



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FACULDADE DE DIREITO**

**PERSPECTIVAS DA MORALIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS NA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

**MANUELLA COSTA LIMA MONTEIRO**

**FORTALEZA**

**2011**

MANUELLA COSTA LIMA MONTEIRO

**PERSPECTIVAS DA MORALIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS NA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à  
Coordenação do Curso de Direito, da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Eleitoral.  
Inelegibilidades.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Basto Ferraz.

**FORTALEZA**

**2011**

**MANUELLA COSTA LIMA MONTEIRO**

**PERSPECTIVAS DA MORALIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS NA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

Curso de Graduação em Direito

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2011

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fernando Basto Ferraz (Orientador)

Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dr. Germana Oliveira de Moraes

Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dr. Dimas Macêdo

Universidade Federal do Ceará - UFC

*Ao vovô Luiz,  
meu modelo de vida.*

## AGRADECIMENTOS

Devo inicialmente agradecer a Deus, por ter iluminado cada um de meus passos na minha vida acadêmica, e por sempre ter me dado força e paz de espírito nos momentos mais difíceis.

Agradeço de todo o coração aos meus pais: Isabella de Araújo Costa Lima e Erivaldo da Costa Monteiro. São eles meu alicerce e minha vida. São pais e amigos, que sempre demonstraram por mim um amor incondicional.

Tenho muito que agradecer ao meu irmão Rodrigo, que apesar de ser mais novo três anos, muitas vezes me serviu de conselheiro.

Agradeço ao André Viana Garrido, meu namorado, que exerce não apenas esse papel. Ele é também meu melhor amigo e meu grande amor. Se não fosse seu apoio, sua paciência, sua compreensão, e enfim, seu amor tão dedicado, não sei se teria chegado até aqui.

Seria uma grande injustiça se eu não agradecesse às minhas queridíssimas amigas: Ana Carolina Barroso e Roberta Nocrato. Representam elas para mim, nesta Faculdade, meus anjinhos. Sempre me apoiaram, me aconselharam e proporcionaram momentos bastante divertidos.

Agradeço também aos meus amigos Ronaldo, Alex, Juninho, Luiz, Matheus, Rafael, Thiago, Jan, Ana Luiza, Mariana, Eric e Sinara, por terem transformado essa Faculdade em uma lembrança sempre boa em meu coração.

Agradeço aos funcionários desta centenária Faculdade. Pessoas como Nelson, Vieira, Cristiane (da Coordenação), Mazé e Rejane (da Biblioteca), que foram, por seu excelente trabalho, essenciais ao longo de meu curso.

Agradeço finalmente aos meus Mestres, em especial ao meu orientador, professor Fernando Basto Ferraz, e demais membros da banca examinadora: professor Dimas e professora Germana. Representam eles, para mim, modelos de professores. Não se conformam apenas em transmitir o conhecimento dos livros, pois são acima de tudo, educadores.

*“No instante em que pairam suspeitas sobre os motivos de uma pessoa, tudo o que ela faz fica manchado.”*

Gandhi

## RESUMO

Analisa, brevemente, o histórico do mandato político representativo. Tece comentários acerca do panorama da democracia representativa brasileira. Sugere soluções para a crise política. Faz uma análise dos direitos políticos. Relaciona os conceitos de elegibilidade e moralidade. Destaca a importância da averiguação da vida pregressa do candidato para a investidura em qualquer mandato político. Descreve o trabalho de várias entidades da sociedade civil para cumprir os requisitos da iniciativa popular que deu origem à “Lei da Ficha Limpa”. Relata o desenvolvimento do Projeto de Lei nº 518 no Legislativo. Ressalta o papel da Lei Complementar nº 135/2010 na evolução da moralização das candidaturas. Comenta as repercussões da nova lei no Judiciário e na sociedade em geral. Analisa as perspectivas futuras da moralidade das candidaturas na democracia representativa brasileira.

**Palavras-chave:** Crise política brasileira. Necessidade de moralização das candidaturas.

## **ABSTRACT**

Briefly analyzes the representative political mandate's history. Makes comments about the prospect of the Brazilians' representative democracy. Suggests solutions for the political crisis. Analyzes the political rights. Relates the concepts of morality and eligibility. Points out to the importance of inquiries of the candidate's past life for the investiture in political mandate. Describes the work of many civil society entities to accomplish the requirements of popular initiative that gave origin to the "Lei da Ficha Limpa". Relates the project Law n° 518's development at the Legislative. Points out the Complementary Law 135/2010's role on the evolution of the candidacy's morality. Comments the repercussion of the new law on the Judiciary and the society in general. Analyzes the future perspectives of the candidacies' morality on the Brazilians' representative democracy.

**Keywords:** Brazilian Political Crisis. Need of morality on candidacies.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	04
1. A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA E O DESPRESTÍGIO DE SEUS REPRESENTANTES.....	06
1.1. O sistema e o mandato político representativos.....	06
1.2. A crise da estrutura política vigente.....	12
1.3. A busca de soluções.....	14
2. ELEGIBILIDADE E MORALIDADE.....	21
2.1. Direitos políticos.....	21
2.1.1. Conceitos e modalidades.....	21
2.1.2. Classificação.....	24
2.1.3. Direitos políticos como direitos fundamentais.....	25
2.2. Elegibilidade e Inelegibilidades.....	28
2.3. Moralidade, Política e Direito.....	35
3. LEI COMPLEMENTAR N° 135/2010 (“LEI DA FICHA LIMPA”): A EXIGÊNCIA POPULAR DE MORALIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS.....	57
3.1. Breve histórico da Lei Complementar n°135/2010: “Lei da Ficha Limpa”.....	58
3.2. A iniciativa popular e a edição da “Lei da Ficha Limpa”.....	61
3.3. A promulgação da “Lei da Ficha Limpa” e suas repercussões.....	66
3.4. O futuro da moralidade na política brasileira.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	86

## INTRODUÇÃO

Abordaremos nesta monografia as perspectivas de moralização das candidaturas na democracia representativa brasileira. Utilizaremos como marco temporal a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, sem perder de vista aspectos do tema tratados nas Constituições Republicanas anteriores. Delimitaremos a pesquisa espacialmente ao ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, teceremos algumas comparações importantes com o direito estrangeiro.

O tema a ser tratado se mostra justificável, uma vez que estamos assistindo à reação do povo brasileiro ao patente desprestígio da nossa democracia representativa. Vivenciamos, por muito tempo, escândalos de corrupção e improbidades dos mais diversos tipos, que atingiram não só o Poder Executivo, mas também o Poder Legislativo. A representação da vontade do povo caiu em descrédito pela falta de ética e pelo desrespeito à coisa pública que manifestam boa parte de nossos representantes. Coube-nos, dessa forma, discutir a legitimidade dos mandatos políticos representativos.

É importante discutir, em trabalhos acadêmicos, o significado da iniciativa popular de moralização das candidaturas (Lei Complementar nº 135/2010). Trata-se, com certeza, de uma evolução da consciência popular em relação à participação do povo nos rumos da política. Exige-se, agora, o pré-requisito da moralidade para a ascensão aos cargos públicos.

No primeiro capítulo desta monografia, teceremos, de forma breve, o panorama atual da democracia representativa brasileira, mas antes analisaremos a evolução do sistema representativo. Iremos também discorrer sobre possíveis soluções para a crise política brasileira. Apontaremos, assim, a introdução de mais mecanismos de democracia direta, a adoção do recall político e, por fim, a moralização das candidaturas (que será o tema de nosso trabalho), como sugestões para a superação do desprestígio da democracia representativa brasileira.

No segundo capítulo, faremos um apanhado histórico da relação entre elegibilidade e moralidade, destacando a importância da exigência de virtudes morais para a investidura em cargos político. Para a análise dessa relação, inicialmente nos

debruçaremos no exame dos direitos políticos, especialmente do direito de ser votado. Destacaremos sua caracterização como direito fundamental e exporemos o conceito e classificações oferecidos pela doutrina. Também trataremos dos conceitos de moral e de ética, para ser possível o estudo do art. 14, §9º da Constituição Federal, dispositivo que garante juridicamente a moralidade das eleições. Abordaremos as diferenças existentes entre os institutos da elegibilidade e da inelegibilidade, com as suas respectivas classificações.

Destacaremos a importância dos partidos políticos no papel de filtragem dos candidatos lançados ao pleito eleitoral. Teceremos comentários acerca de como o tema da moralidade das eleições era tratado nas Constituições brasileiras anteriores e de como ele é tratado atualmente. Analisaremos finalmente, como a jurisprudência se posicionou quanto à aplicação do art. 14, §9º da Constituição Federal e o que isso significou na evolução da higidez moral das candidaturas em nossa democracia representativa.

Já no terceiro capítulo, examinaremos a promulgação da Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”) e como se deu o processamento da iniciativa popular que lhe deu origem. Comentaremos sobre o papel fundamental de várias entidades da sociedade civil no trabalho de captação de assinaturas e mobilização social. Narraremos o caminho trilhado pelo Projeto de Lei nº 518 (Projeto da “Ficha Limpa”) e de sua repercussão na sociedade. Por último analisaremos o posicionamento de nossos Tribunais acerca da aplicação da “Lei da Ficha Limpa” às eleições de 2010, destacando a decisão da Suprema Corte. Iremos expor nosso entendimento sobre a constitucionalidade da Lei e por último, faremos uma análise crítica sobre a importância da mesma e das perspectivas futuras de moralização das candidaturas.

## 1. A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA E O DESPRESTÍGIO DE SEUS REPRESENTANTES

### 1.1. O sistema e o mandato político representativos

Preceitua o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” O texto do dispositivo constitucional deixa claro que a República Federativa do Brasil constitui-se em uma democracia representativa com institutos de democracia direta. Mas o que isso tem significado para o povo brasileiro? Antes de responder a essa pergunta, devemos tecer esclarecimentos sobre o que vem a ser a representação. Entender a evolução do sistema representativo também nos auxilia na compreensão do panorama político que vivenciamos.

Norberto Bobbio traz duas acepções da palavra “representar”:

“Representar” significa tanto, em sentido técnico jurídico, “agir em nome e por conta de um outro”, quanto, na linguagem comum e na linguagem filosófica, “reproduzir” ou “espelhar” ou “refletir”, simbolicamente, metaforicamente, ou de inúmeros outros modos, uma realidade objetiva, independentemente do fato de que essa realidade só possa ser “representada”, ou possa também dar-se em si.<sup>1</sup>

Partindo-se dessas acepções, podemos dizer que na democracia representativa, há a “representação” de duas formas: os representantes agem em nome do povo ou espelham e reproduzem a vontade nacional.

A idéia de representação, segundo Sahid Maluf, vem de épocas remotas, estando ligadas, possivelmente aos primeiros ensaios de governação. O autor registra que:

Os que primeiro articularam o princípio da soberania do povo cogitaram, ao mesmo tempo, da representação, embora estivessem muito longe da concepção que emoldura este instituto no direito público atual.

[...]

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organização: Michelangelo Bovero; Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 457.

Primitivamente, foram os sacerdotes magnos, os patriarcas, os sábios, os anciãos e os chefes de família que, isoladamente ou reunidos em *Conselhos*, deliberavam e atuavam com força de obrigação sobre as comunidades que lhes eram subordinadas.<sup>2</sup>

A Grécia do período clássico também vivenciou o princípio da representação, através das eleições por *demós*, em Atenas e em outros Estados-Cidades. Maluf observa também, que segundo alguns autores, o princípio representativo era praticado na votação da *Polis* perante as assembleias da Liga Acheana.<sup>3</sup> No entanto, é importante observar que essa participação política dos gregos era bastante restrita. Eram considerados cidadãos uma parcela ínfima da sociedade grega. Os metecos (estrangeiros) e as mulheres, por exemplo, não participavam das decisões políticas.

Sahid Maluf destaca que outros autores encontram o “germe da representação” nos conselhos das comunidades pré-feudais, teutônicas e anglo-saxônicas. Dessa forma, aduz que:

O direito germânico, sem dúvida, deu incremento ao princípio da representação política, que posteriormente se eclipsou no mundo feudal, para ressurgir no mundo moderno.<sup>4</sup>

Os sistemas de conselhos das monarquias feudais também contribuíram para o desenvolvimento do sistema representativo, como também contribuíram os *Estados-Gerais* da França, as Dietas da Alemanha e as Cortes de Portugal e Espanha. No entanto, essa representação ainda não era do povo, mas sim dos direitos e prerrogativas das castas ou das corporações privilegiadas.<sup>5</sup>

Maurizio Cotta, em *Dicionário de Política*, traz o de sentido da representação política:

[...] a possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Assim, pode ser satisfeita a exigência fundamental que desde as primeiras e incertas origens fez surgir a instituição da representação, exigência expressa na Idade Média no axioma *quod omnes tangit ab omnibus probari*.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 28ª ed. rev. e atual. pelo prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 235.

<sup>3</sup> Idem, *Ibidem*, p. 235.

<sup>4</sup> Idem, *Ibidem*, p. 235.

<sup>5</sup> Idem, *Ibidem*, p. 236.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad: João Ferreira; rev. geral: João Ferreira e Luiz Guerreiro Pinto Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 2009, p. 1102-1106.

O mandato eletivo surgiu como instrumento da representação popular. Através de uma eleição, se concederia um mandato por tempo determinado ao candidato eleito. A partir daí, teria ele legitimidade para atuar em nome da vontade da Nação.

Cesare de Beccaria, explicando a origem da ideia de soberania nacional, assim se expressa:

Fatigados de só viver em meio a temores e de encontrar inimigos em toda parte, cansados de uma liberdade cuja incerteza de conservá-la tornava inútil, sacrificaram uma parte dela para usufruir do restante com mais segurança. A soma dessas partes de liberdade, assim sacrificadas ao bem geral, constitui a soberania da nação; e aquele que foi encarregado pelas leis como depositário dessas liberdades e dos trabalhos da administração foi proclamado o soberano do povo.<sup>7</sup>

A teoria do mandato representativo tem sua origem na França, que está política e juridicamente vinculada à adoção da doutrina da soberania nacional. Leciona Paulo Bonavides que:

A nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos. A primeira Constituição revolucionária reza expressamente que são representantes o corpo legislativo e o rei. Ambos mandatários da nação soberana. O mandato representativo tem aí sua origem jurídica na Constituição que designou expressamente o rei e o legislador como órgãos através dos quais se exerce a soberania nacional.<sup>8</sup>

É através dos representantes que a nação se exprime, sendo estes “[...] invioláveis no exercício de suas prerrogativas soberanas como legisladores que são titulares de um mandato que não fica preso às limitações ou dependência de nenhum colégio eleitoral particular ou circunscrição territorial.”<sup>9</sup> Essa noção de mandato independente se contrapõe à teoria do mandato imperativo, que segundo o respaldado constitucionalista está em ascensão:

Nos governos da democracia semidireta, é possível sustentar que o mandato se faz imperativo, não somente por exigência morais ou políticas, quais as que atuam poderosamente sobre o ânimo do representante em todo regime de legítima inspiração democrática, obrigando-o a ter em conta sempre a posição, os interesses, as convicções e os compromissos eleitorais partidários, senão também por determinação jurídica, como a que decorre da regra constitucional que prescreve a revogação do mandato, em certos casos, mediante o *recall* ou o *Abberufungsrecht*.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 19.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 278.

<sup>9</sup> Idem, Ibidem, p. 279.

<sup>10</sup> Idem, Ibidem, p. 283.

Pela teoria do mandato imperativo, haveria um acordo de vontades entre o eleito e os eleitores, representando o mandato político o reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral. O eleito se torna um simples depositário da confiança do eleitor, deixando de ser o mandato um instrumento autêntico do regime representativo.<sup>11</sup>

O mandato representativo também difere do mandato de direito privado. No mandato de direito privado, há uma outorga de poderes pelo outorgante a alguém que irá representá-lo em algum negócio jurídico. Os atos são praticados em nome daquele e nos termos da procuração. No mandato de direito privado, o mandatário deve prestar contas a quem lhe outorgou os poderes, e este poderá revogar a procuração quando desejar.

O mandato político representativo constitui o elemento básico da democracia representativa, nele se consubstanciando os princípios da representação e da autoridade legítima. José Afonso da Silva leciona que o princípio da representação “significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário.”<sup>12</sup> Já para explicar o princípio da autoridade legítima, assim, se expressa:

[...] o mandato realiza a técnica constitucional por meio do qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titularidade e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou por outras palavras, o poder se impõe.

O mandato representativo é geral, livre e irrevogável, em princípio, não comportando ratificação dos atos do mandatário. José Afonso da Silva esclarece tais características:

Diz-se **geral**, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É **livre**, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantam autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É **irrevogável**, porque o eleito tem o direito

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 282.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 138.

de manter o mandato durante o tempo previsto para a sua duração, salvo perda nas hipóteses previstas na Constituição (arts. 55 e 56). (grifo nosso).<sup>13</sup>

A República Federativa Brasileira adota o **princípio do mandato irrevogável**, mas em alguns países é possível a revogação do mandato por certo número de votos dos eleitores. Tal fenômeno político ocorre nos EUA (*recall* político) e a na Suíça (*Abberufungsrecht*). Sobre os dois institutos, Paulo Bonavides tece sua explicação:

Com o *recall* revogar-se-ia o mandato do representante, antes de expirar o prazo legal de seus poderes, desde que determinada parcela de eleitores tomasse iniciativa a esse respeito, daí resultando eventualmente a cessação ou a renovação do mandato que se questionou.

Com o *Abberufungsrecht*, que a natureza do mandato representativo igualmente repele, chegar-se-ia ao mesmo resultado, ocorrendo desta feita não a revogação individual, mas a revogação coletiva. Extinto ou renovado ficaria o mandato de uma assembleia e não somente de um representante mediante a aplicação desse instituto do regime representativo semidireto.<sup>14</sup>

Fábio Konder Comparato faz uma acertada crítica sobre o princípio da irrevogabilidade:

[...] incumbe ao povo soberano eleger por períodos bem delimitados os titulares das funções governamentais os membros do órgão legislativo, o chefe de Estado e o chefe do chamado Poder Executivo. Ora, quem pode escolher mandatários, deve também poder destituí-los. Uma das grandes fraquezas do sistema democrático moderno reside na impossibilidade, em que se encontra o povo soberano, de encerrar a relação de mandato político antes de seu termo final. Esse poder é atribuído tão-só ao chefe de Estado, no sistema parlamentar de governo, em relação aos membros do Parlamento. Não se vê bem porque o próprio povo é menos qualificado que o chefe de Estado para dissolver o Parlamento, quando, cada vez mais, mesmo em sistemas parlamentares de governo, o chefe de Estado é também eleito pelo povo. Pela própria lógica do sistema da soberania democrática, os chefes de Estado ou de governo e os parlamentares, sendo eleitos pelo povo soberano, devem igualmente poder ser destituídos por ele, a todo tempo.<sup>15</sup>

Na teoria do mandato representativo, há uma presunção de que a vontade do representante coincide perfeitamente com a vontade da nação soberana, de modo que o pensamento dos representantes será o legítimo pensamento da nação.<sup>16</sup>

Pietro de Jesus Lora Alarcón se manifesta sobre a democracia representativa nestas palavras:

O possível, praticado preferencial e convenientemente, desde a queda da formação socioeconômica feudal, é a intermediação de representantes do

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 139.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 281.

<sup>15</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Ética direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 654-655.

