

Inelegibilidade e Proibição Administrativa - a LC 135/2010 na Doutrina e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral

Lúcia Regina Esteves de Magalhães¹

INTRODUÇÃO

Dentre os temas abordados no I Seminário de Direito Eleitoral para as eleições municipais de 2012, o mais relevante, a meu sentir, consiste em analisar as inelegibilidades sob o ponto de vista da Constituição Federal de 1988, abordando a doutrina mais atual sobre o tema e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, mormente em razão da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente denominada de “Lei da Ficha Limpa”, a qual alterou a Lei Complementar nº 64/90, que por sua vez normatizou o § 9º do artigo 14 da Carta Republicana de 1988 sobre as inelegibilidades, trazendo significativos avanços na defesa da cidadania, da moralidade pública e do Estado Democrático de Direito.

DESENVOLVIMENTO

Pois bem, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe à tona o momento em que o processo eleitoral brasileiro adquire contornos

¹Juíza Titular da 19ª Vara Criminal da Comarca da Capital.

mais democráticos, se comparado com os modelos ditatoriais da recente história pátria, sendo a inelegibilidade erigida como um dos pilares da moralidade administrativa, principalmente nos termos do artigo 14, § 9º da Constituição Federal de 1988 que diz respeito à normalidade e à legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e político.

Ressalte-se que em junho de 2010, num contexto de efervescentes mobilizações sociais como resposta da opinião pública a constantes escândalos de corrupção e renúncia ao mandato de diversos ícones da política brasileira, foi editada a Lei Complementar nº 135/2010, tratando-se de diploma legal originário de projeto de iniciativa popular no qual foram coletadas perto de um milhão e seiscentas mil assinaturas em todo o Brasil, com o propósito de afastar da disputa eleitoral os que não possuam vida pregressa compatível com a moralidade necessária ao desempenho de mandato político. Para isso, a referida norma inovou ao estabelecer novas e mais rígidas hipóteses de inelegibilidade, limitando direitos políticos passivos, por exemplo, daqueles que tenham alguma condenação criminal ou por improbidade administrativa em órgãos colegiados do Poder Judiciário, além de prolongar o prazo de inelegibilidades mínimo de 3 (três) para 8 (oito) anos.

Com efeito, antes de adentrarmos na análise aprofundada do tema e até para servir de norte na compreensão do trabalho, é imperioso ressaltar que os direitos políticos são o conjunto de normas e garantias fundamentais que permitem ao nacional ter influência na vida pública, bem como efetiva participação nos processos políticos de tomada de decisões, sendo por isso considerados direitos históricos ou fundamentais de primeira dimensão, atuando como proteção máxima a favor das liberdades individuais contra intervenções do Estado.

Nesta linha, o direito de sufrágio, núcleo dos direitos políticos, é caracterizado pela capacidade eleitoral ativa que em breves palavras pode ser definida como a capacidade de ser eleitor, ou seja, de votar, e pela capacidade eleitoral passiva, isto é, o direito de ser votado, esta subdividida em condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.

Por sua vez, a capacidade eleitoral ativa é a garantia ao nacional de votar em eleições, plebiscitos e referendos. O exercício do sufrágio ativo

ocorre com o exercício do voto, que pressupõe, em suma: a) alistamento eleitoral (artigo 42 do Código Eleitoral – Lei n. 4.737, de 15.7.1965); b) nacionalidade brasileira (artigo 14, § 2º, CF/88); c) não ser conscrito (artigo 14, § 2º, CF/88); d) idade mínima de 16 anos (artigo 14, § 1º, inciso II, alínea “c”, da CF/88).

A seu turno, a capacidade eleitoral passiva – ou elegibilidade – é o direito de o cidadão-eleitor receber votos e ser eleito, como aponta a lição do ilustre FRANCISCO DIRCEU BARROS², *in verbis*: “A elegibilidade é o direito subjetivo público de submeter alguém - o seu nome - ao eleitorado, visando à obtenção de um mandato”.

