

Direito Eleitoral - Temas Relevantes para as Eleições de 2012

**(O nascimento da Lei Complementar 135, de 04 de junho de
2010: “Lei da Ficha Limpa”)**

Pedro Henrique Alves¹

INTRODUÇÃO

O presente esboço objetiva um breve relato histórico sobre o quarto projeto de lei de iniciativa popular, que culminou em “um dos mais belos espetáculos democráticos”², que é a Lei Complementar 135/2010, a “Lei da Ficha Limpa”.

DESENVOLVIMENTO

A Lei Complementar nº. 135/2010 faz parte da legislação brasileira, originada de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu mais de 1,3 milhões de assinaturas. A lei torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

1 Juiz de Direito, Titular da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de São Gonçalo-RJ.

2 Voto de desempate do Ministro Luiz Fux contra a aplicação da Lei Complementar 135/2010 nas Eleições de 2010 – Recurso Extraordinário nº 633.703.

O NASCIMENTO

Pode-se dizer que a “Lei da Ficha Limpa”, Lei Complementar 135/2010, é precedida historicamente pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04/94; pela criação do MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral); pelo julgamento no TRE-RJ que indeferiu o registro de candidatura do então deputado federal Eurico Miranda e pelo julgamento da ADPF nº 144 pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 07 de junho de 1994, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional de Revisão nº 04, modificando o texto original do § 9º do Artigo 14 da Constituição Federal de 1988, para acrescentar “proibidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato”:

Art. 14. (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a proibidade 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. (grifado)

Já na eleição seguinte à aprovação da Emenda Constitucional de Revisão nº04, houve grande instabilidade jurídica e uma enorme quantidade de ações para impugnação de candidaturas fundadas na “vida pregressa dos candidatos”.

Instado a se manifestar o TSE editou a Súmula nº 13³, enfatizando a não, autoaplicação do §9º do artigo 14:

Súmula 135: Não é autoaplicável o § 9º, Art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4-94.

3 Publicada no DJ de 28, 29 e 30/10/1996.

A campanha “Combatendo a corrupção eleitoral”, iniciada em fevereiro de 1997 pela Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, deu continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, cujo tema foi “Fraternidade e Política”.

A iniciativa resultou em duas grandes conquistas, ou seja, na aprovação da Lei nº 9.840/1999, que alterou a Lei nº 9.504/1997, acrescentando a inelegibilidade decorrente de compra de votos, e na criação do MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral).

O MCCE reuniu esforços para a campanha e divulgação do recolhimento das assinaturas necessárias à apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Ficha Limpa.

No ano de 2006, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro indeferiu o registro de candidatura do então deputado federal Eurico Miranda⁴, envolvido em vários escândalos e graves denúncias de corrupção.

Apesar das notícias nacionalmente divulgadas pela imprensa, destacando a inédita decisão, logo veio a reforma pelo Tribunal Superior Eleitoral⁵:

Ementa: ELEIÇÕES 2006. REGISTRO DE CANDIDATO. DEPUTADO FEDERAL. INELEGIBILIDADE. IDONEIDADE MORAL. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral). 2. Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, sem se substituir ao legislador, defini-los. Recurso provido para deferir o registro.

⁴ TRE-RJ: Registro de Candidatura nº 2401 Classe 25 Requerente: Partido Progressista – PP. Candidato a Deputado Federal. Candidato: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda.

⁵ Recurso Ordinário – TSE 1069 RJ.

Diante da inexistência de Lei Complementar regulamentando a “vida pregressa dos candidatos”, a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), no ano de 2008, ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144.

A AMB argumentou que a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) não teria sido recepcionada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04/94 na parte em que exigia o trânsito em julgado das decisões judiciais suscetíveis de gerarem impedimentos a candidaturas.

