

## 1. INTRODUÇÃO

De todas as conquistas recentes da cidadania política, nenhuma supera em importância a edição da Lei Complementar n. 135/10 – *Lei da Ficha Limpa*. As novas restrições à capacidade eleitoral passiva, na forma de inelegibilidades, refletiram o anseio do povo brasileiro, consubstanciado em 1,5 milhão de assinaturas, por um processo eleitoral em que a probidade administrativa, a moralidade advinda da vida pregressa dos candidatos e a normalidade e legitimidade das eleições se sobrepusessem ao abuso do poder econômico e político – marca negra dos pleitos nacionais.

Considerada a maior conquista da cidadania brasileira no que diz respeito à lisura do processo eleitoral na última década (ASSUNÇÃO, p. 13), a *Lei da Ficha Limpa* passa atualmente por discussões parlamentares com o objetivo deliberado de reduzir o suposto rigor de suas causas de inelegibilidade.

Assim, o presente artigo intenta realizar uma pesquisa empírica descritiva em Direito, buscando, em estudo de casos (*small-n*), analisar os projetos apresentados ao Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, que intentem modificar as inelegibilidades eleitorais, identificando aqueles que buscam inviabilizar os avanços trazidos pela *Lei da Ficha Limpa*.

Para tanto, parte-se dos dados representados por todos os projetos que visem a modificar o regime das inelegibilidades (variável 01), para em seguida se debruçar sobre os dados representados por aqueles projetos que, intentando modificar as causas de inelegibilidade, implicam em anulação dos efeitos práticos da lei (variável 02). Da análise desses dados, busca-se testar a hipótese de que os projetos apresentados ao Congresso Nacional procuram inviabilizar as conquistas sociais advindas da Lei Complementar n. 135/10.

## 2. DIREITOS POLÍTICOS E LEI DA FICHA LIMPA

A concepção de direitos políticos modernos, adotada no presente artigo, pressupõe a delimitação da aceção concedida à categoria denominada *cidadania*. Isso porque, para a grande maioria da doutrina jurídica nacional, repetida à exaustão em manuais e acriticamente encampada pelos aplicadores do direito, a cidadania se circunscreve ao *status* jurídico-constitucional identificável com os direitos políticos.

Não obstante, embora pareça evidente que o desfrute de direitos políticos por determinadas pessoas integre o conceito de cidadania, esta não se resume àqueles.

O conceito aqui adotado correlaciona-se à compreensão mais ampla e sociológica do fenômeno cidadania. Na lição de T. H. Marshal (2007, p. 22-23), no ensaio *Cidadania e Classe Social*, publicado em 1950, propugna-se uma divisão da cidadania em três partes, determináveis por fatores históricos: a) o componente civil, identificável com os direitos de liberdade individual (tais com a liberdade de expressão, de pensamento e religião, direito à propriedade e ao acesso à justiça); b) o componente político, identificável com o direito de participar no exercício do poder político como membro de um corpo investido de autoridade política ou como eleitor de seus membros; e c) o componente social, identificável com aqueles direitos prestacionais do estado (tais como seguridade social e educação) <sup>1</sup>.

O componente político do conceito de cidadania é frequente e erroneamente confundido pelos juristas como a própria cidadania, de modo que os direitos políticos <sup>2</sup> são normalmente tratados como a prerrogativa de participar, ativa (*jus suffragii*) e passivamente (*jus honorum*), direta e indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado (GOMES, 2012, p. 04). Por sua imediata identificação com a capacidade eleitoral ativa e passiva, normalmente tais direitos são confinados ao gueto teórico do sempre oscilante Direito Eleitoral, frequentemente apartado de seu fundamento constitucional e alheio à sua importância para os Direitos Humanos.

Ocorre que os direitos políticos não estão enclausurados às tradicionais categorias do *jus suffragii* e do *jus honorum*, uma vez que são modernamente entendido

---

<sup>1</sup> Não obstante divida a cidadania em três partes, como *status* que se concede aos membros de pleno direito de uma comunidade, T. H. Marshal assinala inexistir um princípio universal que determine quais são os direitos e obrigações inseridos em cada uma das partes (2007, p. 37). Desse modo, embora aqui se diga que a cidadania se compõe dos elementos civil, político e social, não inviabiliza a validade do conceito a circunstância de, por exemplo, os direitos de liberdade serem mais restritos em certos países em comparação com outros ou mesmo que em certos estados os direitos políticos sejam mais restritos na universalidade do sufrágio. Em tais Estados não se fala que inexistem cidadania, mas apenas que a cidadania é menos intensa – mesmo porque seria utópico pensar em determinada sociedade cujos integrantes possuam todos os direitos civis, políticos e sociais a todo o tempo. No mundo real, toda cidadania é excludente.

