

A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA), SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS E SUAS REPERCUSSÕES SEIS ANOS APÓS SUA PUBLICAÇÃO¹

THE COMPLEMENTARY LAW Nº 135/2010, (“CLEAN RECORD” LAW), ITS CONTROVERSIAL ASPECTS AND REPERCUSSIONS SIX YEARS AFTER PUBLICATION

BÁRBARA MARIANNA DE MENDONÇA ARAÚJO BERTOTTI²

RESUMO

A Lei Complementar nº 135, conhecida como Lei da Ficha Limpa, ingressou no cenário político em 2010, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo novos casos de inelegibilidades e prazos de cessação, bem como outras providências. Este artigo tem por objetivo analisar a lei em face dos direitos fundamentais à elegibilidade e à presunção da inocência e dos princípios constitucionais da irretroatividade e da anterioridade eleitoral, concluindo que a Lei da Ficha Limpa, em busca da moralização da vida pública, trouxe consigo uma série de vícios. Por conseguinte, seis anos após sua publicação, ainda gera controvérsias.

Palavras-chave: Direitos Políticos. Inelegibilidades. Lei da Ficha Limpa. Princípio da anterioridade eleitoral. Presunção de inocência. Irretroatividade.

ABSTRACT

The Complementary Law No. 135/2010, known as the “Clean Record” Law, joined in the political scene in 2010, changing the Complementary Law No. 64 of May 18, 1990, establishing new cases of ineligibility and expiration periods, as well as other providences. This article aims to analyze the law in the light of the fundamental rights to the eligibility and to the assumption of innocence; and constitutional principles of non-retroactivity and electoral anteriority, concluding that the “Clean Record” Law, in search of the moralization of public life, has brought a large number of vices. Therefore, six years after its publication, still generates controversy.

Keywords: Political Rights. Ineligibility. “Clean Record” Law. Principle of prior election. Presumption of innocence. Non-Retroactivity.

¹ Artigo recebido em 21 de agosto de 2016 e aprovado para publicação em 18 de janeiro de 2017.

² Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pós-graduanda em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais em Teorias da Justiça, Democracia e Intervenção, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Conciliadora voluntária no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania na Subseção Judiciária de Curitiba.

1 Introdução

Os direitos políticos são fundamentais e, portanto, possuem proteção constitucional, que atinge não apenas o direito de sufrágio, mas, de igual forma, o direito político passivo. Nesse aspecto, a elegibilidade, como direito fundamental, possui suas condições e restrições fundamentadas na Constituição.

No Brasil, as regras eleitorais são modificadas constantemente. Após a promulgação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), que pretendia superar as *leis do ano* e a sucessão casuística na legislação eleitoral, surgiram outras para alterar o processo eleitoral: as Leis nº 9.840, de 28 de setembro de 1999³, nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, nº 11.300, de 10 de maio de 2006, nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, nº 12.976, de 19 de maio de 2014 e nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (conhecida por Reforma Eleitoral), que por vezes desrespeitaram o princípio da anterioridade eleitoral. Com essa atuação, inserem-se na dinâmica do processo eleitoral institutos e categorias que não se coadunam com as garantias constitucionais e com o Estado democrático de direito. Insere-se nesse contexto o Tribunal Superior Eleitoral, com ofensa ao princípio da legalidade específica em matéria eleitoral, inovando com a edição de resoluções e, portanto, desrespeitando a reserva de lei do parlamento.

Vale ressaltar que o Direito Eleitoral é responsável pela qualidade formal da democracia, regulando o método democrático de legitimação do poder político (CLÈVE, 2014, p. 210-211), e, assim como outros ramos do Direito, encontra na Constituição seus princípios estruturantes, embora implícitos (SALGADO, 2010, p. 28).⁴ Quanto mais bem elaborado o Direito Eleitoral e suas instituições, mais estreita será a distância entre o poder instituído e os cidadãos. Caso este ramo do Direito falhe, enfraquecem-se os canais de comunicação entre a ação do Estado e a vontade popular,

³ Essa lei trouxe para a Lei das Eleições a figura da captação ilícita de sufrágio, com descrição similar ao crime de corrupção previsto no art. 299 do Código Eleitoral, evitando a necessidade de trânsito em julgado para a cassação do registro ou do mandato.

⁴ Eneida Desiree Salgado apresenta cinco princípios constitucionais estruturantes: o princípio da autenticidade eleitoral, o princípio da liberdade para o exercício do mandato, o princípio da necessária participação das minorias, o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral e o princípio da legalidade específica em matéria eleitoral.

surgindo as *crises políticas*.

A edição da Lei Complementar nº 135, em 4 de junho de 2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa modificou, e muito, o sistema jurídico das inelegibilidades, aumentando o prazo de hipóteses de inelegibilidades já previstas anteriormente e incluindo novos casos. Essa lei, que pretensamente busca a moralização da vida pública, veio atender ao dispositivo constitucional do art. 14, § 9º, modificado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994, após a promulgação da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades).

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da lei, desafiando os fundamentos do Estado democrático de direito e contrariando os princípios da legalidade, da irretroatividade de restrições aos direitos fundamentais, da proteção e da confiança.

Desde então, movimentos contrários têm surgido. Além de inúmeros recursos interpostos, entre eles o Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, de repercussão geral reconhecida, que discute a aplicação retroativa de prazo de inelegibilidade previsto na lei, em novembro de 2015, o ex-prefeito de um município no interior de Santa Catarina apresentou reclamação contra a norma na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA). Recentemente, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso concedeu liminar reconhecendo a quitação eleitoral de um político sul-mato-grossense, responsabilizado por abuso de poder político durante a campanha de 2008, decisão que gerou polêmica. Com isso, percebe-se que, seis anos após sua publicação, a Lei da Ficha Limpa ainda gera controvérsias.

2 Histórico da Lei Complementar nº 135/2010

Embora se diga que a origem da Lei Complementar nº 135/2010 se deu por uma campanha lançada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), com a colheita de 1,6 milhões de assinaturas, atendendo, assim, aos requisitos de um projeto de lei de iniciativa popular (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 1-3), sabe-se que o pontapé legislativo da Lei da Ficha Limpa se encontra no Poder Executivo e no seu Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 168/1993, muito embora tenha havido de fato influência da

sociedade civil organizada (SALGADO; ARAUJO, 2013, p. 121-148). Esse projeto de lei complementar, em suas disposições, retirava a exigência do trânsito em julgado das decisões em representações por abuso de poder julgadas pela Justiça Eleitoral, das decisões condenatórias nos delitos originalmente previstos na Lei Complementar nº 64/1990 e das decisões por abuso de poder contra agentes públicos. Buscou-se, com isso, uma posição intermediária, visto que a disposição original da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970⁵ ensejava a inelegibilidade do cidadão ímprobo com a mera denúncia recebida.

Em 6 de abril de 2000, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) manifestou-se ao analisar o PLP nº 168/93 e, apenso a este, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 22/99, de autoria do Deputado Edinho Araújo e que buscava afastar a inelegibilidade em face de condenação que não ultrapassasse pena de multa, haja vista a não gravidade dos delitos nesses casos. O relator, Deputado Jaime Martins, aprovou ambas as proposições e em seu voto afirmou não vislumbrar inconstitucionalidade nem injuricidade, salientando que a nova redação proposta aperfeiçoava a legislação infraconstitucional sobre inelegibilidades⁶. Não obstante, sustentou que se fazia necessário estabelecer prazo mais amplo que os três anos seguintes à eleição para a qual o indivíduo concorre, ou após o cumprimento da pena ou, ainda, ao término de seu mandato. Foi então apresentado um substitutivo que ampliava para oito anos o prazo de inelegibilidade nas hipóteses previstas pelo projeto. Este, reapresentado dia 29 de agosto de 2001, foi por unanimidade aprovado em 14 de novembro do mesmo ano, ficando pronto para a ordem do dia.