<sup>16</sup> BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 279.

povo. Nesta situação, o povo soberano se autogoverna por meio de representantes que escolhidos por ele, tomam em seu nome, e presumivelmente no seu interesse, as decisões do governo. Este é o modelo chamado de democracia representativa.<sup>17</sup>

O mesmo autor explicita, objetivamente, o funcionamento da democracia representativa:

[...] pressupõe um conjunto de instituições que organiza a participação popular periódica no processo político, organizado como sistema eleitoral e legalizado rigidamente, com a intenção de eleger os governantes e assim preencher os cargos da estrutura do Estado.<sup>18</sup>

A eleição configura-se como um ato de decisão política, expressando, ao mesmo tempo, dois fenômenos: um voto de confiança ou legitimidade ao eleito e ao seu plano de governo e também um encaminhamento de um mandato aos seus escolhidos.<sup>19</sup>

José Afonso da Silva considera que no mandato representativo “há muito de ficção”. Ele entende que não há uma real representação, desta forma, “a designação de um mandatário não passa de uma simples técnica de formação dos órgãos governamentais.”<sup>20</sup>

Rousseau era defensor da soberania do povo e da prevalência da vontade geral, mas se posicionava de forma contrária à representação no Poder Legislativo:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, uma vez que consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio termo.<sup>21</sup>

Entender a teoria do mandato representativo como a seleção dos mais aptos ou fundamentá-lo na presunção de que a vontade do representante coincide com a vontade da nação soberana, não se coaduna com a realidade vivida pela democracia representativa brasileira. É patente que nosso sistema político experimenta uma crise e que as causas são diversas. Podemos dizer, com segurança, que a nossa democracia e nosso regime representativo sofrem um crescente desprestígio.

<sup>17</sup> ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **A democracia semidireta na Constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – n 33- ano 08- out-dez de 2000 Ed. Revista dos Tribunais, p. 152.

<sup>18</sup> Idem, Ibidem, p. 152.

<sup>19</sup> Idem, Ibidem, p. 152.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 139.

<sup>21</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nasseti. Tradução de Du contrat social. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 87.

## 1.2. A crise da estrutura política vigente

Na última década o povo brasileiro assistiu a acontecimentos que despertaram para uma visão crítica da estrutura política vigente. Tanto o Poder Executivo, como o Poder Legislativo desprestigiaram-se perante a sociedade. Inúmeras foram as suspeitas de corporativismo, as renúncias de titulares de mandatos com o fim de escaparem de punições, notícias de corrupção e emprego do bem público como se privado fosse. Esse panorama nos alerta para uma necessidade urgente de reforma política.

Nesse sentido é a opinião de Pietro de Jesus Lora Alarcón, que ressalta o descrédito da população em nosso regime representativo democrático:

Nestes pontos nevrálgicos, surgem as falências do entrelaçamento da democracia representativa com a legitimidade. O formal cumprimento dos ritos eleitorais para sacramentar o acesso aos cargos de representação política, o acentuado peso do *marketing* político e as estatísticas degenerativas da opinião popular, o rol dos meios de comunicação, convertidos em outro fator real de poder, impedem que a receita da participação indireta tenha possibilidades de sucesso e fez com que a democracia, como conjunto de condições para que o sujeito participasse diretamente das decisões do Estado, começasse a ficar caricaturada, enquanto avançava a abstenção política de uma sociedade que não dá crédito nem ao Estado, nem aos governantes, nem ao seu acionar.<sup>22</sup>

Essa crise da democracia representativa não vem assolando apenas o Brasil, mas vários outros países “periféricos” vivem uma tensão política, na maioria das vezes, pelos mesmos motivos de nossa experiência democrática. A corrupção, a improbidade, o desrespeito às leis por parte dos governantes e outras mazelas políticas têm afetado até mesmo as grandes potências mundiais. No entanto, países diferentes reagem de forma diferente ao mesmo problema. Em alguns Estados, a população vai às ruas, protesta e debate seriamente os problemas políticos. Já em outros, o povo fica inerte, assumindo um papel de telespectador diante dos acontecimentos. A permanência nos cargos políticos de pessoas que vivem à margem da lei reflete a imaturidade da sociedade que se curva aos dizimadores da ordem política e jurídica.

É em época de eleição que vivenciamos nossos raros momentos democráticos. No entanto, a manipulação da vontade eleitoral pelo abuso do poder político, do poder econômico e a utilização abusiva dos meios de comunicação transgride nossa

---

<sup>22</sup> ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **A democracia semidireta na Constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – n. 33 - ano 08- out-dez de 2000 Ed. Revista dos Tribunais, p. 158.

experiência democrática. Na análise de Arnaldo José Duarte do Amaral, tais fatores apartam o representante da vontade do representado, “anulando o poder da vontade autônoma do cidadão.”<sup>23</sup>

Antes que passemos a um completo caos político, precisamos reformular nosso regime democrático, para que realmente se efetive a concepção de política apresentada por Aristóteles em sua obra *Ética a Nicômaco*, qual seja a de política como ciência cuja finalidade seja a busca da felicidade coletiva da *pólis*. Djalma Pinto chama a atenção para essa finalidade do poder político. Segundo este autor, para que o objetivo do poder político seja alcançado, é necessário que as pessoas que se propõem a exercê-lo tenham uma noção precisa do que seja supremacia do interesse público, e aprendam a colocar, em plano inferior, seu interesse particular quando confrontado com o interesse da sociedade.<sup>24</sup> A realidade da maioria dos países subdesenvolvidos encontra-se longe dessa *felicidade coletiva* ou *bem-estar coletivo*. O que realmente se vê são as inúmeras mazelas sociais, a descrença em seus representantes e em seu próprio papel de cidadão, o descrédito nas instituições e uma apatia em relação aos direitos políticos.

Quem não é detentor de espírito público está desqualificado para exercer mandato político numa democracia. Trata-se de alguém que conseguiu eleger-se para defender apenas seus interesses. Sua investidura no poder representa, por isso, uma ameaça ao interesse coletivo.<sup>25</sup>

Djalma Pinto alerta-nos sobre a necessidade de absorção da idéia de supremacia do interesse público, para que seja factível a concessão de longevidade à nossa democracia.

É difícil qualquer democracia ter vida longa quando os ocupantes do poder estão permanentemente desviando recursos públicos. A longevidade do Estado de Direito pressupõe a consolidação, na base da sociedade, da idéia de supremacia do interesse coletivo. Somente através de sua absorção, os homens amadurecem para o exercício de qualquer função pública, dando, ao exercê-la, o melhor de si para a satisfação do bem comum.<sup>26</sup>

Muito se lutou para que vivenciássemos um país democrático. Nas ditaduras que experimentamos amargamente, homens e mulheres sacrificaram suas vidas na busca

<sup>23</sup> AMARAL, Arnaldo José Duarte do. **A eficácia do princípio da moralidade administrativa: hermenêutica constitucional. Necessidade de densificação.** 2002. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ordem Jurídica Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

<sup>24</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2008, p. 53.

<sup>25</sup> Idem, *Ibidem*, p. 53.

<sup>26</sup> Idem, *Ibidem*, apresentação.

dessa democracia, que parecia ser a solução para o Brasil. No entanto, apesar de hoje a República Federativa do Brasil constituir-se em Estado Democrático, essa democracia não está no cotidiano do povo.

### 1.3. A busca de soluções

Como dissemos anteriormente, precisamos reformular nosso regime democrático para que nossos representantes realmente se apresentem legitimados em seu poder. Essa legitimidade não pode ser apenas formal. Não é um único dia de eleição capaz de exprimir a vontade do povo. Conhecemos nossos candidatos de forma precária e como adotamos o princípio da irrevogabilidade dos mandatos, não possuímos instrumentos para retirar do poder representantes que não conhecem ou não querem conhecer a vontade popular.

A questão da legitimidade é uma qualificadora no Estado de Direito que não pode prescindir na Democracia contemporânea. Frequentemente as democracias utilizam o artifício das eleições em dois turnos, isto porque, se as eleições diretas não geram diretamente uma maioria, essa maioria tem de ser criada para sustentar o mito da delegação legítima.<sup>27</sup>

Uma possível solução seria a adoção de mais institutos da democracia direta. Quanto ao exercício do poder democrático, ou seja, quanto à participação popular nas decisões políticas, a democracia pode ser classificada em: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia semidireta.

Temos na Grécia, o berço da **democracia direta**. Em Atenas, os cidadãos se reuniam na *Ágora* para exercerem de forma direta e imediata o poder político. O cidadão ateniense era um “homem político”, que se “devotava por inteiro à coisa pública”<sup>28</sup>. Nas *Pólis* gregas, não existia um corpo intermediário entre o indivíduo e a cidade. Hoje, essa modalidade de democracia é quase inexistente.

Na **democracia indireta** ou representativa, o povo, apesar de ser a fonte primária do poder, outorga as funções aos seus representantes, que elege

---

<sup>27</sup> STRECK, Luiz Lenio; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 112.

<sup>28</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 288.

periodicamente.<sup>29</sup> A democracia representativa difundiu-se universalmente como forma democrática capaz de garantir o predomínio da vontade geral sobre os interesses individuais.

A **democracia semidireta** pode ser caracterizada como uma democracia representativa com alguns institutos de democracia participativa, sendo, portanto, uma síntese das anteriores.

Sobre a democracia grega, Lora Alarcón ressalta a virtude desta modalidade de democracia ser exercida diretamente, sem intermediários que pudessem de alguma forma usurpar o real interesse popular.

O próprio Rousseau, no seu *Contrato Social*, via nela a única forma de democracia verdadeira, pensando sempre que os representantes tendem a situar-se em lugar dos representados e que, portanto, a representação era uma forma de alienação da vontade popular.<sup>30</sup>

Faz-se importante entender o que permitia o exercício da democracia direta na Grécia antiga. Segundo Paulo Bonavides, a primeira causa facilitadora da participação direta dos cidadãos nos rumos da política foi existência de uma base social escrava. Como o trabalho era exercido pelos escravos, o homem livre ocupava-se tão somente dos negócios públicos.

Nenhuma preocupação de ordem material atormentava o cidadão na antiga Grécia. Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político na Antiguidade: a liberdade do cidadão substituíra a liberdade do homem. (...) O valor que o cidadão no Estado Grego conferia à sua democracia estava preso, portanto, ao bem que ele almejava receber e que efetivamente recebia da parte do Estado. Tais condições faziam com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estadual mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda a existência.<sup>31</sup>

Com certeza, a democracia direta representa um grande legado histórico da humanidade. No entanto, atualmente é impraticável reunir em assembleia milhões de cidadãos para que resolvam problemas do dia-a-dia. O que se percebe facilmente, desde a Grécia antiga aos dias de hoje, foi o crescimento demográfico e o aumento da complexidade dos afazeres da Administração Pública. Imaginem o caos que seria o cotidiano do cidadão brasileiro, se toda vez que fosse preciso fazer uma licitação, fosse também necessária a votação de todos os brasileiros pra decidir sobre a empresa

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 136.

<sup>30</sup> ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **A democracia semidireta na Constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – n 33- ano 08- out-dez de 2000 Ed. Revista dos Tribunais, p. 151.

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 289.

vencedora. Portanto, seria utópico o exercício dessa modalidade de democracia no século XXI.

Não sendo, portanto, viável a implementação da democracia direta e caindo no descrédito popular a democracia indireta, a democracia semidireta surge como uma forma de corrigir as várias imperfeições da democracia representativa pura. A democracia mista, segundo Lora Alarcón “abre outra perspectiva, uma ótica favorável à democracia menos nas alturas, mais aterrissada e susceptível de recolher o espírito do povo.”<sup>32</sup>

Os problemas de legitimidade política relacionadas à democracia representativa tendem a se agravar com a evolução do Estado, uma vez que as atividades da Administração da coisa pública se tornam cada vez mais complexas.

A intensidade com que o Estado cresce, controla e assume opções nas áreas de sua atuação, sem participação nem escuta dos destinatários do seu poder, por exemplo, em que se manifesta como Estado que centraliza uma opção econômica indesejável para o povo, e, na medida em que a atividade política passa a ser uma mera forma de obter poder individual em detrimento do interesse coletivo, exatamente, em idêntico vigor e proporcionalidade, o Estado se deslegitima.<sup>33</sup>

A cidadania vem, em razão do desprestígio da democracia representativa, comungando esforços políticos para sairmos de “uma democracia representativa de fachada e já carcomida para uma nova e incipiente democracia de participação, (...) dirigida a uma legitimidade mais sólida das instituições”.<sup>34</sup>

Diante do exposto, podemos dizer que adoção por nosso ordenamento jurídico de novos instrumentos de participação popular direta, além das que já possuímos (Referendo, plebiscito e iniciativa popular), seria uma solução para a descrença da sociedade no funcionamento do aparelho representativo. No entanto, entendemos não ser essa medida suficiente para a reforma da nossa estrutura política, uma vez que não traz uma mudança para o perfil dos políticos que irão integrar o Parlamento e o Executivo.

---

<sup>32</sup> ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **A democracia semidireta na Constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional – n 33- ano 08- out-dez de 2000 Ed. Revista dos Tribunais, p. 154.

<sup>33</sup> Idem, Ibidem, p. 157.

<sup>34</sup> Idem, Ibidem, p. 254.

Outra solução possível seria por fim ao princípio da irrevogabilidade dos mandatos políticos, tornando possível o acolhimento de instituto semelhante ao **recall político**. Como já dito anteriormente, o mandato representativo, em princípio, não comporta a ratificação dos atos do mandatário. O instituto do *recall* se coaduna mais com a lógica do mandato imperativo, no entanto, poderia ser adaptado à nossa experiência de mandato político.

Houve propostas de Emenda Constitucional objetivando inserir a possibilidade de revogação dos mandatos políticos em nossa ordem constitucional. Foram autores de tais propostas os senadores Antônio Carlos Valadares e Jeferson Péres, mas como já podíamos imaginar, tais propostas restaram frustradas.

A. Machado Paupério assina o verbete *Recall* em Enciclopédia Saraiva do Direito:

É um instituto de caráter jurídico-político, inerente à democracia semi-direta, pelo qual o eleitorado goza de faculdade de revogar o mandato outorgado a titulares de órgãos representativos antes designados. No fundo, é uma verdadeira suspensão de confiança de uma conseqüente anulação da nomeação ou escolha anterior.

Em síntese, é um expediente político, mediante uma especial votação, para retirar um oficial público de seu cargo, antes da expiração normal de seu mandato.<sup>35</sup>

O instituto do *recall político* não deve ser confundido com o *impeachment*, já experimentado pela democracia brasileira, quando da cassação do mandato do então Presidente da República Fernando Afonso Collor de Mello. *O impeachment*, diferentemente do *recall*, pressupõe a prática de um crime de responsabilidade e se processa num órgão legislativo, que toma a decisão pela cassação ou não.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> RECALL. In: França, R.L (Coord). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Verbetes “recall” assinado por A. Machado Paupério. São Paulo: Editora Saraiva, 1977.v.63.p.312 *apud* SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. Curitiba, 2004.146f. Monografia (Graduação em Direito)- Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. pg.11. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as\\_brr=1&as\\_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 12 de março de 2011, às 09h30min.

<sup>36</sup> SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. Monografia (Graduação em Direito)- Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.146f. pg.50. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as\\_brr=1&as\\_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 12 de março de 2011, às 09h30min.

Plácido e Silva, em *Vocabulário Jurídico*, assim define o instituto do *impeachment*:

Expressão inglesa, que se traduz impedimento, obstáculo, denúncia, acusação pública, indica-se o procedimento parlamentar, cuja finalidade é a de apurar a responsabilidade criminal da qualquer membro do governo instituído, aplicando-lhe a penalidade de destituição do cargo ou função [...].<sup>37</sup>

Por último, destacamos a definição fornecida por Maria Helena Diniz, em “Dicionário Jurídico Universitário”:

**Recall. 1. Termo inglês.** Revogação. **2. Ciência política e direito comparado.** a) Remédio outorgado aos eleitores dos EUA para que, por meio de uma eleição especial, votem na substituição de um titular dos poderes do Estado, antes do término do prazo para o qual foi eleito, em razão da prática de ato censurável, revogando, assim, seu mandato (Othon Sidou); b) revogação de mandato de funcionários eletivos outorgado pelo povo; c) meio usual nos EUA pelo qual o eleitorado pode obrigar magistrado a aplicar norma inconstitucional, por haver decidido pela sua constitucionalidade; d) voto destituente, muito usado nos Estados Unidos. Se o governante, na esfera municipal, estadual ou federal, não cumprir seus deveres, os eleitores, pela maioria, poderão destituí-lo do cargo.<sup>38</sup>

Sobre a inserção do instituto da revogabilidade dos mandatos em nosso ordenamento jurídico, houve debates antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Cogitou-se de sua implementação sob o nome de “voto destituente”. No entanto, acabou-se por introduzir, em nossa democracia, a ação de impugnação de mandato eletivo, como se esta fosse capaz de substituir o “voto destituente”.

São interessantes as palavras de Djalma Pinto sobre a necessidade de inclusão como hipótese de perda do mandato o chamado “estelionato eleitoral”:

Incorre em estelionato eleitoral o candidato que, deliberadamente, engana os eleitores. Deveria ter o mandato cassado quem se utiliza de ardil para receber voto, ludibriando a boa-fé do cidadão. As promessas feitas durante a campanha devem ser efetivadas. Afinal, são vinculantes porque configuram obrigação que se assenta no dever de probidade exigido de todos os agentes públicos. O descaso acintoso no seu cumprimento, a atestar o propósito de enganar os membros do corpo eleitoral, sabendo de antemão ser impossível realizar o prometido, típica ofensa à moralidade, juridicamente tutelada pela Constituição, devendo ser incluído como hipótese de perda do mandato. O estelionato eleitoral não pode ser estimulado ou passar impune em uma democracia moderna.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27ª ed. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, p. 704.

<sup>38</sup> DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico universitário**. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 492.

<sup>39</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 17-18.

O fim do princípio da irrevogabilidade dos mandatos mostra-se bastante interessante, pelos mais diversos motivos. Com certeza, os políticos seriam estimulados a ter um maior senso de responsabilidade e procurar cumprir as promessas feitas em épocas de campanha. Com um instituto semelhante a esse, o povo tomaria as rédeas do processo político. Não aconteceriam com tanta frequência os discursos políticos com promessas falsas, e quando acontecessem, facilmente, os propagadores das mentiras políticas teriam seus mandatos cassados. Mas apesar de trazer tais vantagens, a adoção do *recall* seria um tanto quanto desaconselhável.

Nelson Sampaio, em seu artigo “o *recall* no direito brasileiro”, aponta algumas razões para a não adoção do instituto do *recall* político. Pondera o autor que iniciar-se uma votação a nível nacional, estadual ou municipal, toda vez que o eleitorado estiver descontente com a atuação de certo representante, iria trazer-nos vários processos dispendiosos, e não saberíamos se nossos cofres públicos poderiam arcar com a organização de tantas consultas populares. Além disso, com a adoção da revogação do mandato, a capacidade dos eleitores de escolherem representantes honestos e eficientes estaria em xeque. A aptidão do povo para eleger bons representantes seria descredenciada com as constantes cassações de mandatos. E uma grande quantidade de políticos investiria em cotejamento popular, ao invés de tomar suas decisões de forma independente e de maneira responsável.<sup>40</sup> Acreditamos que para se governar, faz-se necessária também coragem para decidir. Ações de longo prazo, com a inserção da revogação dos mandatos, restariam prejudicadas.

Diante do exposto, apesar de a possibilidade de revogação dos mandatos se mostrar, em princípio, uma solução para nossa crise política, admitimos, que ela também revela alguns pontos negativos, que poderiam comprometer de alguma forma nossa estabilidade política. Essas dificuldades, porém, não devem servir de desestímulo à adoção do *recall* político.