<sup>2</sup> Os direitos políticos são por vezes chamados “direitos cívicos”. Todavia, este termo remete ao conceito de direitos de cidadania, dos quais, como visto, os direitos políticos são apenas um dos componentes. Desse modo, não parece correto denominar os direitos políticos de direitos cívicos, pois existe uma série de outros direitos que também integram o conceito de cidadania – a rigor, são igualmente cívicos, por exemplo, os direitos à liberdade de pensamento e o direitos à saúde.

como direitos de participação na formação da vontade do poder e na sua gestão (RAMOS, 2014, p. 66). Justamente, os direitos de participação não se restringem aos direitos de representação, posto existirem também os direitos políticos relativos às democracias semidiretas, às democracias partidárias, à fiscalização do cidadão sobre os atos dos representantes e à própria democracia como direito político.

Assim, para efeito das ponderações apresentadas no presente artigo, entende-se por direitos políticos modernos: a) *os direitos políticos de democracia representativa*, consistentes no direito de votar em representantes (*jus suffragii*) e no direito de ser votado para representar o povo em um órgão político (*jus honorum*); b) *os direitos políticos de democracia semidireta*, consistentes no direito de votar em plebiscitos e referendos, bem como no direito de propor projetos de lei por intermédio da iniciativa popular; c) *os direitos políticos de democracia partidária*, que consubstanciam o estatuto jurídico para criação, organização e participação em partidos políticos; d) *os direitos políticos de fiscalização*, consubstanciados na previsão de meios efetivos para os representados fiscalizarem a atuação dos representantes, tais como a ação popular, o direito de petição e o *recall*; e e) *o direito político de democracia*, no qual o regime político democrático desponta como um direitos humano em si mesmo.

O presente artigo versará sobre as causas de inelegibilidade, como restrições constitucionais à capacidade eleitoral passiva, de modo que, para a classificação dos direitos políticos que se propõe acima, somente se tratará aqui sobre aqueles *direitos políticos de democracia representativa*, especificamente na vertente da prerrogativa de ser votado para representar o povo em um órgão político (*jus honorum*).

Quanto a este, a Carta da República de 1988 promoveu uma ampliação dos direitos políticos como nunca antes se viu na história do Brasil (CARVALHO, p. 199), remetendo-lhes aos fundamentos da República Federativa, especificamente quanto à cidadania, ao pluralismo político (art. 1, II e V) e ao Princípio Democrático (parágrafo único).

Quanto à sua fundamentalidade, a contemporânea teoria dos direitos fundamentais sustenta que também as normas definidoras de direitos políticos são dotadas de *aplicação imediata*, estendendo-lhes o mandado de otimização contido no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal. Isso não significa, todavia, que tenham todas as normas de direitos fundamentais a mesma eficácia jurídica, decorrência da multifuncionalidade e heterogeneidade de posições jurídicas que encerram (SARLET, p. 313). De fato, algumas normas de direitos políticos apresentam baixa densidade

normativa (MENDES, p. 287) e necessitam de conformação legislativa para sua perfeita aplicação.

Alguns direitos políticos são consagrados em normas constitucionais com um grau de indeterminabilidade maior do que o normalmente encontrável nos direitos de liberdade, por exemplo <sup>3</sup>. Essa estrutura mais aberta das normas implica a necessidade de interposição legislativa para a efetivação desses direitos, o que se combina com o objeto prestacional em causa, que exige organização estatal e previsão de procedimentos para sua realização (NETTO, p. 48-49).

No que toca às causas de inelegibilidade, restrições ao direito de ser votado (*jus honorum*), tome-se em exemplo a norma do art. 14, § 9º, CF, previsora da possibilidade de lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, com o objetivo 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 abuso do poder político <sup>4</sup>. Para dar completa efetividade à norma constitucional e ao direito político que ela encerra, o legislador ordinário precisou editar a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, a chamada *Lei das Inelegibilidades*.

Passados vinte anos, a Lei Complementar n. 135/10 modificou a LC n. 64, estabeleceu novos casos de inelegibilidades e dilatou os prazos de sua duração. Tal diploma legislativo foi decorrência de irreversível processo de amadurecimento da democracia no país, traduzindo em lei os anseios dos cidadãos por um processo eleitoral menos suscetível ao abuso do poder econômico e político.

Em decorrência do próprio modo como foi gestada (iniciativa popular), a LC n. 135 reflete de forma transparente o patamar de concretização aceitável e desejado pelo corpo da sociedade, não só daqueles 1,5 milhão de cidadãos que assinaram o

---

<sup>3</sup> São exemplos de direitos políticos que necessitam de conformação legislativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular (art. 14, I a III); condições de elegibilidade do alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição e filiação partidária (art. 14, § 3º, III a V); a causa de inelegibilidade que depende de vínculos de parentesco (art. 14, § 7º); ação de impugnação ao mandato eletivo (art. 14, §§ 10 e 11); e causas de suspensão e perda dos direitos políticos, previstas no art. 15 (cancelamento da naturalização, incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; improbidade administrativa).

<sup>4</sup> No julgamento da ADPF n. 144/2008 o Supremo Tribunal Federal reafirmou a necessidade de conformação legislativa para a fixação de “outros casos de inelegibilidade” com base na norma constitucional aludida (Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008).

requerimento formal, mas de todos aqueles que se sentem representadas com a edição da lei <sup>5</sup>.