O processo legislativo ficou parado por sete anos e três meses, havendo apresentação de requerimentos para tramitação conjunta com outros nove projetos, dos quais seis foram anexados.

⁵ Lei Complementar de Inelegibilidades editada após o AI-5 e anterior à Lei Complementar nº 64/90.

⁶ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 168/1993 (Apenso: PLC nº 22/99). Dá nova redação às alíneas *d*, *e* e *h* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

O primeiro apensado foi o PLP nº 446/2009, em 19 de fevereiro de 2009. Apresentado pelo Poder Executivo, pretendia tornar inelegível o candidato que houvesse sofrido condenação por decisão tomada por órgão colegiado ou em decisão de primeira instância, por crime eleitoral ou por um rol de delitos, que incluía abuso de poder econômico ou político, e por vários outros crimes.⁷

Na sequência, foram os outros cinco : em 3 de junho, o PLP nº 487/2009, do Deputado Reginaldo Lopes, que previa a necessidade de trânsito em julgado ou de decisão por órgão colegiado para tornar o indivíduo inelegível⁸; em 19 de agosto, o PLP nº 499/2009, de autoria do Deputado Nelson Goetten, que pretendia agregar um artigo à Lei Complementar nº 64/1990, no qual o período a ser observado para análise e aferição das hipóteses de inelegibilidade decorrente de vida pregressa do candidato seria de quatro anos anteriores à data final prevista para o registro da candidatura e no qual acarretariam inelegibilidade: condenação por crime doloso, demissão do serviço público em decorrência de apuração em processo administrativo disciplinar que constatasse a prática de crime contra a administração pública, ato de improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional, corrupção e acusação em pelo menos quatro ações penais decorrentes de denúncias recebidas pelo juiz criminal e que versassem sobre crimes dolosos⁹; em 5 de outubro, o PLP nº 518/2009, com o texto apresentado pelo MCCE, que aumentava para oito anos o período de inelegibilidade e suspendia a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação fosse julgada procedente pela Justiça Eleitoral;¹⁰ em 8 de outubro, o PLP nº 519/2009, de autoria do Deputado Marcelo

⁷ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 446/2009. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6ECB82B4780DE7979CD3A8370E36009.proposicoesWeb1?codteor=632485&filename=PLP+446/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

⁸ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 487, de 2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre casos de inelegibilidade. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/659688.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

⁹ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 499/2009. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=678656&filename=Tramitacao-PLP+499/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

¹⁰ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. Altera a Lei Complementar nº 64/1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em:

Itagiba, com a finalidade de tornar inelegíveis os condenados criminalmente em primeira instância, desde a data da condenação até a publicação do trânsito em julgado de decisão absolutória, que tivessem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente¹¹ e pela prática de crimes: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro; eleitoral; doloso contra a vida; de tráfico de entorpecentes; de formação de quadrilha; de tortura; de terrorismo; e os definidos como crimes hediondos; por fim, em 5 de janeiro de 2010, o PLP nº 544/2009, do Deputado Antonio Roberto, que acrescentava aos casos de inelegibilidade a prática de crimes contra o meio ambiente e previa inelegibilidade por mais três anos para além do cumprimento da pena.¹²

Em 7 de abril de 2010, foram apresentadas, no Plenário da Câmara, as Emendas de Plenário de nº 1 a 28¹³, que no dia seguiram para a CCJC. Em 4 de maio do mesmo ano, o relator, Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), proferiu parecer favorável à

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

¹¹ BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 519/2009. Dá nova redação às alíneas *e* e *g* e acrescenta alíneas ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=697294&filename=PLP+519/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

¹² BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 544/2009. Altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea *e* da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723866&filename=PLP+544/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

¹³ A Emenda de Plenário nº 1, de autoria do Deputado Fernando Ferro, dava ao relator a prerrogativa de atribuir efeito suspensivo a recurso contra decisão capaz de gerar inelegibilidade, sempre que houvesse fundados indícios para o acolhimento da pretensão recursal. A nº 2, do Deputado Nelson Marchezelli, oferecia substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto, destacando-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos. As de nº 3, 4 e 5, do Deputado Lincoln Portela suprimiam, respectivamente, a alínea *f* do art. 1º do PLP nº 518/2009 e davam redação nova às alíneas *d* e *e* do art. 1º do mesmo PLP. As de nº 6, 7 e 8, do Deputado Flavio Dino, tornavam inelegíveis as pessoas físicas e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais ilegais, bem como os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente que tivessem perdido o cargo por sentença ou pedido aposentadoria na pendência de processo administrativo disciplinar. As de nº 9 e 10, do Deputado Ernandes Amorim, exigiam o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória, respeitada a presunção de inocência, e estabeleciam novas hipóteses para caracterização de inelegibilidade. A nº 11, do Deputado Luiz Carlos Busato, oferecia substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto, destacando-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos. As de nº 12 a 20, do Deputado João Pizzilatti, davam nova redação a diversos incisos do projeto e fizeram incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade. A de nº 21, do Deputado Índio da Costa, coincidiu com o substitutivo aprovado pelo grupo de trabalho *Ficha Limpa*. As de nº 22 a 27, do Deputado José Carlos Aleluia, davam nova redação a diversos incisos do projeto e fizeram incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade. Por último, a nº 28, da Deputada Sandra Rosado, dispunha sobre a cláusula de vigência, determinando que a lei projetada não se aplicaria a fatos ocorridos anteriormente a sua publicação.

constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa das emendas de plenário e, no mérito, pela aprovação das de nº 1, 6, 7, 8 e 21, pela aprovação parcial da de nº 2, na forma da subemenda substitutiva global apresentada, e pela rejeição das de nº 3, 4, 5, 9 a 20 e 22 a 28. No mesmo dia, José Eduardo Cardozo apresentou uma subemenda global do projeto, que previa modificações procedimentais, além de incluir, nos crimes que impõem inelegibilidade de oito anos para além do cumprimento da pena, o abuso de autoridade quando houvesse condenação à perda do cargo ou inabilitação para o exercício da função pública. A subemenda exigia também ato doloso de improbidade administrativa para a inelegibilidade por rejeição de contas e restringia a inelegibilidade por conduta vedada aos casos que implicariam a cassação do registro ou do diploma. Além disso, impunha a exclusão do exercício da profissão por decisão sancionatória de órgão profissional competente em decorrência de infração ético-profissional, salvo se o ato houvesse sido anulado ou suspenso pelo Judiciário, para o qual impunha inelegibilidade (SALGADO; ARAUJO, 2013, p. 121-148).

Em 13 de maio de 2010, o projeto chegou ao Senado e, em 19 de maio, o Senador Demóstenes Torres, designado relator, apresentou relatório pela aprovação na CCJC.¹⁴ O Senador Romero Jucá apresentou nove emendas, que foram rejeitadas, dentre as quais se destacam: contra a substituição da *potencialidade do ato* pela *gravidade das circunstâncias*; pela definição mais precisa do termo *órgão colegiado* em vários incisos; pela exigência do duplo grau de jurisdição; e contra a subjetividade da expressão *manifestamente protelatórios*. A única emenda aceita foi a de Francisco Dornelles, a qual alterava os tempos verbais das alíneas *h, j, m, o e q*, substituindo os termos “os que tenham sido”, para “os que forem”, visando evitar incongruências com os outros dispositivos (SALGADO, 2012, p. 203).