Não obstante o esforço da AMB, o STF, por maioria, julgou improcedente a ADPF nº144:⁶

EMENTA: (...) impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando inócua condenação criminal transitada em julgado – proibição administrativa, moralidade para o exercício do mandato eletivo, “vita ante acta” e presunção constitucional de inocência – suspensão de direitos políticos e imprescindibilidade, para esse efeito, do trânsito em julgado da condenação criminal (CF, Art. 15, iii) – (...) – impossibilidade, contudo, de a lei complementar, mesmo com apoio no § 9º do art. 14 da constituição, transgredir a presunção constitucional de inocência, que se qualifica como valor fundamental, verdadeiro “cornerstone” em que se estrutura o sistema que a nossa carta política consagra em respeito ao regime das liberdades e em defesa da própria preservação da ordem democrática - privação da capacidade eleitoral passiva e processos, de natureza civil, por improbidade administrativa – necessidade, também em tal hipótese, de condenação irreversível – compatibilidade da Lei nº 8.429/92 (Art. 20, “caput”) com a constituição federal (Art. 15, v, c/c o Art. 37, § 4º) – [...] – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, em decisão revestida de efeito vinculante.

6 ADPF nº 144 – www.stf.jus.br.

Com o julgamento improcedente pelo STF, frustrando a expectativa nacional, reacendeu-se o Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral, que difundiu uma nova esperança à efetivação do disposto no art. 14, § 9º, da CF/88, qual seja, a campanha da “Ficha Limpa”.

A campanha dos organizadores, entre os quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), promoveu a arrecadação de mais de 1,3 milhões de assinaturas – o equivalente a 1% do eleitorado, conforme exige o § 2º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, em prol da criação da “Lei da Ficha Limpa”.

Inicialmente, a proposta era tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidade, impedindo que candidatos condenados por vários crimes ou que renunciaram para escapar à cassação pudessem se candidatar.

É fácil perceber a grande dificuldade encontrada pela organização para o recolhimento das assinaturas necessárias. Nada obstante, a campanha obteve grande sucesso graças ao forte apoio da imprensa nacional e ao esforço da sociedade civil organizada, com especial ajuda da Ordem dos Advogados do Brasil e a CNBB.

Então, finalmente, em setembro de 2009, o projeto de lei de iniciativa popular “ficha limpa”, contendo perto de um milhão e seiscentas mil assinaturas, é entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP)⁷.

O PROJETO DE LEI POPULAR Nº 518/2009

O Projeto de lei de iniciativa popular nº 518/2009, transformado em projeto de lei complementar, tramitou relativamente rápido no Congresso Nacional, devido ao clamor público, o empenho da imprensa nacional e a propositura em plena época eleitoral.

Ao chegar à Câmara dos Deputados foram muitas as propostas de alterações no texto original com o intuito de enfraquecer a lei. Com o

⁷ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF. O dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2711, 3 dez. 2010.

passar do tempo, a sociedade e os organizadores da campanha, decepcionados com várias tentativas de alteração da lei, novamente se impuseram e, dessa vez, contando com os recursos tecnológicos postos à disposição da sociedade para agirem em defesa da “Lei da Ficha Limpa”, enviando emails e cartas para os deputados dos seus Estados.

Durante a votação, as emendas foram quase todas derrubadas, e, como exemplo, a condenação criminal em primeiro grau como causa de inelegibilidade foi afastada, aplicando-se como fator de impedimento apenas quanto aquelas resultantes de decisões colegiadas de caráter penal público.

Entenderam os parlamentares que a inelegibilidade em decorrência de decisão de Juiz isolado teria maior probabilidade de gerar arbitrariedades jurisdicionais, em razão de eventual judicialização da disputa eleitoral.

Cabe ainda ressaltar a emenda de redação apresentada pelo Senador Francisco Dorneles do PP-RJ, que fez alterar a expressão “os que tenham sido condenados” para “os que forem condenados”. A intenção do autor da emenda era adequar os tempos verbais.

De qualquer sorte, a alteração restou aprovada no Senado sem ser devolvida à apreciação da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora, o que posteriormente incitou controvérsia de constitucionalidade formal da “Lei da Ficha Limpa”.