Embora aparente paradoxo, a maior restrição ao *jus honorum* inaugurada pela LC n. 135, em obediência ao art. 14, § 9º da Constituição Federal, é justamente o anseio do povo por uma mudança no processo eleitoral, como forma de melhor protegê-lo da influência do poder econômico ou o abuso do poder político. É caso em que a maior restrição ao direito de ser votado não representa retroação inconstitucional, mas verdadeiro avanço cívico; ao passo que a revogação de tais novas restrições, sim, violaria a proibição do retrocesso político.

### **3. DOS PROJETOS DE LEI NO CONGRESSO NACIONAL**

Na sequência dessas necessárias considerações sobre direitos políticos de representação e o regime de inelegibilidades vigente no país, o passo seguinte é analisar os projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até setembro de 2014 – data de referência em que o presente artigo foi escrito.

Para tanto, tais proposições legislativas são separadas em dois grupos: a) os projetos que visem a modificar o regime das inelegibilidades, tomando-se por base aqueles apresentados após a edição de *Lei da Ficha Limpa*, em 04 de julho de 2010; e b) os projetos que, intentando modificar causas de inelegibilidade, implicam em anulação dos efeitos práticos da *Lei da Ficha Limpa*.

Em ambos os casos, as espécies normativas analisadas serão as *Propostas de Emenda à Constituição*, aptas a modificarem as inelegibilidade com esteio constitucional, e os *Projetos de Lei Complementar*, aptos à modificação do regime infraconstitucional (LC n. 64/90 e LC n. 135/10).

Com a análise desses dados, procura-se revelar em que medida esses projetos de lei buscam inviabilizar as conquistas advindas da *Lei da Ficha Limpa*.

#### **3.1. Das Proposições no Senado Federal**

---

<sup>5</sup> Entre os dias 05 e 09 de novembro de 2010, a FGV Direito Rio conduziu uma sondagem de opinião pública nacional, entrevistando 1.300 brasileiros, com idade entre 18 e 70 anos. A pesquisa aponta que a grande maioria dos brasileiros conhece a lei da Ficha Limpa (85%) e que 87% por cento dos entrevistados consideram-na boa para o país.

No Senado Federal foram apresentados, entre 02 de julho de 2010 e setembro de 2014, duas Propostas de Emenda à Constituição versando sobre inelegibilidades, conforme esquematizado no quadro a seguir.

| PROPOSIÇÃO  | SENADOR                         | DATA               | TEOR  | SITUAÇÃO  |
|-------------|---------------------------------|--------------------|---|---|
| PEC 26/2013 | Aloysio Nunes Ferreira e outros | 22 de maio de 2013 | Objetiva incluir ao final do art. 14, § 9º, CF/88 ressalva no sentido de que as causas de inelegibilidade a serem previstas em LC não abrangeriam os fatos ocorridos anteriormente à sua vigência | Aguarda a designação de relator   |
| PEC 39/2011 | José Sarney e outros            | 19 de maio de 2011 | Procurava alterar o § 5º do art. 14, CF, para estabelecer a inelegibilidade dos chefes do Executivo, para os mesmos cargos, no período subsequente, extinguindo a reeleição.                      | Foi votada e rejeitada pelo Senado em junho de 2011. Encontra-se arquivada. |

Entre ambas as PEC's, somente possui efeitos imediatos sobre as causas de inelegibilidades previstas na *Lei da Ficha Limpa* a PEC n. 26, ao prever a sua não aplicação em relação àquelas causas de inelegibilidade ocorridas anteriormente a 04 de julho de 2010. Na justificativa da proposição, o Senador Aloysio Nunes Ferreira explica que ela

mantém a possibilidade de o Congresso Nacional, mediante lei complementar, estabelecer novos casos de inelegibilidade que sejam necessários à preservação da moralidade pública e à proteção da probidade administrativa, além da normalidade e legitimidade do pleito. Todavia, afasta a possibilidade de a nova norma incidir sobre fatos anteriores a sua vigência, como salvaguarda da própria democracia, impedindo que uma episódica maioria do Congresso Nacional crie casos de inelegibilidade para afastar prováveis candidaturas de adversários políticos. Não se pode negar que a possibilidade de fatos anteriores à lei serem considerados na aplicação da nova norma, tal como decidiu o Supremo Tribunal Federal [no julgamento conjunto das ADC n. 29 e n. 30 e da ADIN n. 4.578], pode ser fator de grave perturbação à normalidade e legitimidade democrática. Trata-se de uma porta aberta para o casuísmo político, tão em voga em tempos passados, que cumpre ser urgentemente fechada, impedindo um ressurgimento de prática altamente prejudicial à normalidade democrática. Recorde-se que as regras casuísticas tinham como propósito garantir àqueles instalados no poder uma maior facilidade de conservá-lo, criando percalços à livre e soberana manifestação da vontade popular favorável a novos ru-

mos. A traumática experiência vivida pela sociedade brasileira não pode ser esquecida e, mais que isso, exige a adoção de medidas profiláticas que impeçam o seu ressurgimento. Dessa maneira, a proposta é de que se estabeleça uma ressalva para que, na aplicação da nova lei, não tenha ela incidência sobre fatos anteriores à sua vigência, impedindo o renascimento de desvios e abusos atentatórios contra a democracia.