Alguns dias depois, o Deputado Federal Luiz Albuquerque Couto (PT/PB) apresentou requerimento à Câmara dos Deputados em que alegava que, votado no Plenário da Câmara, o projeto seguiu para o Senado Federal, que fez alterações substanciais não apenas de redação, mas de mérito.¹⁵ Com base nisso, invocou o art. 65

¹⁴ Ressalta-se que o senador, em 2012, teve seu mandato cassado pelo Plenário do Senado, tornando-se inelegível, em virtude da lei por ele aprovada na CCJC.

¹⁵ Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=773377&filename=Tramitacao-REQ+6941/2010+%3D%3E+PLP+168/1993>. Acesso em: 9 ago. 2016.

da Constituição Federal¹⁶ e solicitou retorno do projeto à casa iniciadora. No mesmo sentido, o Deputado Federal Paes de Lira (PTC/SP) também apresentou requerimento. Em resposta, a Câmara afirmou que não cabia à Presidência da Câmara questionar ou discutir as preferências redacionais do Senado Federal.¹⁷

Levado ao Plenário, o texto foi votado e aprovado no mesmo dia, sem voto contrário ao projeto e seis contrários à emenda de redação. O Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, o sancionou em 4 de junho de 2010, consubstanciando-se na Lei Complementar nº 135, entrando em vigor em 7 de junho, data da sua publicação, e alterando a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades).

Importante lembrar que, anteriormente a esse movimento, foi protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF), em 26 de junho de 2008, pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental (ADPF) nº 144 contra a Resolução-TSE nº 22.842, de 10 de junho de 2008.¹⁸ O objetivo era a autoaplicabilidade da norma do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, bem como a revogação de parte das alíneas *d*, *e*, *g* e *h* do inciso I do art. 1º e do art. 15 da Lei de Inelegibilidades, por contrariarem os preceitos fundamentais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo.

Verificou-se a inexistência de controvérsia relevante sobre o tema, tendo em vista a edição da Súmula nº 13 pelo TSE, qual seja: “Não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94”. Em 6 de agosto de 2008, o STF, em julgamento, decidiu que a exigência de vida pregressa não poderia sobrepor-se à garantia da presunção da inocência até o trânsito em julgado da decisão penal condenatória.

Em 30 de março de 2011, a Confederação Nacional das Profissões Liberais propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578, questionando a

¹⁶ Art. 65 da CF: “O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

¹⁷ Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionid=40E2E3E93BFF02B5524CBFCF242AF2A7.node1?idProposicao=478790&ord=1&tp=completa>. Acesso em: 9 ago. 2016.

¹⁸ A Resolução-TSE nº 22.842/2008 dispõe que o registro da candidatura somente poderá ser negado se houver condenação definitiva em processo judicial.

inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea *m*, da Lei da Ficha Limpa, segundo o qual os excluídos do exercício da profissão em decorrência de infração ético-profissional se tornavam inelegíveis por oito anos. Alegou-se que o dispositivo legal estaria carregado de inconstitucionalidade formal, pois conferia aos conselhos profissionais competência em matéria eleitoral ao admitir que a violação a regimentos internos elaborados por esses conselhos pudesse ocasionar a imposição de sanções de cunho eleitoral. Alegou-se, ainda, a inconstitucionalidade material, traduzida em violação do princípio da razoabilidade, ao equiparar decisões administrativas de conselhos profissionais a decisões colegiadas do Poder Judiciário para fins de imposição de inelegibilidades.

O Partido Popular Socialista (PPS) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sua vez, apresentaram as ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) nº 29 e nº 30, respectivamente, com o intuito de aplicar o diploma normativo a fatos passados. Para o PPS, a retroatividade não ofenderia a Constituição, já que inelegibilidade não seria pena, mas mera restrição aos *ius honorum*. Além disso, requereu a declaração de constitucionalidade das alíneas que dispensam o trânsito em julgado para a imposição da inelegibilidade. Para o Conselho Federal da OAB, a previsão constitucional de inelegibilidades que levem em conta a vida progressa do candidato justificaria a retroatividade da Lei Complementar nº 135/2010, não ofendendo, portanto, a razoabilidade, a proporcionalidade, o princípio da irretroatividade da lei penal e o princípio da segurança jurídica.

Em 16 de fevereiro de 2012, em julgamento conjunto das três ações, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo conhecimento das ações e pela procedência dos pedidos formulados na ADC nº 29 e na nº 30, bem como pela improcedência do pedido na ADI nº 4.578, com a declaração da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 em sua integralidade. Em todas elas, o relator, Ministro Luiz Fux, adotou o *rito abreviado* do art. 12, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999¹⁹, de forma que o Tribunal se pronunciasse direto em caráter definitivo sobre a lei.

¹⁹ “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

Apesar de a lei ter sido considerada constitucional, o ex-prefeito do Município de Campo Erê/SC, Odilson Vicente de Lima, apresentou reclamação contra a norma na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à OEA, por ter sido violado seu direito fundamental à elegibilidade e pela aplicação retroativa da lei, contrariando o art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica²⁰, do qual o Brasil é signatário. O ex-prefeito teve todos os votos anulados porque, em 2004, foi condenado à prisão pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por desvio de bens da prefeitura. Salienta-se que contra tal decisão ainda há recursos pendentes (LUCHETE, 2015).

Ainda, em sede de repercussão geral, aguarda-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 929.670, que trata da possibilidade de aplicação do prazo de oito anos de inelegibilidade introduzido pela Lei Complementar nº 135/2010 às condenações anteriores por abuso de poder com trânsito em julgado, nas quais o prazo de três anos previsto na redação anterior da Lei Complementar nº 64/1990 já tenha sido cumprido. O julgamento foi iniciado pelo Plenário e suspenso por pedido de vista do Ministro Luiz Fux. Até o momento, os Ministros Ricardo Lewandowski (relator) e Gilmar Mendes votaram pela inaplicabilidade do novo prazo nessas hipóteses. Vale ressaltar que essa questão possui diferentes tratamentos a depender do ano eleitoral em comento.

Nas eleições de 2010, o TSE reconheceu que a coisa julgada não foi afetada pelo novo prazo legal, enquanto o STF entendeu que a lei não era aplicável àquelas eleições. Nas eleições de 2012, o TSE aplicou integralmente o precedente da ADI nº 4.578 e das ADC nº 29 e 30. Já o STF adotou postura diversa, rejeitando todos os pleitos até então julgados e, no que se refere ao último ano do mandato, avalia reconsiderar a questão. Nas eleições de 2014, o TSE recuperou posicionamento anterior à decisão do STF na ADI/ADC. Em relação ao STF, não há pronunciamentos em face do reconhecimento da repercussão geral.²¹

²⁰ “Art. 9º Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.”

²¹ BASTOS JUNIOR, Luiz Magno. *O STF flexibilizou a Lei da Ficha Limpa?* Jota, 22 de julho de 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-stf-flexibilizou-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

Mas não para por aí. Recentemente, o Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática, indeferiu liminar (RCL nº 24.224) do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, tentando suspender os efeitos da decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, de quitação eleitoral do político sul-matogrossense Nelson Cintra Ribeiro, embora este tenha sido julgado e responsabilizado por abuso de poder político durante a campanha de 2008. Para o ministro, não há certeza se a questão tratada nesse caso foi pontualmente enfrentada pelo Plenário nos julgamentos das ADC nº 29 e nº 30 e da ADI nº 4.578.²² O procurador-geral da República defendeu que o reconhecimento de quitação eleitoral afronta teses do próprio Tribunal, que teria concordado com a aplicação da Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores a sua vigência.²³

Por fim, o STF, em 10 de agosto de 2016, em julgamento conjunto de 2 recursos extraordinários (RE nº 848.826 e nº 729.744²⁴), entendeu que é exclusividade da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e da gestão de prefeitos.²⁵ De acordo com a deliberação do Plenário, cabe aos tribunais de contas apenas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, mas que poderá ser derrubado por decisão de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF). No primeiro recurso, o então presidente do STF, Ricardo Lewandowski, enfatizou que, pela Constituição, a atribuição para julgar as contas do chefe do Executivo municipal é

²² No entanto, tal afirmação parece equivocada. Inclusive, a questão foi alvo de específica objeção por parte do Ministro Dias Toffoli, proposta que foi expressamente rechaçada pela maioria da Corte.