---

<sup>40</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **O recall no direito brasileiro**. Revista Forense, Rio de Janeiro, pg 335-342, abril, 1950 *apud* SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. Monografia (Graduação em Direito)- Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.146f. pg.104. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as\\_brr=1&as\\_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 12 de março de 2011, às 09h30min.

Concluimos, portanto, que nem a adoção de instrumentos de democracia direta, nem a introdução do instituto do *recall* em nosso ordenamento seria capaz, sozinha, de remediar a situação então vivida por nossa democracia representativa. Para uma reforma política eficaz, devemos transformar a cultura atrelada ao exercício do mandato eletivo. Faz-se necessário uma higidez moral da Administração pública, para que, dessa forma, seja possível experimentarmos um Estado de Direito, em que impere realmente os preceitos constitucionais.

## 2. ELEGIBILIDADE E MORALIDADE

No capítulo anterior, concluímos que a moralização das candidaturas seria uma possível solução para a superação de nossa crise política. Neste capítulo analisaremos a relação entre elegibilidade e moralidade. Faremos um breve apanhado histórico dessa relação e nos debruçaremos sobre a importância da exigência de virtudes morais para o exercício do direito de ser votado. Para que seja possível esse estudo, faz-se necessário um exame detalhado dos direitos políticos, particularmente do direito de ser votado, e dos conceitos de moral e de ética.

### 2.1. Direitos políticos

#### 2.1.1. Conceito e modalidades

O constitucionalista Alexandre de Moraes traz a seguinte definição para direitos políticos:

São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.<sup>41</sup>

Na mesma obra, Moraes traz a tradicional definição de Pimenta Bueno, para quem direitos políticos são:

[...] prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *Jus Civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador, a ocupar cargos públicos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 217.

<sup>42</sup> BUENA, Pimento. **Direito Público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958, p. 549 *apud* MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 217.

Não menos importante é a definição de José Jairo Gomes, para quem os direitos políticos ou cívicos correspondem às “[...] prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado.”<sup>43</sup>

Percebemos que são várias as definições de direitos políticos que trazem os termos *cidadão* e *cidadania*. O alcance do vocábulo cidadania não é a mesmo de nacionalidade, este se revela bem mais abrangente. Destacamos aqui o conceito de *cidadania* oferecido por Maria Helena Diniz:

Qualidade ou estado de cidadão; vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade do cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático.<sup>44</sup>

Dessa forma, verificamos facilmente que cidadão é o nacional com aptidão para o exercício dos atributos da soberania popular, ou seja, é aquele com capacidade para participar das decisões políticas fundamentais do Estado.

José Afonso da Silva leciona que “os direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular.”<sup>45</sup> Eles “constituem o desdobramento do princípio democrático inscrito no art.1º, parágrafo único [...]”<sup>46</sup> O exercício da democracia não se reduz ao direito de votar e de ser votado, mas tais direitos representam, no entanto, seu núcleo fundamental ou sua exteriorização mais nítida. Segundo Djalma Pinto:

[...] são tais direitos exercitados por meio da crítica aos governantes, pelo voto para escolha dos representantes que exercerão cargos eletivos, pela impugnação do mandato obtido ilicitamente, pela denúncia por prática de crime de responsabilidade a ser apurado pelo Poder Legislativo ou pela desconstituição dos atos do Poder Público quando ilegais e prejudiciais ao erário.<sup>47</sup>

Apesar de considerar essas várias modalidades de exercício dos direitos políticos, Djalma Pinto, em *Elegibilidade no direito brasileiro*, estabelece que:

<sup>43</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6ª ed. rev. atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p 3.

<sup>44</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico universitário*. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115.

<sup>45</sup> SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28ª ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 345.

<sup>46</sup> Idem, *Ibidem*, p. 344.

<sup>47</sup> PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 69.

[...] a faculdade assegurada aos cidadãos na postulação da sua investidura no mandato, de participação na escolha dos responsáveis pela condução do Estado e de fiscalização dos seus atos, compreende a essência dos direitos políticos.<sup>48</sup>

Tomando como base o direito de votar e de ser votado, os direitos políticos são divididos pela doutrina em duas modalidades: **direitos políticos ativos** e **direitos políticos passivos**. O direito de votar evidencia a *capacidade eleitoral ativa*, já o direito de ser votado, representa a *capacidade eleitoral passiva*.

A gênese dos direitos políticos identifica-se com a ascensão do Estado Liberal, em que o povo (leia-se burguesia) buscou criar obstáculos ao autoritarismo estatal, fazendo prevalecer sua vontade, anunciando a soberania popular. Em razão desse momento histórico em que surgiram, pareceu, por muito tempo, que os direitos políticos evidenciavam apenas direitos individuais, o que não se mostra verdade, uma vez que seu aspecto mais expressivo tem caráter coletivo. A política relaciona-se com tudo que diz respeito à vida coletiva.<sup>49</sup>

Mas a quem pertencem os direitos políticos? Titulares dos direitos políticos são os nacionais que preenchem determinados requisitos constitucionais. Esses nacionais representam o que chamamos de “povo”. É o que prescreve o parágrafo único do art.1º da Constituição Federal: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Sabemos que ao longo da história a palavra “povo” possuiu inúmeros sentidos, sendo utilizado muitas vezes pela burguesia para legitimar as oligarquias.

Fábio Konder Comparato, em prefácio à obra *Quem é o povo?*, de Friedrich Muller, aduz que “ a noção de povo, como se sabe, já era conhecida e utilizada na antiguidade clássica em matéria de teoria política e de direito público. Mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da ideia democrática.”<sup>50</sup> Merecem atenção essas palavras de Muller, em *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*:

<sup>48</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. - São Paulo: Atlas, 2008, p. 2.

<sup>49</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6ª ed. rev. atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p. 2.

<sup>50</sup> COMPARATO, Fábio Konder. In: MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução: Peter Naumann. Revisão: Paulo Bonavides. Editora Max Ilmonad, 1998, p. 14 (prefácio).

Desde que Deus se retirou da vida política (e se despediu da história), seu cargo na estrutura funcional não foi declarado vago. Assim como outrora ELE, o povo foi desde então usado da boca para fora e conduzido aos campos de batalha por todos os interessados no poder ou no poder-violência. A diferença reside no fato de que o povo poderia ter sido perfeitamente consultado.<sup>51</sup>

Com muita prioridade, estabelece Gomes o conceito atual de povo:

Em linguagem técnico-constitucional, povo constitui um conceito operativo, designando o conjunto de indivíduos a que se reconhece o direito de participar na formação da vontade estatal, elegendo ou sendo eleitos, ou seja, votando ou sendo votados com vistas a ocupar cargo político-eletivos. Povo, nesse sentido, é a entidade mítica à qual as decisões coletivas são imputadas. Note-se, porém, que as decisões coletivas não são tomadas por todo o povo, senão pela maioria, ou seja, pela fração cuja vontade prevalece nas eleições.<sup>52</sup>

### 2.1.2. Classificação

Além da classificação acima exposta (direitos políticos ativos e passivos), os direitos políticos podem também ser divididos em **direitos políticos positivos** e **direitos políticos negativos**.

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos.<sup>53</sup>

Podemos dizer, portanto, que os direitos políticos positivos evidenciam uma participação no processo político, uma participação que pode ser direta ou indireta, conforme dispõe o texto constitucional. Eles representam o exercício da soberania popular. Mas essa prerrogativa não é conferida a todos do povo, existem certas limitações constitucionais e legais. Essas limitações ao exercício do direito de votar e

---

<sup>51</sup> MULLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo**; Tradução Peter Naumann. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 21-22.

<sup>52</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6ª ed.rev.atual.e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p. 5.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 348.

ser votado evidenciam os chamados *direitos políticos negativos*. Silva apresenta-nos o conceito e conteúdo dessa modalidade de direitos políticos:

Denominamos direitos políticos negativos àquelas determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São negativos precisamente porque consistem no conjunto de regras que negam, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública.

Os direitos políticos negativos compõem-se, portanto de regras que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e de ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as inelegibilidades.<sup>54</sup>

### 2.1.3. Direitos políticos como direitos fundamentais

A ideia de direitos humanos estava ligada inicialmente à teoria dos direitos naturais ou Jus naturalismo. Em uma primeira fase desta teoria, imaginava-se os direitos do homem submetidos a uma ordem divina, pensamento este desenvolvido pelo Cristianismo, que apregoava a igualdade de todos. Os racionalistas dos séculos XVII e XVIII suprimiram essa noção divina dos direitos humanos, compreendendo estes apenas como direitos inatos do ser humano, eternos, imutáveis, vigentes em todos os tempos lugares e nações, que não poderiam dele ser retirados em sua vida em sociedade. Esse pensamento inspirou o atual sistema de proteção dos direitos humanos.<sup>55</sup>

Tivemos a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, em 1789, que representou importante alargamento dos direitos humanos, trazendo à baila também os direitos econômicos e sociais. Mas foram as consequências da Segunda Guerra Mundial que deixou perplexa a sociedade mundial, fazendo-a posicionar-se em defesa da paz mundial e da proteção do ser humano.<sup>56</sup> Dessa forma, os Estados resolveram criar a Organização das Nações Unidas (ONU), que em 10 de dezembro de 1948 proclamou a **Declaração Universal dos Direitos do Humanos**. Neste documento,

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 381.

<sup>55</sup> **Direitos humanos**. Wikipédia – A enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos\\_humanos](http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos_humanos)>. Acesso em: 26/04/2011, às 16h40min.

<sup>56</sup> **Direitos humanos**. Wikipédia – A enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos\\_humanos](http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos_humanos)>. Acesso em: 26/04/2011, às 16h40min.

asseguram-se, entre outros, os direitos políticos, tal como se pode verificar pela transcrição do art. 21 do referido documento:

Art.21:

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos de seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem direito de acessos, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país.
3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.<sup>57</sup>

Em abril de 1948, em Bogotá, foi aprovada, na IX Conferência Internacional Americana, a **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Faz-se importante destacar o Artigo XX desse documento internacional:

Artigo XX - Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo de seu país, quer diretamente, que através de representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de maneira genuína, periódica e livre.<sup>58</sup>

Não menos importante é o art.23 da **Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica- 1969)**, que em seu inciso 1, dispõe:

Art.23. Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
  - a) De participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
  - b) De votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
  - c) De ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.<sup>59</sup>

Alexy tece uma distinção entre direitos do homem e os outros direitos. Segundo ele, a distinção se faz pela combinação de cinco fatores, pois os direitos humanos são:

(i) **universais**: todos os homens (considerados individualmente) são seus titulares; (ii) **morais**: sua validade não depende de positividade, pois são anteriores à ordem jurídica; (iii) **preferenciais**: o Direito Positivo deve se orientar por eles e criar esquemas legais para otimizá-los e protegê-los; (iv) **fundamentais**: sua violação ou não satisfação acarreta graves consequências

<sup>57</sup> VIEIRA, Jair Lot (supervisão editorial). **Direitos humanos: normas e convenções**. Bauru: EDIPRO, 2003, p. 14.

<sup>58</sup> Idem, Ibidem, p. 184.

<sup>59</sup> Idem, Ibidem, p. 203.

à pessoa; (v) **abstratos**: por isso, pode haver colisão entre eles, o que deve ser resolvido pela ponderação.<sup>60</sup>

Com o tempo, os direitos humanos começaram a ser positivados nas Constituições de vários Estados. Essa positivação trouxe a sua institucionalização, medida de extrema importância na proteção desses direitos.

Quando de sua positivação, os direitos humanos transformam-se em direitos fundamentais. Nesse sentido, Paulo Bonavides leciona:

[...] os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis (*unabänderliche*) ou pelo menos de mudança dificultada (*erschwert*), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição.<sup>61</sup>

A Constituição Federal de 1988 trata em seu Título II dos **direitos e garantias fundamentais**, elencando em seu Capítulo IV, os direitos políticos. Em seus arts. 14 ao 17, temos o núcleo essencial do exercício da soberania popular: o direito de votar e de ser votado; mas tais artigos compreendem também outras várias manifestações do exercício da cidadania, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Como direitos fundamentais (direitos humanos positivados pela Constituição), os direitos políticos devem ser preservados na atuação da Administração Pública, não podendo ser subtraídos da esfera jurídica dos cidadãos.

Em sua teoria dos direitos fundamentais, Paulo Bonavides classifica os direitos políticos como direitos de primeira geração. Segundo o respaldado constitucionalista cearense:

Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente.<sup>62</sup>

Os direitos de primeira geração, ainda segundo Bonavides, são direitos de liberdade, que têm por titular o indivíduo. Representam uma faculdade ou atributos das

<sup>60</sup> ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. *Apud* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6ª ed. rev. atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p. 6.

<sup>61</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 561.

<sup>62</sup> Idem, *Ibidem*, p. 563.

peessoas, marcados principalmente por uma subjetividade. São direitos que evidenciam um “não-fazer” estatal.

Assim, os direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, como faculdades de que estes são titulares, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe perseguir.

A constatação de que os direitos fundamentais revelam dupla perspectiva, na medida em que podem, em princípio, ser considerados tanto como direitos subjetivos individuais, quanto elementos objetivos fundamentais da comunidade, constitui, segundo Sarlet, “uma das mais relevantes formulações do direito constitucional contemporâneo, de modo especial no âmbito da dogmática dos direitos fundamentais”.<sup>63</sup>

Felizmente, nosso país já superou esse estágio de autocracias, em que não se respeitavam os direitos individuais mais básicos, tais como o direito ao voto secreto e periódico. Nossa luta agora é pela efetivação dos direitos sociais, retirando-lhes esse caráter de norma programática, por muito tempo defendido por nossos aplicadores do Direito. Não estamos mais preocupados em manter o abstencionismo do Estado, pelo contrário, queremos sua atuação. Os direitos fundamentais estão sendo violados pela falta de prestação estatal. Dessa forma, nossa compreensão de defesa dos direitos políticos como direitos fundamentais evolui para uma concepção coletiva dos mesmos. Exigimos do Estado uma atuação capaz de conferir ao processo eleitoral normalidade e legitimidade e de estabelecer condições para que os candidatos que pleiteiam um cargo político gozem de uma vida pregressa compatível com a magnitude da função de representação popular.

## 2.2. Elegibilidades e inelegibilidades

Já vimos que o núcleo essencial dos direitos políticos encontra-se no direito de escolha dos representantes e no direito de lançar-se como candidato a um cargo político. Em nosso estudo, será importante analisar este último aspecto dos direitos políticos. Para que compreendamos a relação existente entre moralidade e elegibilidade, faz-se

---

<sup>63</sup> Sarmento, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pg.105. *apud* OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Direito Eleitoral - Reflexões sobre temas contemporâneos**. Fortaleza: ABC Editora, 2008, p. 87.

mister entender os contornos da capacidade eleitoral passiva. Desta forma, introduziremos o assunto com o conceito de *direito de ser votado* de Djalma Pinto:

O direito de ser votado consiste na prerrogativa que desfruta o cidadão de ter o seu nome incluído na cédula de votação ou na urna eletrônica, para ser submetido à apreciação dos cidadãos por ocasião da eleição para escolha daqueles que devem exercer a representação popular.<sup>64</sup>

Para que o direito de ser votado seja exercido é necessária a existência das condições de elegibilidade, a ausência das causas de inelegibilidade e o registro da candidatura.

A elegibilidade não se confunde como direito de ser votado. É um dos componentes exigidos para o exercício desse direito. O direito de ser votado, como afirmado, tem como pressuposto a elegibilidade e o registro da candidatura. O registro da candidatura é o credenciamento do cidadão pela Justiça Eleitoral para que se possa exercer aquele direito. Sem registro, o cidadão, mesmo elegível, não pode receber voto.<sup>65</sup>

Nas palavras de Alexandre de Moraes:

Elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos.<sup>66</sup>

Com muita propriedade, José Jairo Gomes, nos fornece a caracterização da elegibilidade:

O substantivo feminino elegibilidade retrata as ideias de cidadania passiva e capacidade eleitoral passiva. Conforme o sufixo da palavra indica, é a aptidão de ser eleito ou elegido. Elegível é cidadão apto a receber votos em um certame, que pode ser escolhido para ocupar cargos políticos-eletivos. Exercer a capacidade eleitoral passiva significa candidatar-se a tais cargos. Para isso, devem ser atendidas algumas condições previstas na Constituição Federal, denominadas condições de elegibilidade. Em suma, é o direito público subjetivo atribuído ao cidadão de disputar cargos públicos-eletivos.<sup>67</sup>

A Constituição Federal de 1988 dispõe em art.14,§3º, sobre as condições de elegibilidade:

Art.14, §3º. São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I- A nacionalidade brasileira;
- II- O pleno exercício dos direitos políticos;
- III- O alistamento eleitoral;
- IV- O domicílio eleitoral na circunscrição;

<sup>64</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro** - São Paulo: Atlas, 2008, p. 4.

<sup>65</sup> Idem, Ibidem, p. 43.

<sup>66</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**.- 22ª ed.- São Paulo: Atlas, 2007, p. 222.

<sup>67</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6.ed.rev.atual.e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p. 133.

- V- A filiação partidária;
- VI- A idade mínima de:
  - a) Trinta e cinco anos para Presidente e Vice- Presidente da República e Senador;
  - b) Trinta anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal;
  - c) Vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) Dezoito anos para Vereador.

O direito de ser votado não deve ser confundido, como dissemos há pouco, com o preenchimento das condições de elegibilidade. Estas são apenas requisitos iniciais, representando apenas um primeiro estágio no caminho cujo objetivo é o registro da candidatura. E esse estágio inicial (condições de elegibilidade) não está compreendido apenas no art. 14, §3º da CF. Djalma Pinto considera como uma das condições de elegibilidade a exibição de vida pregressa compatível com a representação popular (art. 14, §9º). É o que se pode concluir de sua definição de elegibilidade:

É o credenciamento do cidadão para postulação do registro de candidatura a cargo eletivo. Para a constatação de sua existência, é necessário o preenchimento dos requisitos enumerados no art.14,§3º, CF, **a exibição de vida pregressa compatível com a representação popular (Art.14,§9º)**, a não-incidência em incompatibilidade, e tampouco nas hipóteses de inelegibilidade. (grifo nosso)<sup>68</sup>

José Jairo Gomes adverte-nos que além dos requisitos acima estampados, previstos na Constituição, deve ser o cidadão escolhido na convenção de partido e seu pedido de registro de candidatura ser deferido pela Justiça Eleitoral.<sup>69</sup>

Segundo Djalma Pinto, quando a Constituição enumera os requisitos de elegibilidade, está objetivando “fixar um parâmetro mínimo de exigências (escolaridade, idade mínima etc.) a serem observadas para a efetivação da democracia representativa.”<sup>70</sup>

Thales Tácito Cerqueira classifica as condições de elegibilidade em **explícitas** e **implícitas**. As explícitas seriam as arroladas o art. 14, §3º da CF, e as implícitas, não menos importantes, seriam, por exemplo: a alfabetização (art. 14, §4º), a escolha do candidato em convenção, a desincompatibilização (art. 14, §6º), a foto do candidato na

<sup>68</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 5.

<sup>69</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6.ed.rev.atual.e ampl.- São Paulo: Atlas, 2011, p. 133.

<sup>70</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 160.

urna eletrônica, a condição especial dos militares e a quitação eleitoral.<sup>71</sup> Dessa forma, Cerqueira defende que o rol de requisitos de elegibilidade previstos no art. 14, §3º da CF não é taxativo, mas sim exemplificativo.