Ao lado das propostas de emenda à constituição, verifica-se que na Câmara Alta foram apresentados, no mesmo período de 02 de julho de 2010 a setembro de 2014, os seguintes Projetos de Lei Complementar versando sobre inelegibilidades:

| PROPOSIÇÃO | SENADOR               | DATA                  | TEOR  | SITUAÇÃO  |
|------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| PLS n. 193 | Sérgio Souza e outros | 06 de junho de 2012   | Altera a LC n.64 prevendo inelegibilidade de oito anos para os que tiverem suas contas relativas à campanha eleitoral desaprovadas por irregularidade insanável que configure ato doloso, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral. | Aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLS n. 277 | Pedro Taques e outros | 17 de julho de 2012   | Altera o art. 1º, I, e, da LC n. 64 para incluir como causa de inelegibilidade as condenações não transitadas em julgado provenientes de procedimento do Tribunal do Júri, por se tratar também de órgão colegiado.   | Aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLS n. 366 | Ivo Cassol e outros   | 16 de outubro de 2012 | Altera o art. 1º da LC n. 64, para dispor sobre condições de elegibilidade para servidores públicos ativos e dirigentes sindicais.  | Pronta para pauta na Comissão de Constituição e Justiça.                |

Ao buscar incorporar à LC n. 64 nova causa de inelegibilidade o PLS n. 193 não afronta a *Lei da Ficha Limpa*, assim como o PLS n. 366, que apenas procura modificar o regime das inelegibilidades dos servidores públicos, prevendo para eles um afastamento não remunerado, e dos dirigentes sindicais, aumentando seu prazo de desincompatibilização para dois anos. Igualmente, o PLS n. 277 intenta ampliar a causa de inelegibilidade do julgamento colegiado pelo Poder Judiciário, trazida pela *Ficha*

*Limpa*, para os julgamentos proferidos pelo Tribunal do Juri. Sobre esta última, convém transcrever a justificativa apresentada pelo Senador Pedro Taques:

A despeito de ser um grande marco democrático, a Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, trouxe grandes avanços para a garantia da lisura e probidade dos legitimados a concorrer no pleito eleitoral. Entretanto, entendo que o Congresso Nacional pode outorgar contribuições pontuais para a sua melhora e efetividade, sempre buscando contemplar o objetivo de sua elaboração. Nesse sentido, note-se que no item 9 da alínea “e” do inciso I do art. 1º da LC 64/1990 (com alterações da LC 135/2010), consta enunciado advertindo que são inelegíveis para qualquer cargo “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 contra a vida”. Esse dispositivo, nas eleições de 2010, já causou dúvidas quanto a extensão do conceito de órgão judicial colegiado às decisões emanadas pelo Tribunal do Júri, como se percebe do Recurso Ordinário n. 1697-95.2010.611.0000, tramitado no Tribunal Superior Eleitoral. Naquela ocasião, a controvérsia meritória não foi apreciada pelo Tribunal em virtude do entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 633.703/MG, de que a LC n. 135/2010 não seria aplicável às eleições de 2010. Parece-me, todavia, que essa dúvida não pode ser propagada no âmbito judicial, cabendo ao Congresso Nacional amortizá-la. Os procedimentos do Tribunal do Júri são mais morosos do que os procedimentos criminais ordinários, com dupla fase de persecução penal: o sumário da culpa (*judicium accusationis*) e o julgamento do mérito (*judicium causae*). A primeira vai do recebimento da denúncia à decisão de pronúncia, onde o magistrado analisa a pertinência dos fatos narrados na peça acusatória e a necessidade de submeter a instrução criminal ao crivo do Conselho de Sentença, com acesso a produção probatória. A segunda fase, por sua vez, começa com a indicação das provas que acusação e defesa pretendem produzir, indicando as testemunhas que irão depor em plenário, e vai até a sentença final, onde é possibilitada uma plena instrução probatória por ambas as partes com o objetivo de construir o conceito decisório dos Pares integrantes do Júri. Ao final, a decisão proveniente do Conselho de Sentença é vinculante ao juiz-presidente, e, por isso, com as possibilidades de reforma mitigadas pela legislação infraconstitucional. (...) Trata-se, portanto, de um procedimento enriquecido, onde, mais do que a ampla defesa, é possibilitada ao acusado a denominada “plenitude de defesa”, instituto maior, previsto no art. 5º, XXXVIII, “a”, da CF/88. Esse dispositivo constitucional, aliás, ainda prevê os princípios do sigilo das votações, soberania dos veredictos e competência para julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Isso, somado ao objetivo fundamental da LC 135/2010 de expurgar do processo eleitoral candidatos com vida pregressa desaconselhável, nos possibilita a conclusão de ser imprescindível a inclusão das decisões do Tribunal do Júri, mesmo que não transitada em julgado, como vetor de inelegibilidade. Ademais, não é razoável taxarmos como causa de inelegibilidade as decisões sancionatórias de exclusão do exercício da profissão por infração ético-profissional proferidas pelos órgãos profissionais ou às decisões de demissão ou aposentadoria compulsória