²³ *Mantida decisão que afastou prazo de inelegibilidade a caso anterior à Lei da Ficha Limpa*. Notícias STF, 13 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=320824&caixaBusca=N>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

²⁴ O primeiro questiona acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que indeferiu o registro da candidatura de José Rocha Neto para o cargo de deputado estadual pelo Ceará nas eleições de 2014, em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado, das contas que prestou quando era prefeito do Município de Horizonte (CE). No segundo, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Ministério Público Eleitoral contesta decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira a prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001 não configura a inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990 (com redação dada pela Lei da Ficha Limpa), em razão de ausência de decisão proferida pelo órgão competente, ou seja, a Câmara Municipal.

²⁵ Nesse âmbito, enfatiza Marilda de Paula Silveira que “na cadeia de fases que tem levado à incidência da inelegibilidade por rejeição de contas há uma falha gravíssima no respeito ao contraditório. Mesmo reconhecendo-se a competência dos Tribunais de Contas, do Poder Legislativo ou da Justiça Eleitoral para analisar os fatos que teriam levado à rejeição de contas, sob a perspectiva da presença de “irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”, aquele que terá sua elegibilidade limitada precisa poder se defender disso. Seja no âmbito do próprio órgão competente para julgar as suas contas, seja, pelo menos, no âmbito do registro eleitoral”. SILVEIRA, Marilda de Paula. *STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade?* Os Constitucionalistas, 8 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/stf-decide-quem-julga-as-contas-mas-e-a-inelegibilidade>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

dos vereadores, já que são eles os representantes dos cidadãos. No julgamento do segundo recurso, o relator, Gilmar Mendes, decidiu ainda que, nos casos de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo tribunal de contas em questão não poderá ser utilizado para gerar a inelegibilidade do político nos próximos pleitos eleitorais.²⁶

3 A Lei da Ficha Limpa e a ofensa aos direitos fundamentais à elegibilidade e à presunção da inocência

Para compreender as possíveis restrições a direitos fundamentais, faz-se necessária a distinção de suas dimensões objetiva e subjetiva. Esta garante a seus titulares formas de tutela que lhes permitem exigir juridicamente ao Estado o cumprimento dos deveres a ele impostos pela norma de direito fundamental. Trata-se, pois, de garantia subjetiva de direito fundamental. Para além dessa dimensão, “os direitos fundamentais constituem, no seu conjunto, um sistema ou ordem objectiva de valores que legitima a ordem jurídico-constitucional do Estado, que condiciona constitutivamente toda a atuação dos poderes constituídos e que irradia uma força expansiva a todos os ramos do Direito” (NOVAIS, 2003, p. 57-58).

Com relação às normas de direitos fundamentais, é possível retirar delas conteúdos jurídicos fundamentais que reclamam validade universal, independentemente da relação Estado-indivíduo, dando autonomia à dimensão objetiva. Essas normas, além de atribuírem direitos subjetivos, também constituem normas negativas de competência do Estado, pois proíbem sua intervenção, admitindo-a apenas sob certas condições (NOVAIS, 2003, p. 70-72).

Dimitri Dimoulis (2009) apresenta quatro aspectos pertencentes à dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Tais aspectos apresentam, objetivamente, o caráter de normas de competência negativa. Com relação ao primeiro, o que é outorgado ao indivíduo, no sentido de liberdade para ação e de livre arbítrio, é objetivamente retirado do Estado. Quanto ao segundo, os direitos fundamentais funcionam como critério de interpretação e configuração do direito infraconstitucional, ou seja, as autoridades

²⁶ Iniciado julgamento sobre competência para julgar contas de prefeito. Notícias STF, 5 de agosto de 2016. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322341>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

estatais devem interpretar e aplicar todo o direito infraconstitucional em consonância com os direitos constitucionais. Em relação ao terceiro, a dimensão objetiva permite limitar os direitos fundamentais quando isso estiver no interesse de seus titulares. Nesse aspecto, o Estado assumiria uma postura paternalista. Por último, como um desdobramento da doutrina alemã, tem-se o dever estatal de tutela dos direitos fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2009, p. 111-113).

Sobre a restringibilidade dos direitos fundamentais e seus respectivos limites, vale expor a distinção entre a *teoria interna* e a *teoria externa* dos limites aos direitos fundamentais. Segundo a primeira teoria, um direito fundamental já nasce com seu conteúdo determinado e seus limites. Sendo assim, o direito já possui o seu alcance definido de antemão, de tal maneira que sua restrição se revela desnecessária e até mesmo ilógica. Já a *teoria externa* distingue os direitos fundamentais das restrições a ele impostas. Há, então, uma distinção entre a posição *prima facie* e a posição definitiva, a primeira correspondendo ao direito antes de sua limitação e a segunda equivalendo ao direito já limitado. Assim, essas limitações impostas deverão observar outros limites, que têm sido designados como *limites dos limites* (SARLET, 2012, p. 396-399).

Jorge Reis Novais (2003, p.157) define os limites a direitos fundamentais como ações ou omissões dos poderes públicos ou de particulares que dificultem, reduzam ou eliminem o acesso ao bem jurídico protegido, afetando o seu exercício e/ou diminuindo deveres estatais de garantia e promoção que resultem dos direitos fundamentais.

Com relação às espécies de limitações, há as diretas, que consistem em mandados ou proibições dirigidas aos cidadãos; as indiretas, que são as autorizações constitucionais que fundamentam a possibilidade de o legislador restringir tais direitos (reserva legal); e há ainda a possibilidade de se estabelecer restrições por força de colisões entre direitos fundamentais (CLÈVE; FREIRE, 2002, p. 30-32).²⁷ Contudo, nos

²⁷ Para Clèmerson Clève, os conflitos no âmbito dos direitos fundamentais se apresentam sob as modalidades de: concorrência de direitos fundamentais, colisão de direitos fundamentais em sentido estrito e colisão de direitos fundamentais em sentido amplo. Em sentido estrito, a colisão entre direitos fundamentais opera a partir do momento em que o exercício ou realização de um direito fundamental de um titular irradia efeitos negativos sobre direitos fundamentais de outros titulares de direitos fundamentais coincidentes ou díspares. Em sentido amplo afirma-se quando estão em conflito direitos individuais fundamentais e bens coletivos constitucionalmente protegidos.

três casos exige-se um fundamento constitucional, direta ou indiretamente. É relevante aqui distinguir a reserva legal simples da qualificada. Enquanto a primeira autoriza o legislador a intervir no âmbito de proteção de um direito fundamental sem estabelecer pressupostos e/ou objetivos específicos a serem observados, a segunda estabelece tais pressupostos e/ou objetivos, exigindo para tanto lei complementar.

A elegibilidade se configura como um direito político fundamental e, como tal, é passível de restrição. Luís Gustavo Motta afirma que tais restrições devem possuir limites rígidos, além de ter que atender a regras determinadas para serem consideradas legítimas, quais sejam: sempre servirem a um fim constitucional; estarem previstas expressamente pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, sempre que autorizadas por Carta Magna (reserva legal); no caso de não encontrarem previsão expressa, mostrarem-se indispensáveis para a manutenção de outro direito fundamental, em situação de conflito; observarem, em sua previsão e aplicação, o princípio da proporcionalidade, considerado em seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); e respeitarem e garantirem a integridade do núcleo essencial do direito – o chamado limite dos limites (SILVA, 2011, p. 69).