Assim, nas condições de elegibilidade, o rol não é taxativo, e sim exemplificativo, pois no art. 14, §3º, da CF/88 temos um rol explícito, mas temos ainda outros exemplos, previstos na própria CF/88, art. 14, §4º, qual seja, a ALFABETIZAÇÃO. Logo, a alfabetização é uma condição de elegibilidade implícita na própria CF/88, tanto que o TSE exige em resoluções eleitorais, caso não haja prova de ensino regular, o “teste de alfabetização” (critério do bilhete – UNESCO - 1951). Outro exemplo para ilustrar que o rol não é taxativo é a exigência em resoluções do TSE eleitorais, da “FOTOGRAFIA RECENTE” para colocar no programa da urna eletrônica. E temos outra criada por Fernando Neves: a falta de prestação de contas ou multa parcelada ou quitada gera a ausência de quitação eleitoral e, como tal, impede o registro futuro (Resolução n. 21.848/2004), tese adotada na Lei n. 12.034/2009 (art. 11 da Lei n. 9.504/97). Logo a quitação eleitoral é uma condição de elegibilidade.<sup>72</sup>

Consideramos importante o entendimento de Adriano Soares da Costa acerca do momento de surgimento do direito de ser votado. Segundo ele, “o direito de ser votado (*ius honorum*) apenas surge a partir do registro de candidatura do cidadão perante a Justiça Eleitoral”<sup>73</sup>. Dessa forma, alguém somente poderia ser considerado candidato após o registro de sua candidatura; pode até pleiteá-la partidariamente, mas isto não lhe fornece o direito de ser votado.

Mesmo que o nacional possua todas as condições de elegibilidade, não poderá ser reputado elegível, porque se possuir todas elas, mas não obtiver o registro de candidatura, não poderá postular a designação pelos eleitores a um mandato. Pense no caso de o nacional não ser indicado pela convenção do partido político ao qual é filiado. Em tal situação, não poderá obter o registro, sendo impedido de concorrer às eleições, de pleitear os votos dos eleitores. Assim também se seu domicílio eleitoral for noutra circunscrição, que não aquela obrigatória na qual está pleiteando concorrer. Embora venha a obter a indicação nas convenções, à falta de um requisito legal, findará por não ser registrado, não podendo se candidatar.<sup>74</sup>

Representam as condições de elegibilidade **requisitos positivos** para o exercício do direito de ser votado, ou seja, a sua existência faz-se fundamental. Mas também temos os **requisitos negativos**, que devem estar ausentes para que uma pessoa possa lançar-se como candidata. Tais requisitos são as chamadas *causas de inelegibilidade*. A sua presença obstaculiza o direito de ser votado.

<sup>71</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquemático**. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 96.

<sup>72</sup> Idem, Ibidem, p. 97.

<sup>73</sup> COSTA, Adriano Soares Da. **Instituições de direito eleitoral**. 8ª ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 26.

<sup>74</sup> Idem, Ibidem, p. 27.

Assim, para que alguém possa concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que preencha certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, e não incida numa das inelegibilidades, que consistem em impedimentos à capacidade eleitoral passiva.<sup>75</sup>

As inelegibilidades fazem parte dos **direitos políticos negativos**, que “correspondem às previsões constitucionais que restringem o acesso do cidadão à participação nos órgãos governamentais, por meio de impedimentos às candidaturas.”<sup>76</sup>

Os direitos políticos negativos são divididos em regras sobre inelegibilidades e regras sobre perda e suspensão dos direitos políticos. Em nosso estudo, convém analisar apenas as primeiras. Gomes oferece-nos uma excelente definição para o vocábulo inelegibilidade:

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou em lei complementar. Sua incidência embaraça a elegibilidade, esta entendida como o direito subjetivo público de disputar cargo eletivo.

O inelegível, apesar de não poder ser votado, permanece com o direito de votar. Significa a inelegibilidade uma proteção à própria democracia, obstruindo o caminho de pessoas inaptas à representação popular. Sobre o objeto e fundamentos das inelegibilidades, José Afonso da Silva leciona:

As inelegibilidades têm por objeto proteger a probidade administrativa, 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 ou indireta (art.14, §9º).

[...]

As inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurarem o domínio do poder por um grupo que o venha detendo, como ocorreu no sistema constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 222.

<sup>76</sup> Idem, *Ibidem*, p. 224.

<sup>77</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 388.

A Constituição traz algumas hipóteses de inelegibilidade (art. 14, §§4º a 7º, art. 15 e parágrafo único do art. 52), delegando à lei complementar a atribuição para descrever novas situações que venham a configurá-la.<sup>78</sup> O art. 14, §9º sofreu modificação de sua redação com a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, que incluiu a vida pregressa desabonadora do candidato como causa de inelegibilidade, a ser disciplinada em Lei Complementar. Portanto, por este caminho podem ser criadas novas causas de inelegibilidade. A escolha do Legislador constitucional fez-se justificável, pois a criação de obstáculos ao direito de votar deve ser realizada por meio mais dificultoso, ou seja, por meio de Lei Complementar (necessidade de quórum qualificado para ser aprovada). Pondera Djalma Pinto, com muita propriedade que:

A lei complementar não pode, porém fixar aleatoriamente os casos de inelegibilidade. Somente poderá fazê-lo, objetivando proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, bem como para preservar a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse sentido, a recomendação exposta no §9º do art.14.<sup>79</sup>

Consideramos importante aqui destacar a classificação das inelegibilidades elaborada por Alexandre de Moraes. Ele as divide em **inelegibilidades absolutas** e **inelegibilidades relativas**.

Pela inelegibilidade absoluta, há um impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, ou seja, quem a apresenta não pode concorrer à eleição alguma. Essa inelegibilidade refere-se à característica ligada à pessoa, e não ao pleito eleitoral ao qual deseja concorrer. Moraes adverte que “a inelegibilidade absoluta é excepcional e somente pode ser estabelecida, taxativamente, pela própria Constituição Federal.”<sup>80</sup> Referido autor aponta, como portadores das inelegibilidades absolutas, os inalistáveis (art. 14, §2º: estrangeiros e conscritos) e os analfabetos.

José Afonso da Silva observa que não se pode falar em inelegibilidade absoluta quando há previsão de prazo de desincompatibilização e meios de liberação do vínculo dependente do sujeito inelegível.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 142.

<sup>79</sup> Idem, *Ibidem*, p. 142.

<sup>80</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 225.

<sup>81</sup> SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2007, p. 390.

Sobre as inelegibilidades relativas, Moraes explica que não se referem às características pessoais do pré-candidato, mas “[...] constituem restrições à elegibilidade para certos pleitos eleitorais e determinados mandatos, em razão de situações especiais existentes, no momento da eleição, em relação ao cidadão.”<sup>82</sup> Dessa forma, o constitucionalista aponta quais seriam os casos de inelegibilidade relativa: a) **inelegibilidade por motivos funcionais**: para o mesmo cargo (reeleição) e para outros cargos (desincompatibilização); b) **inelegibilidade reflexa**; c) **inelegibilidade dos militares** (situações em que conta com mais de 10 anos de serviço ou com menos de 10 anos de serviço); d) **inelegibilidades legais** (Lei Complementar nº64/90).<sup>83</sup>

Outra importante classificação das inelegibilidades é a oferecida por Adriano Soares da Costa, que as divide em: **inelegibilidades inatas** e **inelegibilidades cominadas**. A inelegibilidade inata ou original pertence a quem não providencia os meios para adquirir a elegibilidade. Já a inelegibilidade cominada ou ocasional é “provocada pela ocorrência de algum fato ilícito sob a óptica eleitoral”.<sup>84</sup> A inelegibilidade cominada ainda pode ser classificada em: cominada simples e cominada potenciada. A **inelegibilidade cominada simples** ocorre quando é decretada para apenas aquela eleição. Já a **inelegibilidade cominada potenciada** ocorre dentro de certo período de tempo.

Sobre a diferença entre elegibilidade e inelegibilidade, Adriano Soares da Costa tece sua explicação de maneira simples, mas esclarecedora: “Noutros termos, são, elegibilidade e inelegibilidade, verso e reverso de uma mesma moeda.”<sup>85</sup>. Essa aproximação de sentido se mostra clara quando analisamos o resultado da elegibilidade e o da inelegibilidade. Quando um pré-candidato não apresenta as condições de elegibilidade em certo pleito, o juiz ou tribunal indeferirá o registro de sua candidatura. Tal candidato será, portanto, inelegível. Já se uma pessoa tenta registrar sua candidatura e é observada pelo juiz ou tribunal uma causa de inelegibilidade, será indeferida sua candidatura. Diante do exposto, percebemos que a consequência é a mesma: a não possibilidade de concorrer a determinado pleito eleitoral.

---

<sup>82</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 226.

<sup>83</sup> Idem, *Ibidem*, p. 225.

<sup>84</sup> COSTA, Adriano Soares Da. **Instituições de direito eleitoral**. 8ª ed. rev.amp e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 27.

<sup>85</sup> Idem, *Ibidem*, p. 27.

Para Soares, a inelegibilidade deve ser vista como regra e a elegibilidade como exceção: “Partimos todos de um estado de impossibilidade de ser candidatos, para, cumprindo voluntariamente os pressupostos legais, obtermos o direito de ser votado, através do ato jurídico do registro de candidatura.”<sup>86</sup> O referido autor comenta que os textos doutrinários costumam relacionar inelegibilidade com sanção, apesar de ser aquela somente um efeito jurídico. Os autores destes textos partem do pressuposto que a elegibilidade é regra, mas como afirma Soares “Olvidam que o ordenamento jurídico brasileiro não fez coincidir - como poderia tê-lo feito - o surgimento da elegibilidade e o da nacionalidade.”<sup>87</sup>

Merece atenção a crítica realizada por Soares sobre o entendimento doutrinário que defende a elegibilidade como regra:

Não vemos na doutrina, em um momento sequer, se indagando: de onde provém o direito de ser votado e qual o fato jurídico que o origina? Ao revés, toma-se como um direito natural de todos os cidadãos, como se todos os nacionais nascessem com ele, outorgado por alguma divindade, ou por um místico e transcendental contrato social. Não se indo à raiz do problema, especula-se sobre as consequências jurídicas, apartando-as das causas e, com isso, gerando uma série de dificuldades na abordagem prática do ordenamento jurídico.<sup>88</sup>

### 2.3. Moralidade, Política e Direito

Defende-se hoje, por razões óbvias, uma moralização das candidaturas. A Lei Complementar nº 135/2010 foi promulgada atendendo a esse desejo popular. Mas o que vem a ser a “moral”?

O conceito de moral evoluiu ao longo da história, mas o termo ainda é aproveitado em situações bem diferentes. Adela Cortina e Emílio Martinez destacam, em sua obra “Ética”, os vários empregos da palavra “moral”. Salientam que o termo pode ser utilizado como substantivo e outras vezes como adjetivo, encerrando cada uma dessas hipóteses significações diferentes dentro do contexto.

Dentre as várias significações destacadas em “Ética”, a que importa em nosso estudo é a que considera a “moral” como: “ modelo ideal de boa conduta socialmente

<sup>86</sup> COSTA, Adriano Soares Da. **Instituições de direito eleitoral**. 8ª ed. rev.amp e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 29.

<sup>87</sup> Idem, Ibidem, p. 149.

<sup>88</sup> Idem, Ibidem, p. 152.

estabelecido”.<sup>89</sup> Muitas vezes emprega-se, no mesmo contexto, a palavra *moral* e *ética*, com o sentido de “conjunto de princípios, normas, preceitos e valores que regem a vida dos povos e dos indivíduos.”<sup>90</sup> No entanto, *ética* é parte da Filosofia que se dedica à reflexão sobre a *moral*, enquanto esta se propõe a ações concretas. Esclarecem Adela e Martinez a origem etimológica dos dois termos:

A palavra “ética” procede do grego *ethos*, que significava anteriormente “morada”, “lugar em que vivemos”, mas posteriormente passou a significar “o caráter”, o “modo de ser” que uma pessoa ou grupo vai adquirindo ao longo da vida. Por sua vez, o termo “moral” procede do latim *mos, moris*, que originariamente significava “costume”, mas em seguida passou a significar também “caráter” ou “modo de ser”. Desse modo “ética” e “moral” confluem etimologicamente em um significado quase idêntico: tudo aquilo que se refere ao modo de ser ou caráter adquirido como resultado de pôr em prática alguns costumes ou hábitos considerados bons.<sup>91</sup>

Diante da proximidade de seus significados, referidos autores concluem pela não tentativa de impugnar o uso dos termos como sinônimos. No entanto, lembram que na maioria das vezes são utilizados com o sentido da palavra “moral”:

Dada essas coincidências etimológicas, não é de estranhar que os termos “moral” e “ética” aparecem como intercambiáveis em muitos contextos cotidianos: fala-se, por exemplo, de uma “atitude ética” para designar uma atitude “moralmente correta” segundo determinado código moral; ou diz-se que um comportamento “foi pouco ético” para significar que não se ajustou aos padrões habituais da moral vigente. Esse uso dos termos “ética” e “moral” como sinônimos está tão difundido que não vale a pena tentar impugná-lo. Mas convém ter consciência de que esse uso denota, na maioria dos contextos, o que denominamos a “moral”, ou seja, a referência a algum código moral concreto.<sup>92</sup>

Diante do exposto, utilizaremos indistintamente os termos “moral” e “ética”, em nosso estudo sobre a moralização das candidaturas. Dessa forma, ao abordar o tema, entendamos “a moral” ou “ética”, como “conjunto de princípios, normas e valores que cada geração transmite à geração seguinte na confiança de que se trata de um bom legado de orientações sobre o modo de se comportar para viver uma vida boa e justa.”<sup>93</sup>

Esperamos de nossos representantes o respeito a esse código de conduta baseado em valores de honestidade e justiça. A disciplina da inelegibilidade por vida pregressa moralmente desabonadora ainda está aquém do que entendemos por “moral”, mas já

<sup>89</sup> CORTINA, Adela; MARINEZ, Emílio. *Ética*. Tradução: Silvana Cobbuci Leite. 3ª ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2005, p. 14.

<sup>90</sup> Idem, *Ibidem*, p. 20.

<sup>91</sup> Idem, *Ibidem*, p. 20.

<sup>92</sup> Idem, *Ibidem*, p. 20.

<sup>93</sup> Idem, *Ibidem*, p. 20.

representa um primeiro passo nessa busca por uma higidez moral da política brasileira. Djalma Pinto esclarece que:

Durante muito tempo, prevaleceu no Brasil esta linha de entendimento: “o ato é imoral, mas é legal”. Convivia, assim, a sociedade brasileira com essa aberração sob o fundamento de que não havia infração à ordem jurídica quando a ação do administrador público fosse simplesmente ofensiva à moralidade.<sup>94</sup>

Essa linha de pensamento, como nos adverte Pinto, baseava-se na lógica maquiavélica, segundo a qual: “Deve-se compreender que um príncipe, sobretudo um príncipe novo, não pode observar todas aquelas coisas que fazem com que os homens sejam considerados bons.”<sup>95</sup>

Compreendia-se Moral e Direito em planos totalmente diferentes. Recusava-se imaginar a análise moral das ações do homem surtindo efeitos jurídicos. A Moral vincularia apenas intimamente o homem, não podendo o desrespeito ao código ético vigente ter como consequência uma sanção. Para Kelsen, essa era a distinção entre Moral e Direito:

O Direito só pode ser distinguido essencialmente da Moral quando – como já mostramos - se concebe uma ordem de coação, isto é, como uma ordem normativa que procura obter uma determinada conduta humana ligando à conduta oposta um *acto* de coerção socialmente organizado, enquanto a Moral é uma ordem social que não estatui quaisquer sanções desse tipo, visto que suas sanções apenas consistem na aprovação da conduta conforme as normas e na desaprovação da conduta contrária às normas, nela não entrando sequer em linha de conta, portanto, o emprego da força física.<sup>96</sup>

Destacamos aqui as palavras de Will Durant sobre o papel da lei e da moral na sociedade: “[...] em todas as épocas, a lei e a moral têm procurado manter a ordem social contra o inato individualismo de homens que, por natureza, jamais pretendem ser cidadãos respeitadores da lei.”<sup>97</sup>

<sup>94</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Antônio D’ Elia, São Paulo, Cultrix, 1995, pg.112. *apud* PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal- noções gerais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 380.

<sup>95</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal- noções gerais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 381.

<sup>96</sup> Kelsen. **Teoria pura do direito**, 6ª ed., Coimbra, Armênio Amado Editora, 1984, p.99 *apud* PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal- noções gerais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 381.

<sup>97</sup> **A história da civilização: a idade da fé**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Record, 1952, pg. 741. *Apud* PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 47-48.

Quando se exige a moralização das candidaturas não se está defendendo a ética à maneira do Velho Testamento, não se exige um moralismo exacerbado. Nesse sentido é a ponderação de Luciano Zajdsznajder:

O moralismo é o extremo oposto da insensibilidade ética. É uma hipersensibilidade: isto é, ver questões morais ou éticas por toda parte, estar pronto para realizar discursos condenatórios, encarar qualquer falta como um grande pecado e, principalmente, julgar e colocar-se como juiz de tudo e de todos.<sup>98</sup>

A Constituição Federal de 1998 ordenou que fosse levada em consideração, para fins de registro de candidatura, a vida pregressa do cidadão que deseje lançar-se ao pleito eleitoral. Dessa forma, a Constituição resguardou o valor da idoneidade para a investidura no poder político. A introdução do **princípio da moralidade** não era novidade em nossa ordem constitucional. Já havia sido incorporado à Lei Maior o **princípio da moralidade administrativa**.

Maria Sylvia Zanella de Pietro adverte que nem todos os autores concordam com a existência do princípio da moralidade administrativa. Entendem eles que o conceito de moralidade administrativa é vago e impreciso, estando, na realidade, dentro do conceito de legalidade.<sup>99</sup> No entanto, o texto constitucional é claro ao considerar tal princípio como um dos orientadores da Administração Pública.

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (grifo nosso).

Notamos, dessa forma, que o agente público tem o dever de cuidar dos bens e interesses públicos de forma proba. Não poderia ser diferente, uma vez que eles constituem os formadores da vontade superior do Estado. Se isso é exigido do agente público, em sentido amplo, imagine-se do agente político, que além de possuir o dever de resguardar o interesse público, é responsável pelo próprio funcionamento do Estado. Sobre o princípio da moralidade administrativa, o Ministro José Augusto Delgado observa:

A moralidade tem a função de limitar a atividade da administração. Exige-se com base nos postulados que a formam, que o atuar dos agentes públicos atenda a uma dupla necessidade: a de justiça para os cidadãos e a de eficiência para a própria administração, afim de que se consagrem os efeitos-

<sup>98</sup> ZAJDSZNADJDER, Luciano. **Ser ético** – Rio de Janeiro: Gryphus, 1994, p. 24.