oriundas de processo administrativo disciplinar (art. 1º, I, alíneas “m”, “o” e “q”, LC 64/90), e não incluirmos as decisões soberanas e morosas oriundas do júri. Assim como nas decisões dos órgãos profissionais e às proferidas em processos administrativos disciplinares, as decisões do Tribunal do Júri são emanadas pelos próprios Pares do acusado, que, garantida a defesa e contraditório, sopesa todo o arcabouço de eventos envolvendo o delito apurado e as responsabilidades decorrentes, não podendo haver tratamento tão diverso. Nos procedimentos do Tribunal do Júri ainda há a presidência do Juiz de Direito com todas as atribuições do art. 497 do Código de Processo Penal, mantendo a regularidade dos debates, apreciando as causas de extinção da punibilidade e julgando as causas de nulidade processuais; atribuições que garantem a lisura e legalidade do procedimento. Foge, portanto, a proporcionalidade considerarmos a situação prática de inelegibilidade de alguém que foi excluído dos quadros de uma determinada atividade profissional por cometimento de uma conduta antiética, sem apreciação por órgão jurisdicional, e não entendermos como inelegível alguém que foi condenado em 30 anos de reclusão por cometer homicídio (triplemente) qualificado pelo Tribunal do Júri (art. 121, § 2º, CP), cuja presidência é atribuída a Juiz de Direito. De modo que, a alteração aqui pretendida, de incluir as decisões condenatórias do Tribunal do Júri como causa de inelegibilidade, está em consonância com os objetivos e com o escopo da Lei de Ficha Limpa.

Em um balanço parcial sobre os dados coletados, verifica-se que, entre todas as proposições legislativas apresentadas ao Senado, consubstanciadas em duas emendas à CF e três projetos de LC, somente a PEC n. 26 possui efeitos deletérios sobre eficácia da *Lei da Ficha Limpa*, ao vedar sua aplicação às causas de inelegibilidade ocorridas anteriormente a 04 de julho de 2010 – contrariando, inclusive, o julgado pelo Supremo Tribunal Federal nas ADC n. 29 e n. 30 e na ADIN n. 4.578.

### 3.2. Das Proposições na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados foram apresentados, entre 02 de julho de 2010 e setembro de 2014, as Propostas de Emenda à Constituição esquematizadas no quadro a seguir.

| PROPOSIÇÃO | DEPUTADO                | DATA                | TEOR  | SITUAÇÃO   |
|------------|-------------------------|---------------------|---|--|
| PEC 500    | Maurício Rands e outros | 07 de julho de 2010 | Estabelece que o prazo de três meses de desincompatibilização para que os chefes do Executivo possam concorrer a outros | Aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça. |

|         |                                |                        |   |   |
|---------|--------------------------------|------------------------|---|---|
|         |                                |                        | cargos e modifica a regra de inelegibilidade do cônjuge e parentes consanguíneos ou afins.  |   |
| PEC 10  | Luiz Fernando Machado e outros | 04 de abril de 2011    | Altera os arts. 28, 29 e 84 da CF para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral.                | Pronta para pauta em Plenário.  |
| PEC 129 | Reginaldo Lopes e outros       | 04 de dezembro de 2011 | Inclui parágrafos no art. 14 da CF para tornar inelegíveis, para um quarto mandato consecutivo, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais e Distritais e os Vereadores e, para um terceiro mandato consecutivo, os Senadores. | Apensada à PEC n. 378/2009.   |
| PEC 300 | Paulão e outros                | 27 de agosto de 2013   | Acrescenta parágrafo ao art. 14 da CF, para estabelecer a inelegibilidade do cônjuge e de parentes em primeiro grau entre si, na disputa de cargos do Poder Executivo em eleições que se realizem concomitantemente.              | Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. |

Da leitura das ementas das proposições legislativas, ver-se que, embora tratem sobre inelegibilidades, nenhuma dessas Propostas de Emendas à Constituição buscam modificar causas de inelegibilidade trazidas ou inovadas pela *Lei da Ficha Limpa*. Dar-se justamente o contrário, pois elas acrescentam novas inelegibilidades à CF (PEC 10, 129 e 300) ou modificam o regime lá vigente desde promulgação do texto (PEC 500).

Em número significativamente maior, verifica-se que na Câmara Baixa foram apresentados, no mesmo período de 02 de julho de 2010 e setembro de 2014, dezoito Projetos de Lei Complementar, versando sobre inelegibilidades:

| PROPOSIÇÃO      | DEPUTADO                | DATA                    | TEOR  | SITUAÇÃO   |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|---|--|
| PLP n. 590/2010 | Ribamar Alves e outros  | 14 de julho de 2010     | Altera a LC nº 64 para estender os casos de inelegibilidade aos parentes consanguíneos e afins, até o terceiro grau, bem como para os candidatos que transferirem o seu domicílio eleitoral na eleições subsequentes. | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLP n. 10/2011  | José Carlos de Araújo e | 16 de fevereiro de 2011 | Altera a LC nº 64 para  | Apensado ao PLP n.   |