Jorge Miranda (2003, p. 63) assevera que as restrições a um direito fundamental devem observar o caráter restritivo nos seguintes aspectos: garantia do conteúdo essencial, reserva de lei, não retroatividade e princípio da proporcionalidade. Afirma ainda que essas restrições devem limitar-se ao necessário para proteger outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos: liberdade de escolha pelos eleitores, isenção e independência no exercício do cargo, princípio da renovação dos titulares e preservação das instituições essenciais da soberania.

A Lei da Ficha Limpa, com a intenção de atender ao dispositivo constitucional constante no § 9º do art. 14, modificado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994 após a promulgação da Lei de Inelegibilidades, aplicou restrições severas aos direitos políticos, em prol da “proibidade administrativa, da moralidade para exercício de mandato e da normalidade e legitimidade das eleições”. A Constituição Federal admite moralidade objetiva, não sendo permitida sua subjetivação, quer pelo legislador, quer pelo magistrado. Embora presentes no texto constitucional, esses valores não se podem sobrepor aos demais dispositivos constitucionais. Com isso, percebe-se que a Lei

Complementar nº 135/2010 ultrapassa os limites permitidos ao ferir interesses constitucionais e afrontar os princípios da unidade e juridicidade.

O princípio da presunção da inocência, ou da não culpabilidade, é consagrado no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal e sempre esteve presente nas constituições anteriores. Dispõe que ninguém será considerado culpado sem o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. É um direito fundamental, e a Constituição assim prevê para preservar a segurança jurídica das relações, assim como o equilíbrio do sistema constitucional vigente e da própria manutenção do Estado democrático de direito.

Conforme resultado de um longo desenvolvimento político-jurídico, essa ideia democrática tem prevalecido no contexto das sociedades ao longo de seu itinerário histórico como valor fundamental e exigência básica de respeito à dignidade da pessoa humana.

Por essa razão, viu-se o princípio da presunção da inocência consagrado em importantes documentos históricos, como na Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948, art. XXVI), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (São José da Costa Rica, 1969, art. 8º, § 2º), na Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 1950, art. 6º, § 2º), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Nice, 2000, art. 48, § 1º), na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos/Carta de Banjul (Nairóbi, 1981, art. 7º, § 1º, *b*), na Declaração Islâmica sobre Direitos Humanos (Cairo, 1990, art. 19, *e*) e em alguns de caráter global, como a Declaração Universal de Direitos da Pessoa Humana, promulgada em 10.12.1948, pela III Assembleia Geral da ONU, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14, § 2º), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e na declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 9º, em que dispõe: “Todo o homem é considerado inocente, até ao momento em que, reconhecido como culpado, se julgar indispensável a sua prisão: todo o rigor desnecessário, empregado para a efetuar, deve ser severamente reprimido pela lei”.

Dessa maneira, com base nessa construção, a consagração constitucional desse princípio como direito fundamental viabiliza a prerrogativa de o indivíduo ser sempre considerado inocente, para todos e quaisquer efeitos, até o superveniente trânsito em julgado da condenação judicial, como bloqueio à imposição prematura de quaisquer medidas que afetem ou que restrinjam, em qualquer âmbito (seja civil, administrativo ou penal), direitos fundamentais.²⁸

Considerando esse entendimento, vê-se que a Lei da Ficha Limpa representa uma ofensa ao princípio da presunção da inocência ao estabelecer, entre várias disposições, que são inelegíveis aqueles que foram condenados pela prática de alguns crimes por órgão colegiado, mesmo que tal decisão não seja definitiva.

Nesse sentido foi o voto do Ministro Celso de Mello na ADPF nº 144/DF ao proferir as seguintes palavras: “trata-se de garantia – que possui eficácia irradiante, apta a projetá-la para esferas processuais não-criminais – cuja invocação, contra qualquer autoridade ou Poder do Estado, mostra-se pertinente não só nos casos de recebimento da denúncia (como sucedia no regime anterior), mas, também, em qualquer situação na qual não se haja formado a coisa julgada”.²⁹

O STF, ao decidir pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, entendeu que esta não afeta o princípio da presunção da inocência porque não impõe uma pena, apenas cria condição de elegibilidade, e, por isso, não precisa observar o princípio constitucional. Não se valeu, pois, do entendimento de que tal princípio sobrepuja a esfera penal e processual penal, irradiando-se para o âmbito das esferas processuais não criminais, de modo a impedir, entre outras graves consequências no plano jurídico – ressalvadas as condições excepcionais de restrição a esse direito fundamental, previstas constitucionalmente –, que se formulem, precipitadamente, contra qualquer cidadão, juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas (e, por isso mesmo, essencialmente instáveis) ou, então, que se imponham ao

²⁸ Vale aqui destacar a recente (e paradigmática) decisão do STF, em 17.2.2016, no julgamento do HC nº 126.292/SP, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, o qual modificou sua jurisprudência e firmou entendimento no sentido de permitir a execução provisória da pena após a confirmação de condenações criminais em segunda instância.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF, relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 6.8.2008, DJE-035, divulgado em 25.2.2010, publicado em 26.2.2010.

réu restrições a seus direitos, não obstante inexistente condenação judicial transitada em julgado.

Ainda que se considere que as inelegibilidades trazidas pela Lei da Ficha Limpa não sejam penas, mas, sim, hipóteses de restrição de direitos, elas pressupõem juízo de culpa, e tal juízo de culpa só pode haver diante de sentença transitada em julgado. As demais condições de elegibilidade não se relacionam com nenhum comportamento anterior sobre o qual recaia uma reprovação, como por exemplo: ser brasileiro, filiado, alistado, alfabetizado, ter idade mínima ou domicílio na circunscrição. Não é reprovável que o ímprobo, o criminoso ou o moralmente combalido deva ser considerado inelegível. A questão é que se exige um reconhecimento de culpa, de reprovação de comportamento que, segundo a Constituição, não existe antes de transitada em julgado a condenação (BOTTINI, 2012).

Além disso, ainda que se diga que o princípio da presunção da inocência se limita à esfera criminal, mesmo assim existe ameaça ao exercício dos direitos fundamentais ao possibilitar restrição sem decisão judicial definitiva.

4 A Lei da Ficha Limpa frente ao princípio da anterioridade eleitoral

Alguns aspectos da Lei da Ficha Limpa são questionáveis. Sua publicação aconteceu em 7 de junho de 2010, já às vésperas do período legal para a realização de convenções partidárias para escolha dos candidatos às eleições 2010. Além de ser discutida sua constitucionalidade, passou-se a questionar se as novas regras seriam aplicáveis às eleições daquele ano.

O Tribunal Superior Eleitoral foi compelido a responder duas consultas sobre a lei. Na primeira consulta, formulada pelo Senador da República Arthur Virgílio, o TSE afirmou, em 10 de junho de 2010, que a Lei Complementar n° 135/2010 seria aplicada já nas eleições daquele ano, afastando a interpretação que levaria à incidência do art. 16 da Constituição (princípio da anterioridade eleitoral). O relator, Hamilton Carvalhido, argumentou que as inovações trazidas pela Lei Complementar n° 135/2010 “têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo

eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional”.³⁰

Na segunda, formulada pelo Deputado Federal Irdelei Cordeiro, em 17 de junho, o TSE deixou claro que, por não se tratarem de normas penais, as inelegibilidades abarcariam fatos ocorridos no passado. O relator, Ministro Arnaldo Versiani, afirmou que “não se trata de retroatividade de norma eleitoral, mas, sim, de sua aplicação aos pedidos de registro de candidatura futuros, posteriores à sua entrada em vigor”³¹, e que a inelegibilidade, bem como a falta de qualquer condição de elegibilidade – verificadas no momento do registro de candidatura – nada mais é do que uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar, ou melhor, de exercer algum mandato. O relator teve seu voto acolhido pela maioria: Ministra Cármen Lúcia, Ministro Aldir Passarinho Junior, Ministro Hamilton Carvalhido, Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Marcelo Ribeiro divergiu parcialmente, e o Ministro Marco Aurélio divergiu totalmente. Decidiu-se então que a Lei Complementar nº 135/2010 seria aplicada naquele mesmo ano, que se aplicaria aos processos de tramitação iniciados antes de sua vigência, já julgados e em grau de recurso, que retroagiria para agravar a pena de inelegibilidade aplicada na forma da legislação anterior e que incidiria em face de condenações por órgão colegiado, sem exigência de trânsito em julgado.