Num dos julgamentos de constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”, o então presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, chamou a atenção dos demais Ministros para o fato de que a emenda aprovada pelo Senado Federal, que alterou a redação do texto original do projeto de lei, acabou por alterar também o mérito, sem voltar, no entanto, à Casa iniciadora, o que teria o condão de macular a Lei da Ficha Limpa de inconstitucionalidade formal por ofensa ao devido processo legislativo. Disse ele: “Temos um caso de arremedo de lei”.

Em resposta, o Ministro Carlos Britto – o qual tinha posição contrária – acendeu a discussão no sentido de que a interpretação de Peluso era, na verdade, um “salto triplo carpado hermenêutico”. Peluso então reagiu:

“Isso me parece muito interessante do ponto de vista publicitário, mas não do ponto de vista jurídico”⁸.

O Projeto de Lei Popular nº 518 foi apresentado dia 29/09/2009 e, em 04/06/2010, foi promulgado pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na forma da Lei Complementar nº 135/10.

A ‘Lei da Ficha Limpa’ alterou a Lei Complementar n. 64/90 (‘Lei das Inelegibilidades’), que, de acordo com o §9º do art. 14 da CF/88, descreve os casos de inelegibilidade, os 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.

Em linhas gerais, foram tipificadas novas condutas consideradas incompatíveis com o exercício de mandato político e padronizados os respectivos prazos de impedimento, que agora passa ser de 8 (oito) anos para todos os casos.

Outro destaque importante é a possibilidade de análise da vida pregressa do candidato, sendo agora dispensado o trânsito em julgado de certas condenações consideradas moralmente reprováveis.

CONCLUSÃO

Entre as controvérsias mais acesas em relação à “Lei da Ficha Limpa” estão: a presunção de inocência frente às hipóteses de inelegibilidade decorrentes de decisões judiciais colegiadas não transitadas em julgado; a retroatividade da “Lei da Ficha Limpa” a fatos anteriores à sua vigência e a constitucionalidade de algumas alíneas específicas, como a que prevê inelegibilidade de políticos que renunciarem aos mandatos para não responderem a processos de cassação.

Os que defendem a constitucionalidade integral da “Lei da Ficha Limpa” ressaltam que o espírito moralizador da Lei é suficiente para afastar possíveis interpretações antinômicas, já que os direitos individuais “deveriam” sempre curvar-se ao interesse público de barrar candidaturas “espúrias”.

⁸ Ver: “Presidente do STF tenta derrubar Lei da Ficha Limpa”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,presidente-do-stf-tenta-derrubar-lei-da-ficha-limpa,613995,0.htm>.

Do outro lado, estão os defensores dos direitos fundamentais individuais, sendo notória a controvérsia jurídica de constitucionalidade desta lei, no que se refere ao princípio da presunção de não culpabilidade, apesar dos valores e finalidades defendidos na “Lei da Ficha Limpa”.

A maior conquista do projeto ficha limpa se deveu ao esforço político da sociedade civil organizada. No momento em que estão em destaque as reformas políticas e sociais para o desenvolvimento do país, temos esse precedente vitorioso do Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral.

O clamor público difundido na imprensa nacional e nos meios de comunicação, em especial a internet, foi indispensável para o exercício da cidadania e da soberania popular. Todo poder emana do povo e é em benefício do povo que o uso do poder deve se voltar. ♦

REFERÊNCIAS

- [1] Voto de desempate do Ministro Luiz Fux contra a aplicação da Lei Complementar 135/2010 nas Eleições de 2010 – Recurso Extraordinário nº 633.703.
- [2] TSE editou a Súmula nº 13: Publicada no DJ de 28, 29 e 30/10/1996.
- [3] TRE-RJ: Registro de Candidatura nº 2401 Classe 25 Requerente: Partido Progressista – PP. Candidato a Deputado Federal. Candidato: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda.
- [4] TSE: Recurso Ordinário –1069 RJ – *www.tse.jus.br*.
- [5] STF: ADPF nº 144 – *www.stf.jus.br*.
- [6] ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF. O dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2711, 3 dez. 2010.

[7] Ver: “Presidente do STF tenta derrubar Lei da Ficha Limpa”. Disponível em: *<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,presidente-do-stf-tenta-derrubar-lei-da-ficha-limpa,613995,0.htm>*.