2010 não violam o princípio da não culpabilidade; houve apenas o recrudescimento dos requisitos para que o cidadão que queira se eleger se adapte às legítimas exigências de uma sociedade. Ademais, como meio de rechaçar eventuais injustiças, o legislador houve por bem prever no artigo 26-C a suspensão da inelegibilidade, consagrando o princípio do contraditório e ampla defesa.

## 7. CONCLUSÃO

Em meio a tantos escândalos de corrupção e casos de maus tratos com a *coisa pública*, a “Lei da Ficha Limpa” merece ser recebida com contornos de minirreforma eleitoral. Se falta vontade dos nossos representantes para promover a tão falada — mas em nada concretizada — reforma política, não faltou à sociedade entusiasmo para recolher mais de 1,5 milhão de assinaturas com o fim de impedir que seus interesses sejam geridos por pessoas inidôneas.

Longe de esgotar as discussões que recaíram sobre a aplicação da recente lei, o trabalho tratou de responder se a vida pregressa do candidato pode ser uma hipótese de inelegibilidade, bem como examinou a suposta afronta da lei aos princípios constitucionais da irretroatividade e da presunção de inocência.

Restou demonstrado que a decisão confirmada em segunda instância desfavorável ao candidato, embora não seja capaz de tachá-lo como culpado, para fins eleitorais pode constituir, *objetivamente*, um forte indicativo de que aquele cidadão não é digno de representar o bem comum. Essa linha de raciocínio é proporcional e razoável, uma vez que restringe um direito individual em prol de toda a comunidade.

Consignou-se que a “Lei da Ficha Limpa” não viola o princípio da irretroatividade, porquanto a lei visa a atingir uma nova eleição, regida por outras condições, em época diferente, em que diferentes são os *requisitos* para participar do pleito, os quais somente serão aferidos no momento do registro de candidatura, isto é, após a sua entrada em vigor.

Igualmente, rebateu-se a alegação de ofensa ao princípio da não culpabilidade na medida em que a inelegibilidade não torna o candidato culpado; pelo contrário, é mero *efeito secundário* decorrente de um fato objetivo (condenação). Além disso, não se confunde com a suspensão dos direitos políticos, que são inerentes ao trânsito em julgado de uma decisão.

A austeridade na aplicação desta lei justifica-se porque assim os desvios de conduta serão tratados com a mesma intransigência com que são ignorados os valores primordiais que deveriam nortear as atitudes de um homem público. A tamanha leniência das ações provenientes do poder público nos últimos anos acabou por transformar a corrupção em regra, retirando a credibilidade até mesmo daqueles representantes que lutam pelos interesses do povo.

Portanto, ninguém pode negar o impacto de uma lei que veio para combater de imediato a impunidade e que, a longo prazo, pode servir como instrumento capaz de purificar o

nosso sistema representativo. Via de consequência, por meio da *filtragem ética*, poderá atenuar a extremada e histórica — porém não infundada — descrença da população para com os políticos brasileiros.

Isso porque, na brilhante frase do Deputado Federal José Antônio Reguffe: “A política deve ser um serviço, e não uma profissão”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Disponível em

[http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/104706\\_UM+HOMEM+FICHA+LIMPA?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage](http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/104706_UM+HOMEM+FICHA+LIMPA?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage), acessado em 26 de agosto de 2011.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de Outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. “*Ficha Limpa*” & questões constitucionais: direito eleitoral do inimigo (retroagir?). *Estudos Eleitorais*. v. 5, n. 1, p. 65-75, jan./abr. Brasília: TSE, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Ficha Limpa*. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Org.). *Ficha Limpa: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Elegibilidade e inelegibilidades*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

MACHADO, João Baptista. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 12. reimpr. Coimbra: [s. n.], 2000

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil - v. 1*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

RAMOS, André de Carvalho; NETO, Pedro Barbosa Pereira. *Repertório jurisprudencial elaborado pela PRE-SP sobre a lei da ficha limpa*. São Paulo. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.