Nos casos concretos que se seguiram, o Tribunal Superior Eleitoral, do alto de sua função jurisdicional, indeferiu os registros dos candidatos abarcados pelas hipóteses contempladas na Lei da Ficha Limpa. Na medida em que os partidos políticos detêm o monopólio da apresentação de candidaturas, eles são também diretamente afetados pelas modificações nas regras sobre elegibilidade.

As modificações do quadro normativo sobre elegibilidade podem trazer muitas repercussões no cenário político eleitoral. Com isso, é pertinente mostrar como o desrespeito do prazo mínimo para a alteração da legislação de regência eleitoral afeta o processo de escolha de candidatos.

³⁰BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1120-26/DF, relator Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 10.6.2010, publicado em 30.9.2010.

³¹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1147-09/DF, relator Ministro Arnaldo Versiani, julgado em 17.6.2010, DJE-185, divulgado em 23.9.2010, publicado em 24.9.2010.

Se a alteração ocorrer em período inferior a um ano da data da eleição, há comprometimento da possibilidade de os candidatos transferirem seu domicílio para a circunscrição na qual pretendem concorrer. Caso a alteração ocorra em período inferior a seis meses da data da eleição, compromete a própria possibilidade de escolha dos candidatos quanto à filiação partidária, visto já estarem com a filiação definitiva deferida pelo respectivo partido político, uma vez que a modificação legislativa se dá em momento posterior aos prazos máximos fixados em lei (Lei nº 9.504/1997, art. 9º, *caput*³²), além de afetar a situação jurídica dos candidatos para desincompatibilização dos titulares de cargos públicos eletivos executivos, bem como eventualmente de seu cônjuge ou dos parentes (consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção) que vierem a concorrer, no território de jurisdição do titular, para a mesma eleição subsequente³³.

Se a alteração ocorrer após 5 de agosto do ano eleitoral, interfere na situação jurídica dos candidatos já escolhidos ou preteridos, uma vez que já expirado o prazo máximo fixado em lei para realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos, assim como na deliberação sobre as coligações a serem eventualmente realizadas³⁴.

Para José Afonso da Silva, entretanto, o processo eleitoral desenrola-se em três fases: apresentação das candidaturas, organização e realização do escrutínio e contencioso eleitoral. A primeira delas “compreende os atos e operações de designação de candidatos em cada partido, do seu registro no órgão da Justiça Eleitoral competente e da propaganda eleitoral que se destina a tornar conhecidos o pensamento, o programa e os objetivos dos candidatos” (SILVA, 2012, p. 379). Seguindo esse entendimento, o TSE argumentou que a lei, ao ser publicada antes das convenções partidárias, não

³² “Art. 9º: Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição”. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

³³ Art. 14, §§ 6º, 7º e 9º, da CF, c.c. Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, incisos II, III e IV, §§ 1º a 3º.

³⁴ Art. 8º da Lei nº 9.504/1997: “A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação. (Redação dada pela Lei nº 13.165/ 2015)”. Em 2010, o período compreendido era de 10 a 30 de junho.

afetaria o andamento da eleição vindoura, mantendo-se a segurança jurídica entre os partidos, candidatos e eleitores.

Contudo, percebe-se que não pode ser coerente o argumento utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral segundo o qual a Lei Complementar nº 135/2010 seria aplicável às eleições de 2010 porque publicada antes das convenções partidárias, data na qual se iniciaria o processo eleitoral. O art. 16 da CF é claro ao dispor que a lei que entre em vigor para alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência, não falando em convenções partidárias.

A Lei Complementar nº 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. E, frise-se, essa fase não pode ser delimitada temporalmente no período no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato. O processo eleitoral, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, abarca o processo de definição das coligações e de articulação política de estratégias eleitorais, que não ocorre somente nas convenções partidárias.

O STF, no julgamento da ADI nº 3.685/DF,³⁵ contra a Emenda Constitucional nº 52³⁶, de 8 de março de 2006, entendeu que a utilização da nova regra, que afastava a verticalização das coligações às eleições gerais que se realizariam a menos de sete meses, interferia no processo eleitoral e colidia com o princípio da anterioridade eleitoral, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral.

³⁵ Esse julgamento representou um marco na evolução jurisprudencial sobre o art. 16 da Constituição, pois passou-se a identificar no art. 16 uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos.

³⁶ A EC nº 52 deu nova redação ao art. 17, § 1º, da CF: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

A Lei Complementar nº 135/2010 foi publicada em 7 de junho de 2010, poucos dias, portanto, antes realização das convenções partidárias. Seria insensato considerar que, no período entre 4 de junho e 5 de julho (data da formalização dos pedidos de registro de candidatura à época), fosse possível recomeçar e redefinir o processo político de escolha de candidaturas segundo as novas regras.³⁷

Embora o STF possuísse sólida jurisprudência a respeito da interpretação do art. 16 na Constituição de 1988³⁸, em nenhum desses precedentes o Tribunal tratou especificamente da lei que cria novas causas de inelegibilidade. De fato, a única vez em que o Supremo se debruçou sobre esse tema específico ocorreu no conhecido julgamento do Recurso Extraordinário nº 129.392, em 17.6.1992, que teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, no qual se decidiu que o princípio da anterioridade eleitoral não vedava a vigência imediata da Lei Complementar nº 64/1990, na medida em que esta define o regime constitucional de inelegibilidade exigido pelo art. 14, § 9º, da Constituição. O TSE então se baseou nesse precedente específico para decidir pela aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010. Gilmar Mendes, entretanto, afirmou que tal entendimento foi equivocado.³⁹

Faz-se relevante ressaltar que em 1990 não havia lei de inelegibilidades válida, pois a Lei Complementar nº 5/1970 não havia sido recepcionada pela Constituição de 1988. Havia, então, um vácuo normativo. Isso não aconteceu em 2010, quando vigorava a Lei Complementar nº 64/1990 até ser promulgada a Lei Complementar nº 135/2010.

Após as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, sobrevieram recursos extraordinários. Resguardadas as suas peculiaridades, todos se firmaram em suposta

³⁷ Vale salientar que após a publicação da Lei nº 13.165/2015, o prazo para os partidos e coligações solicitarem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos é até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

³⁸ ADI nº 733, relator Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16.6.1995; ADI nº 718, relator Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 18.12.1998; ADI nº 354, relator Ministro Octavio Gallotti, *DJ* de 22.6.2001; ADI nº 3.345, relator Ministro Celso de Mello, julgada em 25.8.2005; ADI nº 3.741, relator Ministro Ricardo Lewandowski, *DJ* de 23.2.2007; ADI 3.685, relatora Ministra Ellen Gracie, *DJ* de 10.8.2006; ADI-MC nº 4.307, relatora Ministra Cármen Lúcia, *DJ* de 5.3.2010.