Portanto, as condições de elegibilidade estão dispostas no artigo 14, § 3º, da CF/88, configuram os denominados direitos políticos positivos, as quais, em contrapartida, prevê as causas de inelegibilidade, os direitos políticos negativos, previstos na Constituição Federal e em lei complementar, sendo as primeiras estatuídas nos parágrafos 4º a 7º do artigo 14, e a última, no § 9º do mesmo dispositivo constitucional.

Prossegue o referido autor³, citando o professor Alexandre de Moraes, que a inelegibilidade é: “ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder de ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania”.

Há na doutrina uma amplitude muito vasta de posicionamentos quanto à classificação das inelegibilidades; no entanto, para melhor compreensão do tema, parece conveniente nos ater à classificação defendida pela maioria da doutrina que, para BARROS (2010, p. 252), a inelegibilidade pode ser absoluta, consistente em impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, isto é, fica o atingido impedido de concorrer em qualquer eleição, sendo ela taxativamente estabelecida na Constituição nos seguintes casos: inalistáveis e analfabetos.

2 BARROS, Francisco Dirceu. *Direito Eleitoral*. 9ª edição. Editora Campus-Elsevier, 2010, p. 250.

3 Ob. cit. p. 252.

Aponta o professor VICENTE PAULO⁴ que: “As hipóteses de inelegibilidade absoluta, em virtude de sua natureza excepcionalíssima, somente podem ser expressamente estabelecidas na Constituição Federal, sendo inconstitucionais quaisquer leis tendentes a ampliar esse rol”.

De outra banda, relativas são as inelegibilidades que constituem limitações provisórias à elegibilidade, haja vista razões especiais e momentâneas que, conforme ensina o outrora citado professor VICENTE PAULO⁵:

“A inelegibilidade relativa consiste em restrições impostas à elegibilidade para alguns cargos eletivos, em razão de situações especiais em que se encontra o cidadão-candidato no momento da eleição. A inelegibilidade relativa poderá decorrer: (1) de motivos funcionais; (2) de motivos de casamento, parentesco ou afinidade; (3) da condição de militar; (4) de previsões em lei complementar”.

Pois bem, não é objeto de nosso estudo a análise pormenorizada de todas as inelegibilidades, sejam elas absolutas ou relativas, mas tão somente a que mais vem provocando inúmeros debates no STF e TSE, quais sejam, as decorrentes da Lei Complementar 64/90, alterada pela LC 135/2010.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, como visto, reservou à lei complementar a possibilidade de regulamentar novas causas de inelegibilidade, além das indicadas no próprio texto constitucional. Neste sentido vale transcrever o dispositivo constitucional:

“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 O

⁴ PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 7ª edição. Editora GEN-Método, 2011, p. 272.

⁵ Ob. cit. p. 272-273.

EXERCÍCIO DO MANDATO, CONSIDERADA A VIDA PREGRESSA DO CANDIDATO, e a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta”. (grifo nosso)

Assim, a Lei Complementar 64/90 veio atender a determinação constitucional para o fim de tratar em minúcias do sistema de inelegibilidades brasileiro, discriminando condutas a serem evitadas pelo pretense candidato.

A LC 135/2010, ora denominada “Lei da Ficha Limpa”, foi definida pelo Ministro do STF Luiz Fux como resultado de “um dos mais belos espetáculos democráticos”, e decorreu de longo processo histórico de amadurecimento do povo brasileiro e da jurisprudência pátria, destacando-se como relevantes a criação do MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, do indeferimento pelo TRE-RJ do registro de candidatura do então deputado federal Eurico Miranda e, por fim, do julgamento da ADPF n. 144 pelo STF.

Em breve escorço histórico, por ocasião da inexistência de Lei Complementar regulamentando a questão da vida pregressa do candidato, o TSE foi provocado e acabou editando a Súmula n. 13, no sentido de que o referido §9º do art. 14 da CF/88 não era autoaplicável, nos seguintes termos:

Súmula 13: Não é auto-aplicável o § 9º, Art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4-94.

Tendo em vista a até então insuperável inexistência de Lei Complementar regulamentando a vida pregressa, em 2008, a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), intuindo dar efetividade ao artigo 14, § 9º da CF/88, achou um atalho jurídico bastante engenhoso.