|                 |                                |                         |   |  |
|-----------------|--------------------------------|-------------------------|---|--|
|                 | outros                         |                         | incluir hipóteses de vedação no registro das chapas para os postulantes aos cargos de vice-presidente da República, de vice-governador, de vice-prefeito e de suplentes de Senador.   | 590/2010.  |
| PLP n. 14/2011  | Silvio Costa e outros          | 22 de fevereiro de 2011 | Dá nova redação à alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64, alterada pela LC nº 135, para dispor sobre a necessidade de decisão judicial de órgão colegiado para tornar inelegível o candidato acusado de improbidade administrativa.  | Retirado de tramitação pelo próprio autor (REQ 5481/2012), quando já possuía parecer favorável na CCJ. |
| PLP n. 33/2011  | Luiz Fernando Machado e outros | 05 de abril de 2011     | Altera a LC nº 64 para tornar inelegível o Presidente, o Governador e o Prefeito que deixarem de cumprir, até o final do mandato, o plano de metas de sua gestão.   | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça.                                   |
| PLP n. 56/2011  | Bruno Araújo e outros          | 17 de maio de 2011      | Altera a redação ao inciso IV do art. 1º da LC nº 64, para reduzir o prazo de desincompatibilização para concorrer ao cargo de Prefeito.  | Apensado ao PLP n 511/2009.  |
| PLP n. 134/2012 | Walter Feldman e outros        | 14 de fevereiro de 2012 | Acrescenta a alínea r ao inciso I do art. 1º da LC nº 64, para incluir entre os inelegíveis para qualquer cargo pessoas que não possuam idoneidade moral e reputação ilibada, mediante a apresentação de folhas corridas das ações penais e cíveis, expedidas por órgãos com jurisdição nos locais em residuiu nos últimos 10 anos. | Retirado de tramitação pelo próprio autor.   |
| PLP n. 142/2012 | Walter Feldman e outros        | 14 de fevereiro de 2012 | Acrescenta a alínea r ao inciso I do art. 1º da LC nº 64, para incluir entre os inelegíveis para qualquer cargo pessoas que não possuam idoneidade moral e reputação ilibada, atestada pelos partidos políticos.  | Pronta para pauta na CCJ.  |
| PLP n. 177/2012 | Esperidião Amin e outros       | 16 de maio de 2012      | Possui dispositivos que estabelece inelegibilidade por oito anos para os dirigentes de organização não governamental condenados em decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ilícitos cíveis ou   | Pronta para pauta em Plenário.   |

|                 |                                   |                        |  |  |
|-----------------|-----------------------------------|------------------------|--|--|
|                 |                                   |                        | criminais praticados no âmbito de parcerias ou convênios firmados com o Poder Público.   |  |
| PLP n. 202/2012 | Professor Victório Galli e outros | 14 de agosto de 2012   | Acrescenta alínea "j" no inciso I do art. 1º da LC nº 64, tornando inelegíveis, para quaisquer cargos eletivos, os cidadãos que apresentem ou participem regularmente de programas de rádio e TV que não desincompatibilizados 12 meses antes das eleições.                              | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLP n. 220/2012 | Dr. Grilo e outros                | 01 de novembro de 2012 | Altera a LC nº 64 para incluir hipótese de inelegibilidade para os usuários e dependentes de drogas.   | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLP n. 248/2013 | Rubens Bueno e outros             | 06 de março de 2013    | Altera a LC nº 64 para incluir como hipótese de inelegibilidade a omissão dos dirigentes partidários em prestar contas dos partidos políticos.   | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |
| PLP n. 273/2013 | Nelson Marquezelli e outros       | 16 de maio de 2013     | Altera a alínea I, do inciso I, do art. 1º da LC nº 64, para explicitar que a inelegibilidade decorrente de ato doloso de improbidade administrativa exige, cumulativamente, a lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito do agente.   | Pronta para pauta na CCJ.  |
| PLP n. 282/2013 | Luiz de Deus e outros             | 05 de junho de 2013    | Acrescenta parágrafo ao art. 1º da LC nº 64 para estabelecer que são inelegíveis para o período remanescente e nos oito anos seguintes ao término do mandato do titular, o cônjuge e os parentes, consanguíneos, afins ou por adoção do Presidente da República, Governador ou Prefeito. | Apensado ao PLP n. 590/2010.   |
| PLP n. 298/2013 | Nilson Leitão e outros            | 16 de julho de 2013    | Altera a LC nº 64 para tornar inelegíveis aqueles que tenham atuado como apresentador ou comentarista de rádio ou televisão seis meses antes da eleição, bem como os que tenham realizado doações a pessoas físicas ou jurídicas seis meses antes da eleição.                            | Apensado ao PLP n. 202/2012.   |
| PLP n. 352/2013 | Luiz Couto e outros               | 13 de novembro de 2013 | Altera a LC nº 64 para dispor sobre a irreelegibilidade dos titulares de cargos do   | Aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça. |