<sup>99</sup> DI PIETRO, Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed.- São Paulo: Atlas, 2009, p. 75.

fins do ato administrativo consagrado no alcance da imposição do bem comum.<sup>100</sup>

Marcos Ramayana considera que a vida pregressa desabonadora de um agente político fere o princípio da moralidade administrativa e política. Sustentava o autor, mesmo antes da promulgação da Lei Complementar n° 135/2010, que a falta de uma reputação ilibada constituiria um obstáculo para o deferimento do registro de candidaturas. Adverte ainda o autor que:

Outrossim, o princípio da moralidade administrativa é previsto no art.37 da CFRB está em consonância com os princípios da lealdade e boa-fé. Em igual sentido são os arts.5º, LXXIII, e 85, V, da Constituição Federal. Os acessos ao poder público em geral, inclusive aos cargos decorrentes de mandatos eletivos se pautam pelas normas constitucionais. Todavia, o conceito subjetivo de moralidade é superlativo e toca ao direito natural de convivência social, ensejando uma sinergia de proteção pelas autoridades responsáveis pela defesa do regime democrático brasileiro.<sup>101</sup>

Essa exigência de moralidade encontra-se em outras áreas, que estão longe da magnitude da representação popular. Pedro Valls Feu Rosa<sup>102</sup> fornece-nos exemplos de inúmeras ocasiões em que se exige a análise da vida pregressa de um candidato. O autor aponta a Resolução n° 094/2005 do município de Fortaleza, que exige do pré-candidato ao cargo do membro do Conselho Tutelar os seguintes requisitos:

Reconhecida idoneidade moral mediante a apresentação dos seguintes documentos:

Certidão de Crimes e de Execuções Criminais fornecida pelo Tribunal de Justiça do Ceará;

Certidão de antecedentes criminais fornecida pela Justiça Federal;

Atestado de antecedentes fornecido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará.

Verificamos, portanto, que há até pouco tempo, uma pessoa com recheado antecedentes criminais poderia se eleger deputado federal, mas não poderia se

<sup>100</sup> **A Supremacia dos princípios informativos do Direito Administrativo – Interpretação e aplicação.** In: Coleção Revista dos Tribunais 701, pg.38. Apud ZAUPA, Fernando Martins; MEDEIROS, Antônio André. **A vida pregressa como condição de elegibilidade – Regência do princípio da moralidade sobre os detentores de cargo político**, pg. 282. In: COSTA, Daniel Gomes Castro da (Coord.). **Temas atuais de direito eleitoral: estudos em homenagem ao ministro José Augusto Delgado.** – São Paulo: Editora Pillares, 2009.

<sup>101</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 52-53.

<sup>102</sup> ROSA, Pedro Valls Feu. **Ficha Limpa e nossas instituições.** Pg. 274-277. In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar n°135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular.** Bauru: Edipor, 2010.

candidatar a membro do Conselho Tutelar. Mas o paradoxo vai mais além. Pedro Rosa registra que o Supremo Tribunal de Justiça exige para o cargo de estagiário voluntário uma reputação ilibada:

Para concorrer à vaga de estágio não-remunerado, o estudante não pode estar respondendo a processo criminal, nem ter sido condenado em nenhum ação. Também não podem ter sido indiciados em nenhum inquérito. (Notícias do Superior Tribunal de Justiça, 1º de agosto de 2006).

Os cargos mencionados acima não podem ser comparados à magnitude do cargo de representante político, seja ele do Poder Executivo ou do Legislativo. A moralidade deve ser incorporada a todas as áreas da Administração Pública, especialmente naquela responsável por reger o funcionamento do Estado de Direito. Essa exigência de uma vida pregressa moralmente compatível com o cargo político pleiteado é realidade em vários outros países. Marcos Ramayana aponta vários exemplos no direito estrangeiro:

Na **Bélgica**, o Código Eleitoral no art.6º, com a alteração da Lei de 05 de julho de 1976 (art.3º), assim dispõe: “ Ficarão definitivamente privados da capacidade eleitoral, não podendo ser admitidos à votação, **os que tenham sido condenados a uma pena criminal.**”

[...]

A Lei Eleitoral da **Dinamarca** de 31 de maio de 1987, no art.4º, item I, assim expressa: “A elegibilidade para o Parlamento é atribuída a todo indivíduo que gozar do direito de voto, nos termos dos arts. 1º e 2º, salvo se tiver sido **condenado por um acto que, aos olhos da opinião pública, o torne indigno de ser membro do Parlamento.**”.

Outrossim, a Lei Orgânica nº 5, de 19 de junho de 1985, do **Regime Eleitoral Espanhol**, no art.6º, item 2, disciplina: “Não poderão ser eleitos: a)os condenados por sentença transitada em julgado, a pena privativa de liberdade, durante o período de duração da mesma; b)**ainda que a sentença não seja transitada em julgado**, os condenados por crime de rebelião ou os membros de organizações terroristas condenados por crimes contra a vida, a integridade física ou liberdade das pessoas.”<sup>103</sup>(grifo nosso)

Percebe-se, pois, que nesses ordenamentos jurídicos mencionados, não se exige trânsito em julgado de uma decisão criminal para se obstaculizar a candidatura de uma pessoa dotada de uma vida pregressa desabonadora. A Lei Eleitoral da Dinamarca vai além, pois ela não se refere apenas às condenações criminais, mas a qualquer ato, que aos olhos da opinião pública, torne o candidato moralmente incompatível com o cargo político. Preocupam-se eles, com a imagem que a sua população possui de seus

<sup>103</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 51-52.

representantes políticos, pois um Estado que não é levado a sério por seus jurisdicionados, tende a arruinar-se.

Não há como negar que o comportamento dos políticos, ou seja, de nossos representantes, acaba por influenciar o comportamento de toda uma sociedade. Imperiosas se fazem, dessa forma, as palavras de Djalma Pinto:

Na verdade, a ordem jurídica assemelha-se a um grande edifício, cujo alicerce é constituído pela Moral que se propaga pelos bons costumes. Se, na sociedade, os costumes disseminados são de agressão à coisa pública, se os valores são distorcidos pelos detentores do poder, aquela base de sustentação se fragiliza, provocando a ruína da edificação.<sup>104</sup>

Se pessoas que têm contra si inúmeros processos criminais, muitas vezes envolvendo crimes escabrosos, conseguem se eleger, torna-se complicado exigir da sociedade que esta leve a sério a Administração Pública. Tal falta de credibilidade traz consequências terríveis, como exemplo, podemos citar a sonegação fiscal. Imagina-se que o político que está sendo processado por furto ou estelionato, deve estar utilizando os bens públicos como se seus fossem. Dessa forma, porque o cidadão pagaria seus impostos? Ele não crê que os tributos pagos serão utilizados na coisa pública, desestimulando assim o pagamento dos mesmos. E não é só por isso. Desacredita-se também na punição a ser aplicada. No momento que homens suspeitos do cometimento de vários crimes conseguem alcançar os mais importantes cargos no Estado, parte da sociedade passa a imaginar que o crime vale à pena. Dessa forma, há uma distorção total da concepção da própria atuação do Estado. Sobre o acesso ao poder de quem já praticou irregularidades em seu exercício, Djalma Pinto salienta:

A tolerância em manter ou permitir acesso a ele a quem pratica ou já praticou gravíssimas irregularidades, no seu exercício, significa aval para destruição dos valores essenciais na sociedade, cuja ausência torna amargo o destino de qualquer povo.

[...]

A presença de fraudadores, no exercício da função pública, nada mais é do que sintoma de enfermidade social. É a prevalência da ilegalidade sobre todos os argumentos da racionalidade. Afinal, o poder é para conter, reprimir, impedir as ações contrárias à lei.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal- noções gerais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 386.

<sup>105</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 55.

As normas relacionadas à investidura do mandato devem ser pautadas na supremacia do interesse público. Devemos observar que cargo político não é direito individual de ninguém. Os candidatos a ocuparem cargos políticos necessitam saber separar seus interesses individuais dos interesses da sociedade a qual representam. Para que isso seja possível, sua conduta não pode conflitar com o código de conduta moral dos representados, sob pena de perder o representante sua legitimidade. Quem não respeita preceitos morais básicos, não conseguirá espelhar a vontade do povo. Importantes são as palavras de Djalma Pinto:

Quem não é detentor de espírito público está desqualificado para exercer mandato político numa democracia. Trata-se de alguém que conseguiu eleger-se para defender os seus interesses. Sua investidura no poder, representa por isso, uma ameaça ao interesse coletivo.<sup>106</sup>

De quem representa o povo exige-se honorabilidade, respeitabilidade e dignidade. Na Grécia antiga, a democracia tinha como base de sustentação a liberdade e a dignidade. Quem era acusado de algum crime, ou por qualquer motivo, não tinha o respeito popular não tinha voz na assembleia. Somente eram ouvidas e acolhidas as proposições de quem demonstrasse respeito e devoção à causa pública.<sup>107</sup>

Aliás, apenas para se postar o quanto o exercício de um cargo político não deve ser analisado sob o prisma individual, vale lembrar da discussão e posicionamento atualizado do TSE acerca dos cargos estarem ligados aos partidos políticos e não aos candidatos eleitos, havendo diversas perdas de mandato em razão de trocas partidárias e desfiliações.

A ideia de se fazer incidir um princípio de cunho individual a um caso que deve prevalecer e imperar o interesse público, certamente deriva de um sentimento ainda anacrônico, fundados nos fenômenos ocorridos em vários países ao longo da história da humanidade, em que a prevalência do interesse dos senhores feudais, reis, ditadores, entre outros, com uso do aparelho do poder, em ondas de afetação e abrangência, assolavam o indivíduo assim considerado.<sup>108</sup>

Faz-se importante registrar a origem etimológica da palavra “candidato”. “Candidato” vem de do latim *candidatus*, isto é, vestido de branco (*candidus*). Em *Vocabulário Jurídico*, Plácido e Silva fornece-nos a definição para o vocábulo em discussão.

<sup>106</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 53.

<sup>107</sup> Idem, *Ibidem*, p. 60.

<sup>108</sup> ZAUPA, Fernando Martins; MEDEIROS, Antônio André. **A vida progressa como condição de elegibilidade – Regência do princípio da moralidade sobre os detentores de cargo político**, p. 282. In: COSTA, Daniel Gomes Castro da (Coord.). **Temas atuais de direito eleitoral: estudos em homenagem ao ministro José Augusto Delgado**. – São Paulo: Editora Pillares, 2009.

CANDIDATO. Derivado do latim *candidatus*, indica todo aquele que se faz pretendente de alguma honra, de algum grau, de alguma dignidade ou de algum cargo. Para os romanos, particularmente, designava o pretendente a cargo público, a que assomava por meio de eleições, principalmente ao cargo de magistrado. E os candidatos assim se designavam porque, à cata de votos, acompanhados de seus parentes, amigos e clientes, iam de vestes brancas, afim de que melhor se distinguissem. Do *candidus*, em alusão às vestes brancas, surgiu *candidatus*. [...] <sup>109</sup>

No dicionário da língua portuguesa assinado por Luiz Antonio Sacconi, encontramos, como uma das acepções da palavra “cândido”, o seguinte: “Cândido: [...] 3. Sem malícia; ingênuo; inocente: os olhos cândidos de uma criança. [...]”<sup>110</sup>. Percebemos facilmente que a origem etimológica do vocábulo *candidato* se afasta totalmente da noção geral que se tem de nossos representantes. No entanto, é plenamente justificável essa mudança tão drástica de sentido, que abalou até mesmo nossa compreensão do que seja política. Não se exige, de maneira alguma, que os candidatos cheguem a esse patamar de ingenuidade, mas que pelo menos, possa ser relacionada a eles a noção de inocência. Deve-se ressaltar que esta se desfaz independentemente de ter havido trânsito em julgado ou não. Sobre a relação entre presunção de inocência e inelegibilidade, teceremos nossos comentários no capítulo seguinte.

Observa sabiamente Djalma Pinto a dificuldade que as pessoas menos esclarecidas têm de distinguir um bom e o mal político. Não deverá ser afastada jamais, por essa razão, o seu direito ao voto. No entanto, se exige por parte do Estado, através das leis, obviamente, que se faça uma triagem dos candidatos, para que daí se apresente as pessoas passíveis de voto popular.

Por razões óbvias, as pessoas menos esclarecidas não são capazes, muitas vezes, de perceber a nocividade que representam aqueles que se apropriam de dinheiro pertencente ao seu município. Costumam estes, com frequência, fazer visita às pessoas carentes. Fornecem-lhes bens às vésperas das eleições e chegam a lhes demonstrar até afetividade, sempre visando à obtenção do voto. <sup>111</sup>

Pessoas humildes são aproveitadas em razão de sua inocência e de suas condições péssimas de subsistência para votos serem angariados. Não se pode exigir de quem muitas vezes passa fome, a pesquisa da vida pregressa dos candidatos. Essa deve

<sup>109</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27ª ed. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, p. 247.

<sup>110</sup> SACCONI, Luiz Antônio. **Minidicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. 11ª ed. São Paulo: Nova Geração, 2009, p. 222.

<sup>111</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 131.

ser função do Estado de Direito. Não existe democracia em uma sociedade em que boa parte dos eleitores está cega. A triagem dos candidatos pela análise de sua vida pregressa, com o fim de conferir moralidade ao exercício do mandato, há de ser realizada por quem tem o dever de garantir proteção à sociedade. O Poder Judiciário, dessa forma, deverá sempre impedir a infiltração no poder de pessoas descompromissadas com os preceitos morais mais básicos. Merece atenção essa passagem da autoria de Djalma Pinto: “Deixar que o eleitor, necessitado e desfigurado pela desnutrição, faça uma avaliação da idoneidade dos candidatos, antes de votar, é punir inconscientemente a representação popular.”<sup>112</sup>

Gostaríamos de registrar aqui a importância que os Partidos Políticos têm na tarefa de limpeza da política brasileira. Os partidos deveriam, em suas convenções, ao invés de escolher os candidatos que mais “carregassem” outros filiados, lançar à sociedade pessoas que considerem mais aptas ao exercício da representação popular. Dispõe o art.1º da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) que:

Art. 1º. O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no **interesse do regime democrático**, a **autenticidade do sistema representativo** e a **defender os direitos fundamentais** definidos na Constituição Federal. (grifo nosso)

Quem lança ao pleito eleitoral candidatos com uma vida pregressa desabonadora não está assegurando o interesse do regime democrático, nem a autenticidade do sistema representativo, e muito menos defendendo os direitos fundamentais. A investidura no poder de pessoas sem idoneidade fere de morte o **princípio da dignidade do eleitor** ou da pessoa humana, previsto no art.1º, III, da CF. Nesse sentido, Marcos Ramayana: “Na verdade, existe verdadeira imbricação entre o princípio da cidadania e da dignidade do eleitor como pessoa humana que merecem respeito e prestação de contas dos atos dos seus representantes políticos.”<sup>113</sup>

Na história de nosso país, temos registrado, já no Brasil Colônia, a preocupação com a honradez dos candidatos às câmaras municipais. Djalma Pinto fornece-nos a informação de que:

No império, as Instruções de 19 de junho de 1822, excluíam do direito de voto os criminosos, exigindo honradez, probidade, sem nenhuma sombra de suspeita e decente subsistência por emprego, indústria ou bens, como

<sup>112</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 59.

<sup>113</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 52.

requisitos para que um homem pudesse ser eleitor de segundo grau (escolhido pelos eleitores da paróquia para votar na eleição para escolha dos deputados à Assembleia Geral Constituinte). Para ser eleito deputado, além de preencher as exigências feitas aos eleitores, o cidadão deveria reunir maior instrução, reconhecidas virtudes, verdadeiro patriotismo e decidido zelo pela causa do Brasil. Para ser um Senador, no Império, nomeado pelo Imperador mediante lista tríplice elaborada pelos eleitores da respectiva província, o cidadão brasileiro devia ser pessoa de saber, capacidade e virtudes.<sup>114</sup>

Marcelo Roseno, em *Direito Eleitoral – Reflexões sobre temas contemporâneos*,<sup>115</sup> tece um breve histórico da inelegibilidade fundada na moralidade para o exercício do mandato no constitucionalismo brasileiro. O autor aponta na Constituição de 1946 um início de impedimento às candidaturas que não fossem moralmente recomendáveis. Apesar do art.2º da Emenda Constitucional nº 14, de 03 de junho de 1965 (Emenda que alterou a Constituição de 1946) não cuidar especificamente da “moralidade para o exercício do mandato”, trouxe em seu texto a necessidade da preservação da probidade administrativa. Garantindo a probidade no trato dos bens públicos, estaríamos abrindo caminho, de qualquer sorte, para uma moralização da Administração Pública.

A Constituição de 1967 sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Esta estabeleceu, em seu art. 151, inciso IV, a reserva à lei complementar para a disciplina de casos de inelegibilidade e os prazos de cessação, apontando como um dos fundamentos que deveriam ser seguidos “a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato”.<sup>116</sup>

Art.151. Lei Complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

- I- O regime democrático
- II- A probidade administrativa
- III- A normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou empregos públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e
- IV- A moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato. (grifo nosso)**

<sup>114</sup> ARAÚJO, Washington Luís Bezerra de. **Voto no Brasil: da Colônia ao Império**. Monografia 2007, pg.18-20 (Especialização) – Escola Superior de Magistratura do Ceará. *Apud* PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 47-48.

<sup>115</sup> OLIVEIRA, Marcelo Roseno. **Direito eleitoral – Reflexões sobre temas contemporâneos**. Fortaleza: ABC Editora, 2008, p. 58.

<sup>116</sup> Idem, *Ibidem*, p. 59.

Seguindo o disposto na Constituição então vigente, foi editada a Lei Complementar nº 05, de 29 de abril de 1970. Tal Lei estabelecia, em art. 1º, inciso I, alínea “n”, que seriam inelegíveis:

Os que tenham sido condenados ou respondam a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público recebida pela autoridade judiciária competente, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública, o patrimônio ou pelo previsto no art.22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou plenamente reabilitados.

Ao analisar tal dispositivo, podemos pensar inicialmente que representou ele um avanço na moralização de nossa democracia representativa. No entanto, o contexto histórico que vivenciávamos (a ditadura militar) impedia que se registrasse qualquer evolução política. Tudo servia como desculpa para a manutenção do poder dos militares. Várias eram as pessoas que respondiam a processo criminal por “atentarem contra a segurança nacional”. Na verdade, elas estavam apenas querendo desfazer aquele golpe político que amordaçou nossa democracia. Então, possuindo uma Justiça sem um devido processo legal e denúncias pelo Ministério público pautadas em perseguições políticas, não poderíamos visualizar qualquer avanço.

A Constituição Federal de 1988, quando de sua entrada em vigor, não tratou da necessidade de preservação da moralidade para o exercício de mandato político. Juridicamente, representaria isso um retrocesso, mas empiricamente não, já que a previsão na Constituição anterior tinha como pano de fundo a Ditadura Militar. A CF/88 assim dispunha em ser art. 14, §9º:

Art. 14, §9º. Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger 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 ou indireta.

A Lei Complementar prevista no art. 14, §9º foi editada em 18 de maio de 1990: Lei Complementar nº 64. Em seu art. 1º, inciso I, alínea “e”, considerou inelegíveis:

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

Percebe-se então, que a “Lei das Inelegibilidades” não incluiu inicialmente, como causa de inelegibilidade, o fato de o candidato estar respondendo a processo

criminal. Exigia-se que a condenação criminal transitasse em julgado para que surtisse efeitos no âmbito dos direitos políticos. Não poderia ser diferente, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não previa, na época, a “moralidade para exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato” como fim a ser protegido pela Lei Complementar que viesse a disciplinar as inelegibilidades.