³⁹ Em seu voto no RE nº 633.703, Gilmar Mendes afirmou que “a regra que pode ser extraída desse precedente firmado no RE 129.392 é a de que o art. 16 da Constituição não pode obstar a aplicabilidade imediata de uma lei de inelegibilidades que, logo após o advento da nova ordem constitucional, vem instituir todo um sistema de inelegibilidades para cumprir preceitos constitucionais e preencher um vazio legislativo, sem cujo suprimento as eleições não poderiam se desenvolver de forma regular”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 633.703/MG, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2011, *DJE-64*, divulgado em 4.4.2011, publicado em 5.4.2011.

ofensa a preceitos constitucionais e violação aos princípios da presunção de inocência e do devido processo legal. Sob o manto da repercussão geral, a presidência do TSE admitiu os recursos e determinou a sua remessa ao Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal, então, foi questionado, por meio do Recurso Extraordinário nº 633.703/MG, que alegava haver violação do art. 16 da Constituição Federal à aplicação da lei nas eleições de 2010. No entanto, situação inusitada adiou a decisão. Devido à aposentadoria do Ministro Eros Grau, o STF era integrado, na oportunidade daquele julgamento, por dez ministros.

O art. 97 da CF dispõe que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Surpreendentemente, foi proclamado empate no julgamento desse recurso. Por uma razão óbvia, a ausência de voto da maioria absoluta dos membros, não poderia a lei ser considerada inconstitucional. Durante esse período, havia vários outros recursos pendentes de julgamento que envolviam a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, ou questões a respeito de sua aplicação. Tal indefinição provocou insegurança no cenário político eleitoral.

Apenas após a posse do Ministro Luiz Fux, em 3 de março de 2011, houve desempate da questão após o voto contra a aplicação nas eleições de 2010. O egrégio Tribunal não enfrentou os outros temas controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa.

Assim, percebe-se que o princípio da anterioridade eleitoral encerra garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos, e a burla a esse princípio se configura uma afronta aos direitos individuais da segurança jurídica e do devido processo legal.

5 A Lei da Ficha Limpa frente ao princípio da irretroatividade

Normalmente as leis dispõem para o futuro, não olham para o passado. Em consequência, os atos anteriores à vigência da lei nova regulam-se não por ela, mas pela lei do tempo em que foram praticados – *tempus regit actum*. Entretanto, algumas leis

afastam-se, excepcionalmente, dessa regra e retrocedem no tempo, alcançando fatos pretéritos ou os seus efeitos.

Em relação à retroatividade da Lei da Ficha Limpa, dois aspectos constitucionais são questionáveis. O primeiro é que a lei foi aplicada às condenações e a fatos anteriores à sua publicação. O segundo é que, com isso, a lei atingiu o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Tendo em vista o primeiro aspecto, o Tribunal Superior Eleitoral afirmou que não houve retroação para penalizar o réu, pois as situações trazidas pela lei não se referem a sanção nem civil, nem administrativa, nem muito menos penal, mas, sim, a requisito para concorrer a cargo eletivo. O Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC nº 30, utilizou como argumento a distinção que José Gomes Canotilho faz entre a retroatividade autêntica e a retroatividade inautêntica, também chamada de retrospectividade. Na primeira, a norma possui eficácia *ex tunc*, gerando efeito sobre situações pretéritas, ou, apesar de pretensamente possuir eficácia meramente *ex nunc*, atinge, na verdade, situações, direitos ou relações jurídicas estabelecidas no passado. Na segunda, a norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se como exemplos clássicos as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos.

A Constituição da República veda a retroatividade autêntica. O mesmo não se dá com a retrospectividade. Vale aqui distinguir o conceito desta com o de retroatividade mínima: enquanto nesta são alteradas, por lei, as consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente, que são certas e previsíveis ao tempo da ocorrência do fato, naquela a lei atribui novos efeitos jurídicos, a partir da sua edição, a fatos ocorridos anteriormente.⁴⁰

⁴⁰ O Ministro Moreira Alves, em seu voto no julgamento da ADI nº 493, em 25.6.1992, utilizou-se da distinção de José Carlos de Matos Peixoto entre retroatividade máxima, média e mínima. A primeira abrange a coisa julgada e os fatos jurídicos consumados; a segunda abrange os direitos exigíveis, mas não realizados antes de sua vigência; a mínima, por fim, atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a data em que ela entra em vigor. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF, relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 25.6.1992, DJ de 4.9.1992.

Para Fux, a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação constitui hipótese clara de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação futura ao *ius honorum* com base em fatos já ocorridos. Ou seja, a situação jurídica do indivíduo estabeleceu-se em momento anterior, apesar de seus efeitos perdurarem no tempo. Assim, a Lei da Ficha Limpa seria retrospectiva e, portanto, admitida pela jurisprudência do STF.

Entretanto, considerando-se o fato de o *ius honorum* corresponder a um direito político fundamental, acredita-se que ao dar novos efeitos a atos pretéritos, a Lei Complementar nº 135/2010 se utiliza da retroatividade autêntica, vedada pela Constituição. Além do mais, por acreditar-se que as inelegibilidades constituem sanção, tais normas só poderiam retroagir caso fossem benéficas, o que não é o caso.

Com relação ao segundo aspecto constitucionalmente questionável, acredita-se haver violação ao direito adquirido, plasmado no art. 5º, inciso XXXVI, da CF, devido ao direito à elegibilidade ser um direito fundamental subjetivo, e não mera expectativa de direito, como entende o STF. Para José Afonso da Silva, “se o direito adquirido não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular” (SILVA, J. A., 2012. p. 434).

O Supremo argumentou que um indivíduo não possui o direito adquirido de candidatar-se, visto que a elegibilidade seria a adequação do cidadão ao regime jurídico do processo eleitoral, materializada no não preenchimento de requisitos “negativos”. Quem então deseja concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral, e a adequação a esse estatuto não ingressa no patrimônio jurídico do indivíduo. Com isso, vê-se que, para o Supremo Tribunal Federal, as inelegibilidades constantes na Lei da Ficha Limpa são, tão somente, imposições de requisitos negativos para que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com *bis in idem*.

O ato jurídico perfeito e a coisa julgada também foram atingidos com a Lei Complementar nº 135/2010. Pode-se citar o exemplo da alínea *l* do inciso I do art. 1º da referida lei, que, ao estabelecer como causa de inelegibilidade a condenação por órgão judicial colegiado, em ação de improbidade administrativa, inevitavelmente assume

caráter retroativo, podendo essa retroatividade assumir tanto contornos de retroatividade mínima como de retroatividade máxima, atingindo assim a coisa julgada e os fatos jurídicos consumados.

Isso porque ela incide sobre a garantia, já assegurada aos cidadãos, de que a sanção de suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa somente pode ser aplicada após o trânsito em julgado da ação. Dessa forma, ela repercute diretamente sobre os recursos processuais já interpostos e seus respectivos efeitos. Ela tem o poder, até mesmo, de afastar o obrigatório efeito suspensivo do recurso em ação de improbidade administrativa.

O STF argumentou também que não houve afronta à coisa julgada na extensão de prazo de inelegibilidade, nos casos em que ela é decorrente de condenação judicial, já que não significa interferência no cumprimento de decisão judicial anterior, pois o Poder Judiciário fixou a penalidade, que terá sido cumprida antes do momento em que, unicamente por força de lei – como se dá nas relações jurídicas *ex lege* –, tornou-se inelegível o indivíduo. Desse modo, não haveria violação ou desconstituição da coisa julgada.