|                 |                         |                        |  |                               |
|-----------------|-------------------------|------------------------|--|-------------------------------|
|                 |                         |                        | Poder Executivo, seus substitutos ou sucessores que praticaram atos de apropriação indébita previdenciária.  |                               |
| PLP n. 353/2013 | Domingos Dutra e outros | 19 de novembro de 2013 | Prevê a inelegibilidade de parentes dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.  | Apensado ao PLP n. 590/2010.  |
| PLP n. 391/2014 | Mendonça Filho e outros | 08 de maio de 2014     | Altera o art. 1º da LC nº 64 estabelecendo prazo mínimo de filiação partidária e afastamento de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público dos Tribunais de Contas, das Forças Armadas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros para se candidatarem a cargos eletivos. | Apensando ao PLP n. 511/2009. |
| PLP n. 419/2014 | José Airton e outros    | 03 de setembro de 2014 | Altera a LC nº 64 para acrescentar à cláusula de inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade administrativa, a hipótese de condenação, em primeira instância, em mais de duas ações.  | Apensado ao PLP n. 273/2013.  |

Da análise desses dados colhidos na Câmara dos Deputados, verifica-se que a ampla maioria dos projetos de lei complementar apresentados <sup>6</sup> buscam ampliar ou criar novas causas de inelegibilidades ao lado daquelas previstas na LC n. 64/90, modificada pela LC n. 135/10. Com essa constatação não se entra no mérito dos referidos projetos, sua viabilidade ou a conveniência de sua aprovação; o parâmetro adotado é somente a comparação sobre a redução da eficácia das causas de inelegibilidades já existentes.

A par disso, existe proposição importante no deliberado sentido de fortalecer aquela patamar de proteção dos direitos políticos alcançado com a *Lei da Ficha Limpa*: o recentíssimo PLP n. 419, de 03 de setembro de 2014. Nele, busca-se tornar inelegível, além dos condenados por decisão transitada em julgado ou decisão proferida por órgão judicial colegiado, todos aqueles que forem condenados em mais de duas ações por ato doloso de improbidade administrativa, que importe lesão ao erário ou enriquecimento ilícito, pelo prazo de oito anos após o cumprimento da pena.

<sup>6</sup> PLP's n. 590/2010, n. 10/2011, n. 33/2011, n. 134/2012, n. 142/2012, n. 177/2012, n. 202/2012, n. 220/2012, n. 248/2013, n. 282/2013, n. 298/2013, n. 352/2013, n. 353/2013, n. 391/2014 e n. 419/2014.

Em sua justificação, o Deputado José Airton assevera que

Em um episódio ímpar de mobilização social, cidadania e de iniciativa popular de leis, a Lei da Ficha Limpa foi, em 2010, aprovada pelo Congresso Nacional e aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2012. Também pela primeira vez, está sendo aplicada nas eleições gerais de 2014. Embora seja ainda curta a vida da Lei da Ficha Limpa, julgamos ser tempo suficiente para que se promovam ajustes às cláusulas de inelegibilidade. Nesse contexto, estamos propondo sejam declarados inelegíveis, além daqueles já enquadrados na hipótese vigente decorrente de condenação por improbidade administrativa (alínea l), também os condenados em mais de duas ações, ainda que na primeira instância. A nosso ver, tão ou mais grave do que a condenação em segunda instância é a condenação em três ações de improbidade, mesmo que em primeira instância. Importa destacar que um dos pontos juridicamente mais relevantes que resultaram da aprovação da Lei da Ficha Limpa foi a quebra do paradigma da exigência do trânsito em julgado de decisões para a declaração de inelegibilidade. Nesse sentido, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento sobre a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa [julgamento conjunto das ADC n. 29 e n. 30 e da ADIN n. 4.578], discorreu sobre a natureza jurídica do instituto da inelegibilidade, e o definiu como a “adequação do indivíduo ao regime jurídico-constitucional e legal do processo eleitoral”. Assim, restou rejeitada a ideia de que a inelegibilidade configuraria uma sanção e confirmou - se a tese de que se trata de um critério que o indivíduo deve atender a cada eleição, conforme o histórico de seu patrimônio jurídico. Além disso, a presente proposta promove pequena, mas relevante alteração redacional. Trata-se da substituição da conjunção “e” pela conjunção “ou” que conecta as expressões “lesão ao erário” e “enriquecimento ilícito”, haja vista que as duas situações podem ocorrer de forma independente, como afirma o eminente doutrinador José Jairo Gomes: “A conjuntiva e no texto da alínea ‘l’ deve ser entendida como disjuntiva (ou), pois é possível cogitar de lesão ao patrimônio público por ato doloso do agente sem que haja enriquecimento ilícito. Cuida-se de falsa conjuntiva.

Por outro lado, dos dados coletados observou-se a existência de projetos de lei complementar com o deliberado objetivo de reduzir a eficácia dos dispositivos trazidos pela *Lei da Ficha Limpa*. Nessa classe de proposições estão o PLP n. 273/2013 e o PLP 14/2011.

O primeiro deles pretende alterar a alínea l, inciso I, do art. 1º, da LC nº 64/90 (incluída pela LC n. 135) para “explicitar” que a inelegibilidade eleitoral decorrente de ato doloso de improbidade administrativa exigiria, *cumulativamente*, a lesão ao patrimônio público (art. 10, LIA) e o enriquecimento ilícito *do agente* (art. 9º, LIA).