Ora, não sendo possível impedir a candidatura de políticos com vida pregressa incompatível, ante a inexistência de lei, bem como a barreira da evidente opção de inércia do legislador, a solução encontrada foi ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144.

A AMB fundamentou-se no argumento de que a Lei Complementar n. 64/90 (Lei das Inelegibilidades) não teria sido recepcionada pela Emenda Constitucional de Revisão 4/94, na parte em que exigia o trânsito em julgado das decisões judiciais suscetíveis de gerarem impedimentos a candidaturas.

Porém, o STF⁶ julgou o pedido na referida ação constitucional improcedente cujo acórdão, apesar de extenso, merece ser transcrito pela importância do tema:

EMENTA: Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental – Possibilidade de ministros do STF, com assento no TSE, participarem do julgamento da ADPF – inocorrência de incompatibilidade processual, ainda que o presidente do TSE haja prestado informações na causa – reconhecimento da legitimidade ativa “ad causam” da Associação dos Magistrados Brasileiros – existência, quanto a ela, do vínculo de pertinência temática – admissibilidade do ajuizamento de ADPF contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental – existência de controvérsia relevante na espécie, ainda que necessária sua demonstração apenas nas arguições de descumprimento de caráter incidental – observância, ainda, no caso, do postulado da subsidiariedade – Mérito: relação entre processos judiciais, sem que neles haja condenação irreversível, e o exercício, pelo cidadão, da capacidade eleitoral passiva – registro de candidato contra quem foram instaurados procedimentos judiciais, notadamente aqueles de natureza criminal, em cujo âmbito ainda não exista sentença condenatória com trânsito em julgado – impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando inócua condenação criminal transitada em

6 STF. ADPF 144/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 06/08/2008.

juízo – proibição administrativa, moralidade para o exercício do mandato eletivo, “vita anteacta” 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) – reação, no ponto, da constituição democrática de 1988 à ordem autoritária que prevaleceu sob o regime militar – caráter autocrático da cláusula de inelegibilidade fundada na Lei Complementar nº 5/70 (art. 1º, i, “n”), que tornava inelegível qualquer réu contra quem fosse recebida denúncia por suposta prática de determinados ilícitos penais – derrogação dessa cláusula pelo próprio regime militar (Lei Complementar nº 42/82), que passou a exigir, para fins de inelegibilidade do candidato, a existência, contra ele, de condenação penal por determinados delitos – entendimento do supremo tribunal federal sobre o alcance da LC nº 42/82: necessidade de que se achasse configurado o trânsito em julgado da condenação (RE 99.069/BA, rel. Min. Oscar Corrêa) – presunção constitucional de inocência: um direito fundamental que assiste a qualquer pessoa – evolução histórica e regime jurídico do princípio do estado de inocência – o tratamento dispensado à presunção de inocência pelas declarações internacionais de direitos e liberdades fundamentais, tanto as de caráter regional quanto as de natureza global – o processo penal como domínio mais expressivo de incidência da presunção constitucional de inocência – eficácia irradiante da presunção de inocência – possibilidade de extensão desse princípio ao âmbito do processo eleitoral - hipóteses de inelegibilidade – enumeração em âmbito constitucional (CF, Art. 14, §§ 4º a 8º) – reconhecimento, no entanto, da faculdade de o congresso nacional, em sede legal, definir “outros casos de inelegibilidade” – necessária observância, em tal situação, da reserva constitucional de lei complementar (CF, Art. 14, § 9º) – 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 irrecorrível – compatibilidade da Lei nº 8.429/92 (Art. 20, “caput”) com a constituição federal (Art. 15, v, c/c o Art. 37, § 4º) – o significado político e o valor jurídico da exigência da coisa julgada – reeleitura, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da súmula 01/TSE, com o objetivo de inibir o afastamento indiscriminado da cláusula de inelegibilidade fundada na LC 64/90 (Art. 1º, i, “g”) – nova interpretação que reforça a exigência ético-jurídica de probidade administrativa e de moralidade para o exercício de mandato eletivo – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, em decisão revestida de efeito vinculante.

Pois bem, a sociedade então colheu diversas assinaturas e apresentou projeto de lei popular que viria a receber o número 518, posteriormente transformado em projeto de lei complementar, o qual foi apresentado dia 29/09/2009 e tão logo em 04/06/2010 já restava promulgado pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na forma de Lei Complementar nº 135/2010.