Com a Emenda Constitucional de Revisão n° 4, de 7 de junho de 1994, houve a alteração do art. 14, §9° da Constituição Federal, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14, §9°. Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, **a moralidade para o exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato**, e a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

José Jairo Gomes analisou bem o significado da introdução do princípio da moralidade na seara eleitoral. Segundo o destacado autor:

No âmbito dos direitos políticos, o princípio da moralidade inscrito no artigo 14, §9°, da Constituição conduz à ética para dentro do jogo eleitoral. Significa dizer que o mandato obtido por meio de práticas ilícitas, antiéticas, imorais, não goza de legitimidade. Mais que isso: significa que o mandato político deve ser sempre conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização.<sup>117</sup>

Como se percebe, a Constituição encomendou à Lei Complementar, como era de praxe, o estabelecimento dos casos de inelegibilidade. Essa tal Lei Complementar somente foi editada em 04 de junho de 2010 (Lei Complementar n° 135/2010). Portanto, tivemos 16 anos de inércia do Poder Legislativo, a quem cabia tornar factível juridicamente a consideração da vida pregressa para fins de elegibilidade. Sobre a “Lei da Ficha Limpa” faremos maiores considerações no capítulo vindouro.

Sobre a falta de Lei Complementar para disciplinar as inelegibilidades, considerada a vida pregressa do candidato, são merecedoras de atenção as palavras de Djalma Pinto:

[...] a exigência de virtude, honradez, vida pregressa compatível com o mandato, sempre foram requisitos elementares no Brasil para investidura na representação popular, inclusive, no período em que o constitucionalismo era menos difundido e quando a Constituição não exaltava expressamente o princípio da moralidade. Afigura-se, portanto, absurdo, no século XXI, seja a

<sup>117</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6ª ed. rev. atual. e ampl., - São Paulo: Atlas, 2011, p. 48-49.

produção do Direito brasileiro confiada a pessoas tidas como criminosas, as quais, desde o Brasil Colônia, pela ameaça ao próprio comprometimento da normalidade das eleições que sempre estão a representar, sequer podiam votar.<sup>118</sup>

Durante essa inércia legislativa, foi o art. 14, §9º da CF objeto de inúmeros debates. Discutia-se, com razão, sobre a auto-aplicabilidade ou não desse dispositivo constitucional. Como já mencionado, o legislador constituinte reservou à Lei Complementar o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade, a fim de resguardar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Em razão das controvérsias acerca da interpretação do preceito constitucional, o Tribunal Superior Eleitoral editou a **Súmula nº 13**, publicada no Diário de Justiça da União em 1996. Referida súmula, dispõe o seguinte: “**Não é auto-aplicável o §9º, artigo 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94.**” Dessa forma, compreendeu-se que o referido dispositivo era norma de eficácia limitada, na tradicional classificação de José Afonso da Silva. Para o ilustre constitucionalista, normas de eficácia limitada são aquelas que apresentam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhe desenvolva a aplicabilidade.”<sup>119</sup>

Apesar do entendimento sumulado, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, nas eleições municipais de 2004, sustentou a possibilidade de indeferir o registro de candidatura de pré-candidato por ser possuidor de vida pregressa desabonadora, mesmo sem a existência, há época, da Lei Complementar exigida no texto constitucional. Portanto, o TRE/RJ tomou posicionamento contrário à Súmula nº 13 do TSE, defendendo a auto-aplicabilidade do art. 14, §9º da CF.

No pleito de 2006, o TRE/RJ indeferiu o **registro de candidatura de Eurico Miranda**, que postulava ser candidato a deputado federal pelo Partido Progressista. A rejeição de seu registro teve como base os inúmeros processos criminais em que

<sup>118</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 48.

<sup>119</sup> SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 90.

constava com réu, levando o tribunal a entender que não gozava o postulante uma reputação ilibada. Faz-se importante destacar o trecho do **Acórdão n° 31.328 do TRE/RJ**, do qual foi relatora a Juíza Jaqueline Lima Montenegro:

[...] Afinal, se esse dispositivo constitucional traz o valor superior da moralidade para o exercício do mandato, deve incidir imediatamente no cenário jurídico e impõem-se seja integrado pelo intérprete, porquanto não há nenhum sentido em que se espere a edição de lei complementar nele aludida, relegando ao âmbito da imoralidade, e alguns casos, o deferimento de registro de candidatura, quando a norma constitucional é tão clara e efetiva quanto aquele que, desde 1994, pretende como diretriz para o nosso sistema eleitoral.

Ressalte-se, ademais, que o sentido de moralidade para os fins aqui colimados não depende de nenhuma tarefa complexa para sua integração, sobretudo quando é alcançada com facilidade a compreensão sobre o que seja uma vida pregressa imaculada. Esse conceito não depende por óbvio, de definição em lei infraconstitucional, não obstante poder vir ser por ela tratado.

Dado o indeferimento do registro de candidatura de Eurico Miranda, impetrou-se Recurso Ordinário no TSE (**RO 1069/RJ**), que reafirmou, no seu julgamento, o entendimento já sumulado: não auto-aplicabilidade do art. 14, §9º da CF. Foram vencidos os entendimentos dos Ministros Carlos Ayres Britto, Cezar Asfor Rocha e José Delgado. Eis a Ementa do Acórdão do Recurso Ordinário ora analisado:

Eleições 2006. Registro de Candidato. Deputado Federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art.14, §9. Da Constituição Federal.

1. O art.14,§9º, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula n° 13 do Tribunal Superior Eleitoral).
2. Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, sem se substituir ao legislador, defini-los.

Recurso provido para deferir o registro.

O **Ministro Marcelo Ribeiro**, relator da decisão em apreço, posicionou-se contra a auto-aplicabilidade do art. 14, §9º da CF. Merecem atenção suas palavras:

[...] Além de haver súmula deste Tribunal assentando não ser auto-aplicável este artigo (Súmula TSE n°13), O referido dispositivo expressamente começa assentando que “lei complementar estabelecerá”. Não tenho a menor dúvida de que um artigo que diz “que a lei estabelecerá” não é auto-aplicável.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n° 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. , pg.4. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

O Ministro também afirmou que não consta na Lei Complementar nº64/90 nenhum dispositivo que permita se chegar à conclusão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, pois a lei em comento aponta como causa de inelegibilidade a existência de ação penal transitada em julgado em que tenha o pretense candidato sido condenado. Ele também lembra que o Supremo Tribunal Federal, ao examinar a Lei Complementar nº 5, a declarou inconstitucional, por exigir apenas a condenação (sem trânsito em julgado) como causa de inelegibilidade.

O **Ministro Marco Aurélio**, então Presidente do TSE, entendeu da mesma forma que o relator. Iniciou seu voto advertindo que: “estamos a julgar no campo da inelegibilidade, de regras que consubstanciam a exceção, no qual, portanto, somente pode ser interpretado de forma estrita o que nelas se contém.”<sup>121</sup> Destacou também que não eram ele e seus pares, legisladores, portanto, não poderiam se substituir ao Congresso Nacional e modificar a Lei de Inelegibilidade, apesar da alteração do texto do §9º do art. 14. Mostrou ainda o Ministro ciência da importância daquele julgamento, mantendo a tese da não auto-aplicabilidade:

O julgamento é importantíssimo e certamente, em termos do crivo do Tribunal Superior Eleitoral, não será entendido pelos leigos, pela sociedade, que anseia a correção de rumos, objetivando o afastamento. Das eleições, daqueles que de alguma forma, mostrem-se, no campo de presunção, transgressores da ordem jurídica.

[...]

Que a decisão do Tribunal Regional Eleitoral sirva até mesmo de advertência, de cobrança à União, como legisladora, às duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado da República. Mas, até que venha previsão normativa, não como chegar ao endosso, por maior que seja a vontade, do que seja decidido pela Corte Regional do Rio de Janeiro.<sup>122</sup>

O **Ministro Carlos Ayres Britto** proferiu seu voto-vista no sentido da auto-aplicabilidade da norma constitucional discutida. Defendeu que deveria ser feita uma interpretação pelo método sistemático:

[...] cuja função eidética é procurar o sentido peninsular da norma jurídica; isto é, o significado desse ou daquele texto normativo, não enquanto ilha,

<sup>121</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. , pg.06. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

<sup>122</sup> Idem, Ibidem, p. 9. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

porém península ou parte que se atrela ao corpo de dispositivos do diploma em que ele, texto normativo, se acha engastado.<sup>123</sup>

Ressaltou ainda o Ministro, a diferença entre as categorias de direitos subjetivos que se integram na lista dos direitos e garantias fundamentais. Posicionou-se no sentido de que cada uma dessas categorias de direitos (direitos individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos) obedece a uma lógica própria, “tem a sua peculiarizada ontologia e razão de ser”.<sup>124</sup> Esclareceu ele que o segmento dos direitos individuais e coletivos está centralmente direcionado para a concretização do princípio fundamental da “dignidade da pessoa humana”, protegendo a personalidade individual e corporativa contra a pessoa jurídica do Estado. Já os direitos políticos teriam uma maior proximidade do “princípio da soberania popular” e do “princípio da democracia representativa ou indireta”. Salientou o Ministro Carlos Britto que estes princípios possuem uma marcante diferença: “não são as pessoas que se servem imediatamente deles, princípios da soberania popular e da democracia representativa, mas eles é que são imediatamente servidos pelas pessoas.”. Dessa forma, os direitos políticos não existem apenas para favorecer imediatamente seus titulares.

O eleitor não exerce direito para primeiramente se beneficiar. Seu primeiro dever, no instante mesmo em que exerce o direito de votar, é para a afirmação da soberania popular (valor coletivo) e a autenticidade do regime representativo (também valor de índole coletiva). O mesmo acontecendo com o candidato a cargo político-eletivo, que só está juridicamente autorizado a disputar a preferência do eleitorado para representar uma coletividade territorial por inteiro. Jamais para apresentar (Pontes de Miranda) ou servir a si próprio.

O Ministro Carlos Ayres Britto continuou seu voto, manifestando-se no sentido de estarem os direitos políticos umbilicalmente ligados a valores, e não a pessoas. Destaca ainda o Ministro a função integrativo-secundária do TSE, apontando o art. 23 da Lei Complementar nº 64/90:

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

---

<sup>123</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.16. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

<sup>124</sup> Idem, Ibidem, p. 16. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

Da interpretação desse dispositivo, pode-se concluir que o juiz eleitoral não está preso às informações do processo, podendo verificar no caso concreto, se há ou não, na candidatura de certa pessoa, ofensa ao princípio da moralidade política. Portanto, não seria necessário o trânsito em julgado da decisão para causar sua inelegibilidade. O Ministro destacou também a incomum “folha corrida” do candidato a pleiteante a cargo de deputado federal. Como o ele informou, Eurico Miranda estava respondendo a oito ações penais e uma ação civil pública por improbidade administrativa. Entre os crimes a ele imputados, estavam: crime de falsificação de documento, crime contra o sistema financeiro nacional (evasão de divisas), crime de furto e lesão corporal. Em esclarecimento, o Ministro comentou que:

Há uma lógica, hoje, interpretativa, que se chama de ética da interpretação, que leva o direito a cumprir a sua destinação emancipatória ou saneadora de costumes, para que não se faça dele, direito, uma interpretação que se poderia chamar de leniente, para não dizer cúmplice, com aquela ideia de que pode processar que não vai dar em nada.<sup>125</sup>

O **Ministro Cezar Peluso** proferiu seu voto acompanhando o Relator e o Presidente do Tribunal, ou seja, considerou que o art. 14, §9º da CF somente poderia ser aplicado com a promulgação da Lei Complementar que estabelecesse quais seriam os casos de inelegibilidade com o fito de proteger, dentre outros valores, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

O Min. Cezar Peluso posicionou-se pela aplicabilidade do princípio da presunção de inocência, pelo qual ninguém poderia ser considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. O Ministro também advertiu que a inelegibilidade do art.14,§9º exige tipicidade, necessitando de lei complementar, não podendo, desta forma, ser estabelecido conforme o subjetivismo de algum julgador.

Após o pedido de vista dos autos, o **Ministro Cezar Asfor Rocha** posicionou-se, em seu voto-vista, pela possibilidade de aplicação do dispositivo constitucional analisado sem necessidade de lei complementar que estabelecesse as causas de inelegibilidade. Portanto, defendeu a auto-aplicabilidade do art.14,§9º da Constituição Federal.

---

<sup>125</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.26. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

O Min. Cezar Asfor lembrou o momento histórico em que foi instituído o dispositivo legal complementar (art. 1º, I, “e” da LC 64/90) no ordenamento jurídico brasileiro. Ressaltou que naquele momento “[...] reinava uma espécie de sacralidade com relação à coisa julgada, em virtude da qual a ela se atribuía um valor total, absoluto, insuperável, impedindo completamente quaisquer discussões ou reexames sobre as matérias nele inseridas.”<sup>126</sup>

O Ministro defendeu uma interpretação ampla da Constituição, considerando-se a eficácia direta dos princípios constitucionais.

Evidente que a atuação eficaz dos princípios constitucionais não depende, necessariamente, de mudanças normativas inferiores podendo o Julgador, atentando aos significados das postulações principiológicas, interpretar as normas inferiores de modo a resguardar a integridade e a soberania dos princípios, realizando a função de interpretar o ordenamento normativo em conformidade com os ditames desses mesmos princípios superiores.<sup>127</sup>

Comenta o Ministro que o princípio da presunção de inocência não pode ser desconhecido do exegeta constitucional, mas também não pode ignorar a força normativa dos princípios da Carta Magna, em especial, o contido em seu art. 14, §9º. Este dispositivo constitucional impõe a proteção da probidade e da moralidade públicas, preconizando os casos em que ao cidadão se proíbe o direito de concorrer ao cargo eletivo.

Tenho a segura convicção de que a existência de eventuais condenações criminais é da maior relevância para a jurisdição eleitoral, sendo de menor importância o fato de que essas condenações já haverem transitado em julgado, porque a Justiça Eleitoral não está, ao apreciar o pedido de registro de candidaturas, aplicando sanção penal (que efetivamente dependeria do trânsito em julgado da condenação), mas avaliando se o postulante ao registro reúne as condições legais exigidas.<sup>128</sup>

O Min. Cezar Asfor destaca em seu posicionamento, que a apreciação pela Justiça Eleitoral do pedido de registro de candidatura a cargo eletivo, deve se desenvolver em ambiente processual de dilargada liberdade judicial de pesquisa e ponderação dos elementos que acompanham e definem a reputação do pretendente.

---

<sup>126</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.49. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

<sup>127</sup> Idem, Ibidem, p. 49. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

<sup>128</sup> Idem, Ibidem, p. 55. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

Lembra o Ministro que a postulação eletiva não pode ser vista como uma pretensão individualista, mas como uma pretensão de bem servir à *polis*.

Concluiu o Ministro, sopesando os princípios da presunção de inocência e da proteção da probidade e moralidade administrativa, e levando em conta também o art. 23 da Lei de Inelegibilidades, que:

[...] a existência de uma condenação pelo crime de falsificação de documento público é indício bastante e presunção satisfatória para desabonar completamente a reputação do recorrente para o fim aqui colimado, que o aponta como desrecomendável à assunção de cargo eletivo, tendo em vista que, atentando para essas circunstâncias e no interesse público da lisura do pleito, a sua não participação no certame é medida que se impõe.<sup>129</sup>

Dessa forma, o Min. Cezar Asfor Rocha negou provimento ao recurso, acompanhando o voto do Ministro Carlos Ayres Britto. O **Ministro José Delgado** posicionou-se da mesma forma, destacando os princípios da moralidade pública e da confiabilidade, como garantidores do Estado Democrático de Direito. Princípios esses, afirmou o Ministro, contidos na Carta Magna de 1988, mas não somente no art. 37, *caput*.

O Direito Constitucional Eleitoral há de ser visto e compreendido como inserido no campo da responsabilidade a que todas as entidades jurídicas têm, que é a de cumprir as destinações contidas na Carta Magna, descobrindo-se, na sua vontade, e na vontade popular, especialmente, a de respeitar a moralidade, a dignidade humana, os valores da cidadania e dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito. Esses valores, entre outros, são os objetivos fundamentais visados pela República Federativa do Brasil, constituída no regime que valoriza a vontade do povo, sempre exigindo o cumprimento da probidade administrativa.<sup>130</sup>

Destacou o Ministro o art. 2º, inciso 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que preceitua a existência de deveres do indivíduo em relação à sua comunidade: “O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual, não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade.”. Dessa forma, percebemos que ao lado dos direitos políticos, há também os deveres. Um exemplo disso é o art. 14, §1º, alínea “a” da Constituição Federal que dispõe ser o alistamento eleitoral e o voto, obrigatórios para os maiores de dezoito anos.

<sup>129</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.61. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

<sup>130</sup> Idem, *Ibidem*, p. 61. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

Ressaltou o eminente Ministro alguns pontos a serem levados em consideração para a interpretação da lei eleitoral. Dentre eles, destacamos os seguintes:

[...] a visão da norma eleitoral há de alcançar os patamares da moralidade pública. O Estado e o cidadão têm, por destinação constitucional, compromisso com valores axiológicos, que são elementos formadores da Democracia;

[...] a solução dos conflitos eleitorais há de ser dada, pelo Poder Judiciário, tendo como base maior a concepção de que cultuamos um Estado Democrático de Direito, cujo conteúdo social e moral se fazem, notadamente, presentes.

O Ministro Cezar Asfor Rocha, defendeu, portanto, a auto-aplicabilidade do art. 14, §9º da Constituição Federal. Disse que quando o dispositivo constitucional dispôs que Lei Complementar iria estabelecer outros casos de inelegibilidade, o fez destacando o objetivo a ser atingido: proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. Portanto, no seu entendimento, a exigência de trânsito em julgado prevista na LC nº 64/90 não constitui requisito de natureza constitucional, devendo o efeito do princípio da presunção de inocência, na seara eleitoral, ter efeito apenas relativo, uma vez que o que serão apuradas as condições para o exercício do cargo eletivo. Faz-se importante destacar a seguinte passagem do voto do Ministro:

É de se lembrar que, em se tratando de processos-crimes, o ordenamento jurídico coloca à disposição do acusado o direito de trancar a ação penal por ausência de justa causa para o oferecimento da denúncia. Em se tratando de acusação de prática de ilícitos administrativos, improbidade administrativa, o fato pode ser provisoriamente afastado, no círculo de ação ordinária, por via de tutela antecipada, onde pode ser reconhecida a verossimilhança do direito alegado.

Se o acusado, tanto na área penal, como na área cível, não tomou nenhuma providência para, desde logo, afastar as acusações que pesam contra si, não resta comprovado que está, no momento da inscrição de sua candidatura, apto a exercer cargo público, por não ser possível comprovar conduta ilibada.<sup>131</sup>

Por último, tivemos o voto-vista do **Ministro Gerardo Grossi**, que foi o responsável pelo desempate da votação. Um dos problemas levantados pelo Ministro que o levou a posicionar-se contra a auto-aplicabilidade do dispositivo constitucional em comento, foi a inexistência de prazo dessa hipótese constitucional de inelegibilidade. Portanto, para ele deveria ser editada Lei Complementar estabelecendo o prazo.

<sup>131</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.76.. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

Somente a partir de sua edição, poderia ser o art. 14, §9º da CF aplicado para a vedação de registro de candidatura de pessoa dotada de vida pregressa desabonadora. Merecem atenção suas palavras sobre a falta de um prazo de inelegibilidade por falta de moralidade:

E no caso de se declarar inelegível um cidadão porque sua conduta, refletida em eventuais inquéritos e ações penais a que responda, não lhe recomenda a elegibilidade, para atender as “sugestões” constitucionais de moralidade, probidade e quejandos? Sofreria ele uma pena perpétua? Ficaria ao alvitre do juiz dizer se este mau cidadão, um dia se fez um bom cidadão?<sup>132</sup>

Portanto, no julgamento do Recurso Ordinário nº 1.069 restou vencida a tese da auto-aplicabilidade do art. 14, §9º da Constituição Federal. A discussão não tem mais razão de ser, tendo em vista a edição da tal Lei Complementar. No dia 04 de junho de 2010, ou seja, quatro anos depois do debate no Tribunal Superior Eleitoral, foi editada a Lei Complementar nº 135/2010 que estabeleceu os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.