Com a eventual aprovação do PLP 273/2013, para incidir a causa de inelegibilidade seria necessária uma *cumulação* dos seguintes requisitos: a) condenação por órgão judicial colegiado ou trânsito em julgado; b) condenação que, no dispositivo sentencial, decreta a suspensão dos direitos políticos (como sanção por improbidade administrativa); c) condenação que reconheça a prática de ato que importe em prejuízo doloso ao erário; d) condenação que reconheça a prática de ato que importe em enriquecimento ilícito; e) condenação que reconheça que esse enriquecimento ilícito seja do próprio agente (e não de terceiro). Ora, a prova desses requisitos, de modo cumulativo, para quem trabalha com a matéria relativa à improbidade administrativa, mostra-se extremamente difícil e tornaria essa hipótese de inelegibilidade de rara incidência no Direito Eleitoral <sup>7</sup>. A um só tempo, esvaziar-se-ia a causa de inelegibilidade incluída pela Lei da Ficha Limpa, frustrar-se-ia o mandamento constitucional do art. 14, § 9º e implicaria em retrocesso inconstitucional de direitos políticos.

Por seu turno, o PLP 14/2011 buscava dar nova redação à alínea g, inciso I, do art. 1º da LC nº 64 (modificada pela LC n. 135), dispondo sobre a exclusividade de decisão judicial de órgão colegiado para tornar inelegível o candidato acusado de improbidade administrativa, excluindo a possibilidade de inelegibilidade em caso de condenação pelas Casas Legislativas (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional) ou Tribunais de Contas <sup>8</sup>.

Como parece ser manifesto, a apresentação de ambos os últimos projetos de lei referidos tiveram por objetivo manietar os efeitos práticos de causas de inelegibilidade decorrentes da condenação de candidato, reduzindo desproporcionalmente o âmbito de proteção alcançado com a *Lei da Ficha Limpa* no conjunto da LC n. 64.

#### **4. CONCLUSÃO**

---

<sup>7</sup> Voto em separado do Deputado Vieira Cunha ao PLP n. 273/2013 na CCJ.

<sup>8</sup> Convém transcrever a sucinta e curiosa justificativa do projeto: “A atual Lei da Ficha Limpa diz que se um ex-prefeito tiver suas contas rejeitadas pela Câmara de Vereadores, estará inelegível. Acontece que nos 5,5 mil municípios do País, a maioria das Câmaras tem vocação governista. Isto significa que, quando um cidadão deixa de ser prefeito, no outro dia a maioria da Câmara já passa a ser sua adversária, conseqüentemente ele sempre terá dificuldades de aprovar suas contas. Também é verdade que, enquanto o prefeito estiver no poder, ele terá dificuldades de aprovar suas contas na Câmara Municipal” (sic).

Na presente pesquisa empírica descritiva, buscou-se realizar estudo de casos (*small-n*) ao analisar as proposições legislativas apresentadas ao Congresso Nacional para modificação do regime das inelegibilidades (variável 01) e, em um segundo momento, aqueles projetos que, tentando modificar as inelegibilidades, implicassem em anulação dos efeitos práticos da lei (variável 02).

Com isso, colocou-se à prova a hipótese de que os projetos apresentados ao Congresso Nacional sempre procuravam inviabilizar as conquistas sociais advindas da Lei Complementar n. 135/10. A análise dos dados empírico, no entanto, demonstrou que dentre as 26 proposições legislativas (variável 01) apenas 03 delas <sup>9</sup> (variável 02), no percentual de 11,5%, possuem efeitos deletérios sobre as inelegibilidades trazidas pela *Lei da Ficha Limpa*.

## REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Moacir; ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira (Organizadores). *Ficha Limpa, A Lei da Cidadania*. Santos: Realejo Edições, 2010.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Organizadores). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil, O Longo Caminho*. 3ª. ed. Rio de Janeiro, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DE CONTO, Mário. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social, Uma análise a partir dos pressupostos de hermenêutica filosófica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

---

<sup>9</sup> PEC 26/2013 do Senado Federal e PLP's n. 273/2013 e 14/2011 da Câmara dos Deputados.



DOMINGUES FILHO, José. *Ficha Limpa, uma condição de elegibilidade*. Campo Grande: Contemplar, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MPF. *Informativo Especial da Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo*, ano 03, n. 25. Disponível em: <[http://www.presp.mpf.mp.br/index.php?option=com\\_remository&Itemid=255&func=startdown&id=1187](http://www.presp.mpf.mp.br/index.php?option=com_remository&Itemid=255&func=startdown&id=1187)>. Acesso em: 17 set. 2013.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direitos Constitucional Internacional*. 13ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. *Princípio da Proibição do Retrocesso Jusfundamental, Aplicabilidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno (Organizadores). *Ficha Limpa, Interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree (Organizadora). *Sistemas Eleitorais, Experiências Iberoamericanas e Características do Modelo Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 2012.

SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (Organizadores). *Ficha Limpa e Sua Aplicabilidade nos Tribunais Eleitorais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SYMONIDES, Janusz (Organizador). *Direitos Humanos, novas dimensões e desafios*. Brasília, 2003.