As principais mudanças podem ser assim resumidas: 1) o período de inelegibilidade passou para oito anos para todos os casos previstos, desde decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 2) o rol dos crimes que acarretam inelegibilidade foi ampliado passando a abranger os crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos

em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; 3) passam a ser considerados inelegíveis o Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Parlamentares que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento da representação ou petição para a abertura de processo por infringência a dispositivo das Constituições Federal e Estadual e as leis orgânicas de estados, municípios e Distrito Federal para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; 4) passam a ser considerados inelegíveis os que forem condenados por ato de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio público; 5) tornam-se inelegíveis os condenados por terem simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade; 6) passam a ser inelegíveis os profissionais que tenham sido excluídos do exercício de suas profissões por decisão administrativa de seus órgãos de classe, em decorrência de infração ética e profissional; 7) tornam-se inelegíveis os que tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial; 8) passam a ser considerados inelegíveis pessoas e dirigentes de empresas responsáveis por doações eleitorais ilegais; e 9) tornam-se inelegíveis os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente ou que tenham perdido o cargo devido à exoneração após o julgamento do processo administrativo disciplinar.

Para alguns juristas, entretanto, estas inelegibilidades seriam inconstitucionais por violar o princípio da não culpabilidade expresso no artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal, segundo o qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Discute-se, igualmente, se as alterações promovidas pela nova lei afrontam o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade por privar a pessoa de sua capacidade eleitoral passiva por período demasiadamente longo.

Os doutrinadores THALES TÁCITO CERQUEIRA⁷ e CAMILA ALBUQUERQUE CERQUEIRA anotam o seguinte argumento em favor da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa:

“Portanto, não resta dúvida de que, na interpretação constitucional, entre o princípio da inocência – art. 5º, LIV e a proteção ao erário e princípios da administração pública – art. 37 da CF/88 –, este último dispositivo deve prevalecer; primeiro, porque nenhuma garantia individual pode ser usada como escudo para a prática de crimes ou contra a coletividade; segundo, porque o próprio STF sedimentou, no caso de conflito entre garantias constitucionais, que aquela que versar sobre direitos coletivos prevalece sobre os individuais, pelo princípio da supremacia do interesse público”.

Finalmente, agora no ano de 2012, o STF, no seu Informativo nº 655, julgou constitucional a LC 135/2010, nos seguintes termos:

“A Lei da “Ficha Limpa” é compatível com a Constituição e pode ser aplicada a atos e fatos ocorridos anteriormente à edição da LC 135/2010. Essa a conclusão do Plenário ao julgar procedente pedido formulado em duas ações declaratórias de constitucionalidade e improcedente o em ação direta de inconstitucionalidade, todas por votação majoritária. (...) Assentou-se que os critérios eleitos pelo legislador complementar estariam em harmonia com a Constituição e que a LC 135/2010 deveria ser apreciada sob a ótica da valorização da moralidade e da probidade no trato da coisa pública, da proteção ao interesse público. Além disso, os dispositivos adversados ostentariam o beneplácito da adequação, da necessidade e da razoabilidade”.

⁷ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 642.

CONCLUSÃO

Pois bem, fruto de ampla participação popular, representando verdadeiro exercício da democracia, podemos concluir que as inovações mais virtuosas trazidas pela LC 135/2010 foram a ampliação do rol de causas de inelegibilidade previsto na Lei Complementar nº 64/90 e a unificação em oito anos de todos os prazos de inelegibilidade, a fim de facilitar o trabalho dos operadores do direito eleitoral.

Outro grande avanço da lei é que, para a configuração do abuso do poder econômico ou político, não será mais considerada a potencialidade de o ato ilícito alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Acreditamos que as eleições municipais de 2012 serão as primeiras eleições com efetiva participação popular que saberá quais candidatos poderão se candidatar e concorrer a um cargo político. ♦

REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Eleitoral**. 9ª edição. Editora Campus-Elsevier, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª edição. São Paulo: GEN-Método, 2011.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Niterói: Impetus, 2011.