Representou a promulgação da Lei Complementar nº 135/2010 um importante avanço na higidez da política brasileira. O que se destacou nessa evolução foi o movimento da sociedade brasileira para efetivar o princípio da moralidade pública, já estampado no art. 14, §9º da Constituição Federal. Diante da inércia legislativa, o povo resolveu tomar as rédeas do processo político, e observando o princípio fundamental da soberania popular, conseguiu as assinaturas necessárias para a viabilização da iniciativa popular de moralização das candidaturas. Desse movimento político surgiu a famosa “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135/2010), que será nosso objeto de análise no capítulo vindouro.

---

<sup>132</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Pg.76. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10h20min.

### 3. LEI COMPLEMENTAR N° 135/2010 (“LEI DA FICHA LIMPA”): EXIGÊNCIA POPULAR DE MORALIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS

A Lei Complementar n° 135/2010 representa uma vitória da sociedade brasileira. Vitória essa, que pode ser considerada sob dois aspectos: representou sua promulgação a superação da discussão de aplicação do princípio da moralidade eleitoral e também evidenciou uma mudança decisiva do papel político do eleitorado brasileiro, uma vez que a Lei Complementar em análise foi fruto de um projeto de lei de iniciativa popular.

Essa mudança de mentalidade da sociedade foi fundamental para o início da transformação política brasileira, pois não se faz reforma política apenas com a modificação de normas, mas também com a modificação de valores. As novas regras eleitorais criadas com a edição da Lei Complementar em apreço representam um “dever-ser” em completa sintonia com o espírito da sociedade. Essa compatibilidade entre a finalidade da norma e o sentimento jurídico dos jurisdicionados irá proporcionar sua melhor efetividade. É importante lembrar que *validade* ou *vigência* diferem de *eficácia*. Como leciona Miguel Reale, “vigência ou validade formal é a executoriedade compulsória de uma regra de direito, por haver preenchido os requisitos essenciais à sua feitura ou elaboração.”<sup>133</sup> Segundo o mesmo autor, os requisitos de validade são: ser a regra de direito emanada de um órgão competente, ter esse órgão competência *ratione materiae* e que haja legitimidade do procedimento (devido processo legal).

Adverte Miguel Reale que não basta para que a norma jurídica cumpra sua finalidade, a sua validade técnico-jurídica. Faz-se também necessária a sua eficácia no seio social. Eficácia “é a regra jurídica enquanto momento de conduta humana.”<sup>134</sup> Tecendo uma diferenciação entre validade e eficácia, o saudoso mestre assim se expressa:

Validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito no plano normativo. A eficácia, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela

---

<sup>133</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. ajustada ao novo código civil. – São Paulo: Saraiva, 2002, p. 108.

<sup>134</sup> Idem, *Ibidem*, p. 112.

comunidade, no plano social, ou mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento.<sup>135</sup>

Indubitavelmente, a norma que cria a inelegibilidade de cidadãos dotados de uma vida pregressa desabonadora compatibiliza-se, em perfeita simetria, com o anseio popular de moralização da política brasileira. Na verdade, não era necessária norma jurídica nenhuma para se considerar um absurdo o fato de uma pessoa com ficha criminal recheadíssima conseguir se candidatar aos cargos representativos de maior magnitude. Se perdermos da vontade popular, a Lei Complementar n° 135/2010 gozará de plena eficácia na sociedade. Esperamos que o Poder Judiciário, quando da aplicação da mesma, sintonize-se com o espírito do povo e não reduza a mesma a simples normatividade abstrata.

### **3.1. Breve histórico da Lei Complementar n° 135/2010: “Lei da Ficha Limpa”**

A sociedade, já há muito tempo, clamava por uma reforma política, principalmente de seus agentes. De nada adianta uma mudança do processo eleitoral, se não há uma transformação da qualidade daqueles que manifestam a vontade estatal. Colocar os rumos da política de um país nas mãos de pessoas inidôneas reflete imaturidade social.

Constatando que não havia por parte do Poder Legislativo muita disposição para a edição da Lei Complementar referida no art. 14, §9° da Constituição Federal, o povo brasileiro, através de várias entidades de âmbito nacional, se organizou para a coleta de assinaturas que viabilizasse a propositura de um projeto de lei de iniciativa popular. Foram coletadas quase dois milhões de assinaturas por todo o país, fato que denota o início de uma intensa participação popular na mudança de paradigmas.

Foi o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) o grande responsável por esse início de mobilização social. A organização não-governamental conta com 46 (quarenta e seis) entidades. Dentre elas, destacamos a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). Sobre a importância da AMB para o início

---

<sup>135</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. ajustada ao novo código civil. – São Paulo: Saraiva, 2002, p. 114.

da campanha, Dom Dimas Lara Barbosa, Secretário Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, assim se expressou:

Nesse contexto, deve-se destacar a importância da Associação Brasileira de Magistrados (AMB), entidade que integra o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Foi a AMB, que em 2008, conseguiu escancarar o debate sobre o perfil dos candidatos, valendo-se para isso de um simples e eficiente instrumento: a divulgação de dados públicos sobre postulantes a mandatos eletivos. Esta iniciativa conseguiu, pouco depois, influenciar a redação da reforma eleitoral ocorrida em 2009, que determinou a publicação do inteiro teor das certidões criminais apresentadas pelos candidatos.<sup>136</sup>

O MCCE já tinha sido responsável pela coleta de assinaturas para a proposição do projeto de lei que viria a ser convertido na Lei nº 9.840/1999. Tal lei alterou dispositivos da Lei nº 9.504/1997 (“Lei das Eleições”) e da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral). Com essas alterações, tipificou-se como crime eleitoral a captação ilícita de sufrágio (“compra de votos”) e a utilização da máquina administrativa para fins eleitorais. Quem fosse condenado por essas práticas poderia ter seu registro de candidatura cancelado ou seu diploma cassado. Essas transformações, com certeza contribuíram para uma maior moralização do processo eletivo.

A promulgação da Lei nº 9.840/1999 possuiu uma grande significado em nossa democracia, uma vez que surgiu das mãos do povo, verdadeiro titular da soberania nacional. No entanto, persistia um grande problema: os candidatos que fossem condenados pelas práticas vedadas pela referida Lei tinham seu registro ou diploma cassados, mas retornavam nas outras eleições, e muitas vezes, eram eleitos. A falta de instrução e educação política do povo e até mesmo o esquecimento dos fatos políticos por parte da sociedade contribuíam para que esses ofensores da democracia brasileira pudessem ser investidos em cargos políticos de magnitude.

Diante disso, o MCCE iniciou uma nova campanha, que obteve completo apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. A partir da aprovação da campanha em Assembleia da CNBB, a mesma foi lançada com o título de “Campanha Ficha Limpa”. Daniel Seidel, Secretário Executivo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), assim se manifestou sobre o processo de iniciativa popular:

Assim, construiu-se uma grande rede de coleta de assinaturas, que durou cerca de um ano e meio, alcançando 1 milhão e 300 mil assinaturas em

---

<sup>136</sup> BARBOSA, Dom Dimas Lara. **A Magistratura e a Lei da Ficha Limpa**. Pg. 19. In: CASTRO, Edson Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

setembro de 2009. A nova iniciativa foi entregue à Câmara dos Deputados justamente quando a Lei nº 9.840 completava 10 anos! O presidente da Câmara se comprometeu com a aprovação da proposta, que foi apensada a outras nove que já tramitavam na Casa a mais de 17 anos.<sup>137</sup>

Devido a uma demora inicial para o início da tramitação do projeto na Câmara, o MCCE resolveu continuar coletando assinaturas, entregando outras 300 mil assinaturas em dezembro de 2009. Ao mesmo tempo, iniciou-se uma mobilização nas redes sociais da *Internet* para pressionar o andamento do projeto. Dessa mobilização virtual, houve a adesão de mais 2 (dois) milhões de eleitores.<sup>138</sup>

Para aprovação do projeto de lei de iniciativa popular, teve a *Internet* fundamental importância. Percebemos claramente seu papel politizador da sociedade. As suas redes sociais representam um instrumento de grande eficácia na mobilização popular. Ideias se propagam no país inteiro em questões de segundos, permitindo assim, um maior exercício de nossa democracia. Vale lembrar que não podemos reduzir a democracia brasileira ao momento do voto, sendo este apenas um dos momentos do exercício da soberania popular. Sobre essa relação estabelecida entre Internet e política, especialmente a travada com a “Campanha Ficha Limpa”, relevantes se fazem as palavras de Graziela Nozomi Martino Tanaka (coordenadora de campanha da Avaaz.org<sup>139</sup> no Brasil):

A Internet já é responsável por disseminar e criar oportunidades de mobilização popular, levando a voz de cidadãos comuns para momentos políticos decisivos, seja em questões como o meio ambiente, direitos humanos, campanhas eleitorais ou outras questões políticas, sociais e ambientais. Estamos presenciando o surgimento de uma nova forma de engajamento, que permite uma participação popular mais abrangente, atingindo um número cada vez maior de pessoas. Através da Internet, qualquer um que se preocupa com questões políticas importantes encontra uma maneira de se manifestar em qualquer lugar do mundo.

[...]

Ao longo de quatro meses, a propagação da Campanha Ficha Limpa pela Internet aconteceu de forma crescente e surpreendente. Os alertas de campanha chegaram aos quatro cantos do país, gerando repercussão midiática, engajando pessoas em diversas ações e, principalmente, levando a

<sup>137</sup> SEIDEL, Daniel. **Conquistas da sociedade civil brasileira**. Pg.256. In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

<sup>138</sup> Idem, Ibidem.

<sup>139</sup> Avaaz é uma organização não governamental internacional promotora de mobilizações sociais online <<http://www.avaaz.org/po/about.php>>.

mensagem da sociedade civil diretamente aos ouvidos dos deputados e governantes.<sup>140</sup>

### 3.2. A iniciativa popular e a edição da “Lei da Ficha Limpa”

Preceitua o art. 14 da Constituição Federal que a iniciativa popular é um dos meios de exercício da soberania popular. Foi esse o caminho escolhido para a efetivação do princípio da moralidade eleitoral estampado no art. 14, §9º da Carta Magna. Observe-se que a propositura de um projeto de lei por meio de iniciativa popular, deve atender a alguns requisitos para ser viabilizada. Dispõe o art. 61, §2º da CF:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O instituto da iniciativa popular é novo em nosso ordenamento jurídico constitucional. A Constituição Federal de 1988 é a primeira, dentre as constituições brasileiras, a tratar desse assunto. José Duarte Neto assim se manifesta em relação à omissão das constituições anteriores:

As Constituições que antecederam a atual foram omissas quando trataram dos mecanismos de participação direta. Colocando em termos mais apropriados, omissão não houve, mas vontade explícita de excluir a participação popular direta dos negócios do Estado. Desejou-se a democracia representativa pura.<sup>141</sup>

Pontes de Miranda, em Comentários à Constituição de 1946, assim conceitua o instituto da iniciativa popular: “a iniciativa popular constitui direito público subjetivo, exercício da democracia imediata, que, por isso mesmo, só aos eleitores pode tocar.”<sup>142</sup> Destaquemos também a definição de José Duarte Neto, que divide a observação do instituto sob dois aspectos: no primeiro deles, diz que a iniciativa popular representa um

<sup>140</sup> TANAKA, Graziela Nozomi Martino. **O Ativismo Online na Ficha Limpa: como a Internet está mudando a política**. Pg.321-322. In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

<sup>141</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 87.

<sup>142</sup> PONTES DE MIRANDA, F.C. **Comentários à Constituição de 1946**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. V.4, Pg.440. *Apud* DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 106.

“direito político de iniciar o processo legislativo.”; no segundo momento, o instituto em questão “[...] como faculdade já exercitada, configura-se em ato promovido por um conjunto de cidadãos, visando a dar início ao processo de elaboração das normas legais.”<sup>143</sup>

Apesar da possibilidade de participação das entidades da sociedade civil em audiências sobre o projeto, não cabe a elas conferir ao mesmo seu devido andamento, sendo este um papel do Poder Legislativo. Relevante se faz o fato de que mesmo após a apresentação do projeto à Câmara, assinaturas continuaram chegando e foi aumentando a pressão popular para iniciar-se rapidamente a tramitação do Projeto de Lei nº 518/2009. Segundo informação do sítio eletrônico do Movimento de Combate à Corrupção<sup>144</sup>, foram entregues, depois da apresentação do projeto, cerca de 500 mil assinaturas recolhidas por meio de campanha virtual realizada pelo Avazz e cerca de 300 mil assinaturas recolhidas pelo MCCE.

A Lei 9.709/1998 disciplina, além dos institutos do plebiscito e do referendo, a iniciativa popular. Sobre esta, a Lei em comento não se prolonga muito em sua regulamentação, conferindo à Câmara dos Deputados, através de seu Regimento Interno, a competência para disciplinar as minúcias do trâmite de um projeto de lei de iniciativa popular. No entanto, merece destaque o §2º do art. 13 da Lei 9.709/1998. Dispõe o dispositivo legal que:

O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Com isso, evita-se que os anseios populares, organizados em forma de um projeto de lei de iniciativa popular, caiam no vazio por rejeição em razão de um simples vício de forma. Não cabe ao povo averiguar as técnicas legislativas, este trabalho é de responsabilidade do Parlamento. Regra em contrário tornaria infrutífera a mobilização social com o fim de iniciar um processo legislativo.

---

<sup>143</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 107.

<sup>144</sup> Campanha Ficha Limpa: uma vitória da sociedade!. **Movimento de Combate à Corrupção**. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/125>>. Acesso em: 25 de abril de 2011 às 14h40min.

Como dito anteriormente, é o Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>145</sup> quem dispõe sobre os detalhes de trâmite do projeto de origem popular. O seu art. 252 aponta as seguintes condições para a viabilização da propositura da iniciativa popular: a) assinatura de cada eleitor, acompanhada por seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; b) lista de assinaturas organizadas por Municípios e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; e c) instrução do projeto com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

Deve-se observar que segundo o art. 252, III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é facultada a entidade de sociedade civil patrocinar a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se a entidade pela coleta de assinaturas. No caso do projeto de lei que visava alterar a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), o MCCE encarregou-se, com o apoio de diversas entidades, do preenchimento das condições necessárias para a propositura do projeto.

Protocolizado o projeto perante a Secretaria Geral da Mesa e verificado o atendimento de todos os requisitos para a propositura do projeto de lei de iniciativa popular, este passa a tramitar na Câmara dos Deputados da mesma forma que os projetos de lei propostos por outros legitimados (art. 252, VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). José Duarte Neto expõe as diferenças na tramitação do projeto de lei de iniciativa popular:

Entretanto, difere dos demais quando permite que sujeito exógeno à Câmara venha a Plenário ou às Comissões discutir o projeto de origem popular. Essa prerrogativa é feita ao primeiro subscritor do projeto, ou então a alguém ali indicado (art. 252, VII). Terá ainda preferência da palavra quando, segundo a Ordem do Dia, outros deputados quiserem discutir a proposição (art. 171, §3º).<sup>146</sup>

O grupo de trabalho e de discussão do projeto na Câmara, presidido pelo Deputado Miguel Martini (PHS/MG) e relatado pelo Deputado Índio da Costa

---

<sup>145</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da C.D.** Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf)>. Acesso em: 23 de abril de 2011 às 14:32.

<sup>146</sup>DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal.** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 136.

(DEM/RJ) propôs um substitutivo ao projeto inicial. Márlon Jacinto Reis, juiz de Direito, presidente da ABRAMPPE (Associação Brasileira dos Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais.) e membro do MCCE, destaca alguns pontos importantes que foram objeto de proposta de modificação no projeto inicial:

O substitutivo elaborado pelo grupo de trabalho propunha algumas modificações no texto original, sendo a mais relevante a que exigia, para a ocorrência da inelegibilidade, que a condenação houvesse partido de um órgão jurisdicional colegiado, abandonando-se a proposição original que fazia menção à condenação oriunda de qualquer órgão do Poder Judiciário.

Para facilitar a aprovação da matéria, concordou-se em deixar explicitado no texto que as ações penais privadas ou ações penais públicas relativas a crimes culposos ou de menor potencial ofensivo não seriam capazes de originar o afastamento das candidaturas. Evitava-se, assim, que questões de menor relevância ou motivadas por interesses particulares (como crimes contra a honra) pudessem implicar em limitação à elegibilidade.<sup>147</sup>

O projeto passou a ser debatido no Plenário da Câmara em 7 de abril de 2010, passando pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em que foi designado como relator o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). Segundo Márlon Jacinto Reis:

Sua principal colaboração para o projeto foi a introdução de um dispositivo (o novo art. 26-c da Lei de inelegibilidades) que torna possível a conquista de uma suspensão cautelar de inelegibilidade do candidato disposto a ver o seu recurso julgado com prioridade sobre todos os demais processos, à exceção do mandado de segurança e do habeas corpus.<sup>148</sup>

Lamentavelmente, houve uma grande abstenção por parte dos deputados federais na votação do projeto “Ficha Limpa” (PLP n° 518/2009). O sítio eletrônico *Congresso em Foco – Jornalismo para mudar* destacou esse desinteresse ou medo de posicionar-se de nossos representantes:

Cinquenta e cinco deputados deixaram de votar o projeto ficha limpa, embora estivessem presentes na sessão que resultou na aprovação da proposta que proíbe a candidatura de políticos com condenação na Justiça. Segundo a lista de presença da sessão, iniciada às 21h09 de ontem (4) e encerrada a 0:27 desta quarta-feira (5), 445 parlamentares registraram presença. Mas apenas

---

<sup>147</sup> REIS, Márlon Jacinto. **O Princípio Constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades**. Márlon Jacinto Reis. Pg.25 In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). In: **FICHA LIMPA: Lei Complementar n°135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

<sup>148</sup> Idem, Ibidem.

389 votaram. O presidente da Casa, Michel Temer (PMDB/SP) também estava presente, mas só vota em caso de empate.<sup>149</sup>

Percebemos, dessa forma, que era a iniciativa popular o único meio que tínhamos para estabelecer os casos de inelegibilidade, levando-se em consideração a vida pregressa dos candidatos. O desinteresse de muitos dos parlamentares é evidente e grande é o medo de boa parte desses em tomar uma decisão. Se por um lado, o voto pela aprovação do projeto pode servir ao parlamentar de propaganda política, por outro, pode causar perigo para alguns de nossos representantes, por estarem eles presos a negócios escusos, não possuindo independência para votar. Isso reflete nossa fragilidade política. Mas a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”) já representa uma mudança no caminho da democracia representativa brasileira.

Em 11 de maio de 2010 o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu então para discussão no Senado Federal. No Senado, houve emenda ao projeto proposta pelo Senador Francisco Dornelles (PP/RJ). Essa emenda alterou a redação de um dispositivo do projeto de lei de iniciativa popular. A modificação foi diminuta, substituiu-se a expressão “políticos que foram condenados” por “os que forem condenados”. Diante dessa mudança de redação e da opinião veiculada por certos jornalistas, Dalmo de Abreu Dallari, comenta:

A distorção na interpretação de uma passagem da lei configura verdadeiro estelionato gramatical, sendo lamentável que, endossando a interpretação maliciosa proposta por defensores dos corruptos, alguns jornalistas que exercem influência sobre a opinião pública afirmem categoricamente que a lei não alcança os que forem condenados por corrupção antes de 4 de junho de 2010.