O ato jurídico perfeito, para o STF, também não foi atingido pela lei, visto que, por exemplo, se determinado candidato teve suas contas aprovadas, elas continuarão aprovadas e, ao contrário, se teve suas contas desaprovadas, elas continuarão desaprovadas. Não há nenhuma modificação nos atos anteriores que continuam existindo de forma intacta. Fux, em seu voto, afirmou que “demais disso, tem-se, como antes exposto, uma relação jurídica continuativa, para a qual a coisa julgada opera sob a cláusula *rebus sic stantibus*. A edição da Lei Complementar nº 135/10 modificou o panorama normativo das inelegibilidades, de sorte que a sua aplicação, posterior às condenações, não desafiaria a autoridade da coisa julgada”.

Ademais, Gilmar Mendes, em seu voto na ADC nº 30, referiu-se a um importante precedente – ADI nº 966, relator Ministro Marco Aurélio, julgada em 11.5.1994 –, que deixa consignado entendimento sobre a inconstitucionalidade da lei que retroage para apanhar fatos passados (conhecidos do legislador) e atribuir-lhes efeitos futuros. Os dispositivos da Lei da Ficha Limpa partem de fatos passados e,

portanto, já conhecidos do legislador, na oportunidade da elaboração da lei, criando assim impedimentos futuros em relação a eles. Percebe-se, com isso, a falta de razoabilidade e limites do legislador, que pode apanhar fatos de 10, 20 anos, ou até mais, sem nenhum critério. Com isso, a Lei Complementar nº 135/2010, nas hipóteses em que apanha fatos passados para atribuir-lhes efeitos nos processos eleitorais futuros, viola o princípio da irretroatividade da lei.

Ainda vale ressaltar que o argumento de que a lei pretérita só pode ser levada em consideração, pelo juiz, caso a lei vigente e obrigatória o autorize, é possível em países onde a irretroatividade da lei não for princípio constitucional. Mas, onde a irretroatividade constituir um princípio constitucional – é o caso do ordenamento jurídico brasileiro –, a lei pretérita tem força de aplicação em se cogitando de um direito adquirido, ou de uma situação jurídica definitivamente constituída, ou de um julgado de que não caiba mais recurso.

6 Conclusão

Durante a discussão da Lei da Ficha Limpa, alguns ministros do Supremo Tribunal Federal afirmaram que os direitos políticos individuais devem ceder a um bem jurídico coletivo, mais ou menos indeterminado. Afirmou Joaquim Barbosa que “os direitos políticos têm uma compreensão que ultrapassa a esfera puramente individual e se irradiam por todo o sistema representativo e, por via de consequência, por todo o estado democrático de direito”⁴¹. Com isso, o Judiciário, em busca da pretensa moralização da vida pública, sobrepôs o interesse público aos direitos fundamentais. Isso importa em grave contradição, pois os direitos fundamentais, como núcleo do conceito de interesse público, não podem ser aniquilados, embora se defenda a supremacia do interesse público (HACHEM, 2011, p. 337).

A Lei da Ficha Limpa trouxe consigo uma série de vícios, dos quais o formal é o menor deles. Restringiu severamente o direito fundamental à elegibilidade, prevendo prazos de inelegibilidades desproporcionais, já que estes podem ir além dos oito anos previstos, como no caso em que se deve aguardar o trânsito em julgado, não sendo

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 144/DF, relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 6.8.2008, DJE-035, divulgado em 25.2.2010, publicado em 26.2.2010.

contabilizado o tempo de duração do processo; ou ainda para os que forem condenados, espera-se pelo cumprimento da pena. Com base nisso, conclui-se pela inconstitucionalidade de tais prazos, pois violam o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, prejudicando também o acesso frutuoso ao Poder Judiciário, já que o tempo do recurso será contabilizado para a inelegibilidade.

Ao não exigir uma apreciação judicial definitiva, a lei fere o direito fundamental à presunção da inocência, visto que sua essência está em determinar a inelegibilidade de agentes políticos com base em condenação ainda não transitada em julgado, não definitiva, passível de recurso, presumindo-se a culpa e não a inocência nesses casos. Destaca-se que tal princípio é o alicerce de um sistema seguro e estável, que evita a antecipação de efeitos, às vezes irreparáveis, de uma decisão que pode ser revista e considerada injusta posteriormente.

Ao ser aplicada a condutas anteriores a sua vigência, a Lei da Ficha Limpa rompe com o princípio da irretroatividade, um princípio geral do Direito protegido por cláusula pétrea (art. 5º, inciso XXXVI, da CF). Não parece ser condizente com os princípios elementares do Estado de direito que a esfera jurídica de um cidadão seja atingida por uma regra posterior a seus atos. O fato de que as inelegibilidades trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 podem ser vistas como decorrentes de sanção reforçam essa ideia, já que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu. Os direitos políticos fundamentais afastam restrições retroativas e exigem a proteção do seu núcleo fundamental.

Ademais, “todas as regras jurídicas que tratem de incompatibilidades, inelegibilidades, convenções partidárias, propaganda eleitoral, arrecadação e aplicação de recursos, prestação de contas, votação e apuração, proclamação dos eleitos e diplomação só podem ser alteradas um ano antes da eleição, sob pena de se aniquilar a previsão constitucional do art. 16” (SALGADO, 2012, p. 199). Assim, a Lei Complementar nº 135/2010 não observou a anterioridade específica em matéria eleitoral, desrespeitando um princípio essencial à lisura do processo democrático.

Referências

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno. O STF flexibilizou a Lei da Ficha Limpa? *Jota*, 22 de julho de 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-stf-flexibilizou-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lei da Ficha Limpa fere a presunção da inocência. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 março 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mar-13/direito-defesa-lei-ficha-limpa-fere-principio-presuncao-inocencia>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 168, de 1993 (Apenso: PLC nº 22/99)*. Dá nova redação às alíneas "d", "e" e "h" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 446, de 2009*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6ECB82B4780DE7979CD3A8370E36009.proposicoesWeb1?codteor=632485&filename=PLP+446/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 487, de 2009*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre casos de inelegibilidade. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/659688.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 499, de 2009*. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=678656&filename=Tramitacao-PLP+499/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009>. Acesso em: 9 ago. de 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 519, de 2009*. Dá nova redação às alíneas “e” e “g” e acrescenta alíneas ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=697294&filename=PLP+519/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 544, de 2009*. Altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea “e” da lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade).

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723866&filename=PLP+544/2009>. Acesso em: 9 ago. de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF*, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06.08.2008, DJe-035, divulgado em 25.02.2010, publicado em 26.02.2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 1120-26/DF*, relator ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 10.06.2010, publicado em 30.09.2010.

_____. _____. *Consulta nº 1147-09.2010.6.00.0000/DF*, relator ministro Arnaldo Versiani, julgado em 17.06.2010, DJe-185, divulgado em 23.09.2010, publicado em 24.09.2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais das Faculdades do Brasil*, Curitiba, v. 1, n.1, p. 30-32, 2002.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUCHETE, Felipe. Lei da Ficha Limpa é questionada em comissão de Direitos Humanos da OEA. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-28/lei-ficha-limpa-questionada-comissao-interamericana-oea>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III: direito eleitoral e direito parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*. Coimbra: Coimbra, 2003.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. *Comentários à Lei da Ficha Limpa*. São Paulo: Atlas, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. A elegibilidade como direito político fundamental, as inelegibilidades retroativas da Lei Complementar 135/10 e a (in)decisão do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito constitucional: os desafios contemporâneos: uma homenagem ao professor Ivo Dantas*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____; ARAUJO, Eduardo Borges . Do Legislativo ao Judiciário: a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da ficha limpa), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 54, p. 121-148, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Luis Gustavo Motta Severo da. *Uma análise das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade constitucionais a partir da teoria constitucional das restrições a direitos fundamentais*. 160f. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2011.

SILVEIRA, Marilda de Paula. STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade? *Os Constitucionalistas*, 8 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/stf-decide-quem-julga-as-contas-mas-e-a-inelegibilidade>>. Acesso em: 21 ago. 2016.