[...]

Alguns exemplos calcados na legislação brasileira deixam evidente que a palavra “forem” tem sido frequentemente usada na linguagem jurídica para designar uma condição. Assim, no Código Civil que vigorou desde 1916, no art.157, ficou estabelecida a possibilidade de separação de um casal por mútuo consentimento “se forem casados por mais de um ano”. E jamais se disse que isso valia apenas para os casamentos futuros.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Eles estavam lá, mas não votaram o ficha limpa. **Congresso em foco – Jornalismo para mudar**. Disponível em: <[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_publicacao=32817&cod\\_canal=1](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32817&cod_canal=1)>. Acesso em: 25 de abril de 2011 às 14h31min.

<sup>150</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, prefácio. In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

Defendemos a ideia de que não houve intenção de mudança na aplicação da lei. O que houve foi apenas um ajuste do tempo verbal por uma questão de técnica legislativa. Interpretar de outra forma o dispositivo legal seria ir de encontro com a finalidade do projeto de lei de iniciativa popular, ou seja, ir de encontro ao povo, titular da soberania. Se a alteração não fosse apenas na redação, ou seja, se houvesse alguma modificação de cunho material, o projeto deveria ter voltado para a aprovação na Câmara dos Deputados, e não foi o que aconteceu. Dessa forma, podemos dizer que a alteração do tempo verbal do dispositivo em nada modificou a amplitude do projeto de lei. Se por acaso, o Supremo Tribunal Federal entender que houve alteração de conteúdo com a mudança na redação do dispositivo, pode a Lei Complementar nº135/2010 vir a ser declarada inconstitucional, por ter violado o devido processo legislativo constitucional.

Em 4 de junho de 2010 o projeto de lei foi sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a nova lei publicada em 07 de junho do mesmo ano. Assim, a iniciativa popular de moralização das candidaturas virava lei.

### **3.3. A promulgação da “Lei da Ficha Limpa” e suas repercussões**

Para muitos brasileiros, a promulgação da Lei Complementar nº 135/2010 representou uma surpresa. Não se acreditava, em vários setores da sociedade, que aquele projeto iria de fato iria ser convertido em lei. Isso se deve ao fato do já mencionado descrédito em nosso Parlamento. A pressão popular para a aprovação do projeto de sua autoria foi essencial. No entanto, a sua promulgação não repercutiu apenas no Brasil. As Nações Unidas consideraram a Lei da Ficha Limpa a mais importante iniciativa de combate à corrupção em 2010. A ONUDC (*United Nations office on Drugs and Crime*) assim se pronunciou sobre a iniciativa brasileira:

Finalmente, em uma verdadeira demonstração de que o povo brasileiro está mais consciente de seus direitos e de que a má gestão e atos de corrupção não são mais aceitáveis, o país viu emergir, com toda a força, um movimento popular pedindo a aprovação da Lei da "Ficha Limpa".

O movimento é um exemplo da força que o exercício da cidadania pode ter, na qual o cidadão chama para si a responsabilidade de também combater a corrupção.

Por isso, este ano decidimos conceder o prêmio UNODC contra a Corrupção ao Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, organização da sociedade civil que se destacou na defesa e no engajamento popular a favor da Lei da "Ficha Limpa".<sup>151</sup>

Segundo dados fornecidos pelo MCCE, depois da promulgação da Lei Complementar nº 135/2010, o Brasil teve a visita de 18 mestrandos da Universidade de Stanford, interessados em pesquisar sobre a Lei da Ficha Limpa. Houve também interesse de pesquisadores alemães, que entraram em contato com o MCCE para obter mais informações sobre a lei de iniciativa popular. Um país tão conhecido por escândalos de corrupção começa a desenhar uma nova história. O que os brasileiros não podem perder de vista é que não basta a sua promulgação, mas sua aplicação. Esta representa outra batalha da sociedade brasileira.

Depois de promulgada e publicada a Lei, a atenção da sociedade saiu das Casas Legislativas e foi para o Poder Judiciário. Diante das discussões sobre a constitucionalidade da nova lei e de sua aplicabilidade às eleições de 2010, os brasileiros passaram a aguardar o pronunciamento dos tribunais sobre a Lei de "Ficha Limpa".

Mesmo antes da publicação da Lei Complementar nº 135/2010, o Senador da República Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, em Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000), fez a seguinte indagação:

Uma lei eleitoral que disponha sobre inelegibilidades e que tenha a sua entrada em vigor antes do prazo de 5 de julho, poderá ser efetivamente aplicada para as eleições gerais de 2010?

O Senador delineou a situação de forma hipotética, não se referindo a nenhuma lei em especial. Sobre os efeitos de uma Consulta formulada ao Tribunal, a Assessoria Especial da Presidência (ASESP), assim se pronunciou em seu parecer:

Merece nota que a função consultiva da Justiça Eleitoral subsume-se a uma competência administrativa que permite dissipar dúvidas acerca da matéria eleitoral e para situações abstratas. Por esta razão, o posicionamento adotado em uma Consulta não gera direito subjetivo, não cria situação de sucumbência, tampouco faz coisa julgada.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> Dia Internacional contra a Corrupção. UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*). Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/imprensa/discursos/2010/12-09-dia-internacional-contra-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 19 de abril de 2011, às 19h54min.

<sup>152</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1120-26-2010.6.00.0000 – Classe 10 – Brasília – Distrito Federal. Acórdão de: 10/06/2010, p.04. Min. Relator: Hamilton Carvalhido. Consultente: Arthur

No entanto, apesar de ser a indagação do Senador relacionada a caso hipotético, os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral lançaram sua discussão sobre a aplicabilidade da “Lei da Ficha Limpa” às eleições de 2010. Em 10 de junho desse ano, foi prolatado o acórdão da Consulta em apreço. O Tribunal, por maioria, respondeu afirmativamente ao que foi questionado pelo consulente. Restou vencido o voto do Ministro Marco Aurélio.

Os Ministros Aldir Passarinho Junior, Hamilton Carvalhido, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e a Ministra Cármen Lúcia entenderam ter a Lei Complementar nº135/2010 aplicação imediata.

A discussão centrou-se no art. 16 da Constituição Federal. Nesse artigo, preceitua nossa Carta Magna que: **“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”**. No dispositivo constitucional em comento, mostra-se estampado o princípio da anterioridade eleitoral ou da anualidade. Mas resta saber o que é processo eleitoral? Pois, somente precisará ser submetida ao princípio da anualidade a lei que alterar o processo eleitoral. A ASESP, em seu parecer, destacou a definição conferida por Marcos Ramayana à expressão “processo eleitoral”:

[...] inicia o processo eleitoral com a escolha pelos partidos políticos dos seus pré-candidatos. Deve-se entender por processo eleitoral os atos que se refletem, ou de alguma forma se projetam no pleito eleitoral, abrangendo as coligações, convenções, registro de candidatos, propaganda política eleitoral, votação, apuração e diplomação.<sup>153</sup>

As convenções partidárias devem ser realizadas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições (art. 8º, Lei 9.504/1997). Dessa forma, como a publicação da Lei Complementar nº135/2010 se deu em 4 de junho, ou seja, antes do prazo das convenções partidárias, não haveria alteração do processo eleitoral, já que este inicia-se, segundo a doutrina destacada pelo TSE, com a escolha dos candidatos por seus respectivos partidos.

---

Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15h30min.

<sup>153</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 45.

A ASESP tratou também da diferença existente entre direito material e direito processual, utilizando-se para isso, as palavras proferidas pelo Ministro Moreira Alves na ADI n. 354/1990:

O que é certo é o processo eleitoral é expressão que não abarca, por mais amplo que seja o sentido que se lhe dê, todo o direito eleitoral, mas apenas o conjunto de atos que estão diretamente ligados às eleições.

[...]

A meu ver, e desde que processo eleitoral não se confunde com direito eleitoral, parte que é dele, deve-se entender aquela expressão não como abrangente de todas as normas que possam refletir-se direta ou indiretamente na série de atos necessários ao funcionamento das eleições por meio do sufrágio universal – o que constitui o conteúdo do direito eleitoral -, mas, sim, das normas instrumentais diretamente ligadas às eleições.

[...]

Note-se, porém, que são apenas as normas instrumentais relativas às eleições, e não as normas materiais que a elas de alguma forma se prendam.

Se a Constituição pretendesse chegar a tanto não teria usado da expressão mais restrita que é ‘ processo eleitoral’.

Entendemos também que o estabelecimento de novas causas de inelegibilidade não altera o processo eleitoral, a alteração legal está inserida no Direito material e não no Direito processual, como querem alguns. Valiosa se faz a lição do Ministro Moreira Alves quando afirma que se fosse a intenção do legislador constitucional introduzir aspectos de direito material sob a guarda do princípio da anterioridade eleitoral, não teria utilizado a expressão “**processo eleitoral**”.

O Ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, concedeu a palavra à representante do Ministério Público Eleitoral, a Vice-Procuradora-Geral-Eleitoral Doutora Sandra Verônica Cureau, que assim se pronunciou sobre o caso:

Não temos, portanto, ainda, o processo eleitoral iniciado; e ele já irá iniciar com as regras do jogo perfeitamente claras. Quem se candidatar saberá que está se candidatando mediante as condições que foram inseridas pela lei complementar que acabou de entrar em vigor na lei das inelegibilidades. Então, não há como sustentar que essas novas normas devam ser preteridas para mais uma eleição futura, quando é o anseio de todo o povo brasileiro que imediatamente entrem em vigor.

É nesse sentido o parecer do Ministério Público Eleitoral: não há nenhum prejuízo, não há nenhuma violação à segurança jurídica e, pelo contrário, penso que seria uma grande decepção do povo brasileiro se, mais uma vez,

não se conseguisse que os candidatos fossem pessoas idôneas para ocuparem os cargos que pretendem.<sup>154</sup>

O Ministro Hamilton Carvalhido, relator do acórdão, se posicionou de forma favorável a possibilidade de aplicação da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições de 2010. Não considerando que a modificação das causas de inelegibilidade e seus prazos interferissem no processo eleitoral. Em seu voto, assim se manifestou:

Infere-se do caso em tela que as inovações trazidas pela Lei Complementar nº135/2010 têm a natureza de normal eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional.<sup>155</sup>

O Ministro Aldir Passarinho Junior destacou a inexistência de direito adquirido de quem ainda é pré-candidato, ou seja, de quem ainda pleiteia o registro de sua candidatura. Alguém que foi condenado por decisão judicial colegiada não pode entender que o indeferimento de sua candidatura violou o direito de candidatar-se no pleito de 2010, porque não existe esse direito adquirido.<sup>156</sup>

Já o Ministro Marco Aurélio entendeu que não competia ao Tribunal Superior Eleitoral, em sede de Consulta, se pronunciar acerca da possibilidade de aplicação da Lei nº135/2010 às eleições de 2010. Para ele, isso se resolvia no campo de controle abstrato de constitucionalidade. Sobre a questão material, fez referência ao art.16 da Constituição Federal e ao princípio da anterioridade da lei eleitoral, destacando que a submissão às regras é o preço que se paga pela democracia:

A cláusula vedadora é categórica: não se aplicando, desde que altere o processo eleitoral – para mim, a mais não poder, a nova Lei, quanto à escolha e quanto ao deferimento do registro a candidatos, modifica o processo eleitoral , à eleição que ocorra até um ano antes da data de sua vigência.

Costumo dizer, Senhor Presidente, que se paga por um preço por se viver em um Estado Democrático de Direito, e esse preço é módico: o respeito às regras estabelecidas e, principalmente, às constantes da Constituição Federal.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1120-26-2010.6.00.0000 – Classe 10 – Brasília – Distrito Federal. Acórdão de: 10/06/2010. , pg.07. Min. Relator: Hamilton Carvalhido. Consulente: Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15h30min.

<sup>155</sup> Idem, Ibidem, p. 10. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15h30min.

<sup>156</sup> Idem, Ibidem, p. 37. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15h30min.

<sup>157</sup> Idem, Ibidem, p. 35. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15h30min.

Como dito anteriormente, a tese da possibilidade de aplicação da “Lei da Ficha Limpa” ao pleito de 2010 foi vencedora na Consulta realizada ao TSE. No entanto, como observou a ASEP em seu parecer, a resposta fornecida pelo Tribunal em sede de Consulta não gera direito subjetivo e nem coisa julgada.

Apesar de não ter sido proferido para nenhum caso concreto, esse posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral serviu de precedente para algumas decisões, como as prolatadas nos acórdãos que indeferiram a candidatura de Joaquim Roriz e a de Jáder Barbalho do PMDB/PA ao mandato de governador do Distrito Federal e de Senador respectivamente. Os dois candidatos tiveram seus registros de candidatura indeferidos pelo TSE por terem renunciado ao mandato com o objetivo de fugir de cassação. A Lei Complementar n° 135/2010 dispõe em seu art. 1º, I, alínea “k” que são inelegíveis para qualquer cargo:

O Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura.

Em 23 de março de 2011, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário (RE 633703), decidiu pela não aplicação da Lei Complementar n°135/2010 às eleições de 2010. A interposição do recurso veio em razão da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que considerou candidato a deputado estadual, Leonídio Henrique Correa Bouças (PMDB/MG), inelegível para o pleito daquele ano, em razão de ter sido condenado por improbidade administrativa.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO. ART. 1º, I, I, DA LC N° 64/90, COM REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N°135/2010. CONSTITUCIONALIDADE. INELEGIBILIDADE. NÃO CONSTITUI PENALIDADE. INOVAÇÃO DAS TESES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO. 1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento de que a Lei Complementar n° 135/2010 é constitucional e se aplica às eleições de 2010. Precedente. 2. A inelegibilidade não constitui pena, mas sim requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura. Precedente. Como consequência de tal premissa, não se aplicam à inelegibilidade os princípios constitucionais atinentes à eficácia da lei penal no tempo, tampouco ocorre antecipação de sanção de suspensão dos direitos políticos, prevista para a condenação com trânsito em julgado

pela prática de ato de improbidade administrativa. Precedente. 3. Agravo Regimental não provido.

A discussão sobre esse assunto no Plenário da Suprema Corte não era novidade. No Recurso Extraordinário nº 630.147/DF, debatia-se a inelegibilidade de Joaquim Roriz com base na Lei da Ficha Limpa. No entanto, o recurso restou prejudicado em razão da perda superveniente de objeto. A aplicação da Lei da Ficha Limpa ao pleito de 2010 também foi objeto de debate no Recurso Extraordinário nº 631.102/PA, que tinha como recorrente o candidato Jäder Barbalho. Neste caso, como houve empate na votação, decidiu-se aplicar, por analogia, regra do Regimento Interno do STF (parágrafo único, inciso II do art. 205), que prevê a manutenção da decisão recorrida, no caso de empate. Dessa forma, Jäder Barbalho teve sua inelegibilidade confirmada pelo Supremo.

Depois de longa espera da sociedade, Dilma Roussef indicou o 11º Ministro para compor a Suprema Corte. O Supremo Tribunal Federal estava desfalcado em razão da aposentadoria do Ministro Eros Grau. Esse desfalque gerou um empate no julgamento do RE 633703 e por consequência, grande insegurança jurídica entre cidadãos, candidatos e partidos políticos. O Ministro indicado foi Luiz Fux, que acabou sendo o responsável pelo fim do impasse quanto à aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010.

Quase seis meses depois das eleições, o Plenário do STF, por seis votos a cinco, decidiu que a aplicação da Lei Complementar nº135/2010 às eleições de 2010 ofenderia o princípio da anterioridade da lei eleitoral previsto no art.16 da Constituição Federal. No julgamento, prevaleceu o entendimento do relator do recurso, o Ministro Gilmar Mendes, que balizou inclusive, o voto do Min. Luiz Fux. Ressaltou o Relator que:

O Supremo Tribunal Federal possui uma sólida jurisprudência a respeito da interpretação do art.16 da Constituição de 1988 ( ADI nº 733, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16.6.1995; ADI nº 718, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18.12.1998; ADI nº354, Rel. Min. Octavio Galloti, DJ 22.6.2001; ADI nº3.345, Rel. Min. Celso de Mello, jul. 25.8.2005; ADI nº3741, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 23.2.2007; ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 10.8.2006; ADI-MC 4.307, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 5.3.2010.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633703/DF. Recorrente: Leonídio Henrique Correa Bouças. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Voto do Min. Relator (Ministro Gilmar Ferreira Mendes) de 23 de março de 2011. Pg.12.**Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em:

Depois de uma análise detalhada da jurisprudência da Suprema Corte em relação à aplicação do art.16 da Constituição Federal, o Min. Gilmar Mendes sintetizou as regras-parâmetro para a interpretação de tal dispositivo constitucional. Dentre as enumeradas pelo eminente Ministro, destacamos as mais pertinentes ao estudo por nós realizado:

[...] A interpretação do art.16 da Constituição deve levar em conta o significado da expressão “processo eleitoral” e a teologia da norma constitucional;

[...]

O processo eleitoral consiste num complexo de atos que visa a receber e a transmitir a vontade do povo e que pode ser subdividido em três fases: a *fase pré-eleitoral*, que vai desde a escolha e apresentação das candidaturas até a realização da propaganda eleitoral; b) a *fase eleitoral propriamente dita*, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação; c) a *fase pós-eleitoral*, que se inicia com a apuração e a contagem de votos e finaliza com a diplomação dos candidatos;

[...]

O princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art.16 da Constituição, constitui uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos, que - qualificada como cláusula pétrea - compõe o plexo de garantias do devido processo legal eleitoral e, dessa forma, é oponível ao exercício do poder constituinte derivado.<sup>159</sup>

Em consonância com a jurisprudência pacificada da Suprema Corte, entendeu o Min. Gilmar Mendes que a aplicação de lei complementar que modifica as causas de inelegibilidade, interfere sim, no processo eleitoral (na denominada fase *pré-eleitoral*). Dessa forma, a aplicação da Lei Complementar n° 135/2010 às eleições do ano passado, afrontaria o princípio constitucional da anualidade.

[...] teremos de concluir que a LC 135/2010 interferiu num fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registo das candidaturas na Justiça Eleitoral. E, frise-se, essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, 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, em outubro do ano anterior.

---

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE633703.pdf>>. Acesso em 10 de maio às 08h40min.

<sup>159</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n° 633703/DF. Recorrente: Leonídio Henrique Correa Bouças. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Voto do Min. Relator (Ministro Gilmar Ferreira Mendes) de 23 de março de 2011. pg.20. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE633703.pdf>>. Acesso em 10 de maio às 08h40min.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes se manifestou sobre o anseio popular para a imediata aplicação da “Lei da Ficha Limpa”, no entanto, ponderou que o Supremo Tribunal Federal deveria cumprir com sua missão: “aplicar a Constituição, ainda que contra a opinião majoritária. Esse é o *ethos* de uma Corte Constitucional. É fundamental que tenhamos essa visão.”<sup>160</sup> O Ministro mostrou consciência do sentimento popular negativo que seria gerado com aquela sua decisão, como se a Suprema Corte compactua-se com a corrupção política. Para o Ministro, o fato de a Lei Complementar n° 135/2010 ter surgido de uma iniciativa popular, não lhe dava competência para ir de encontro à própria Constituição.

O catálogo de direitos fundamentais não está a disposição; ao contrário, cabe a esta Corte fazer esse trabalho diuturno, exatamente porque ela não julga cada caso individualmente, mas, quando julga o caso, ela o faz nessa perspectiva de estar definindo temas. Cabe a esta Corte fazer, diuturnamente, essa pedagogia dos direitos fundamentais, contribuindo para um processo civilizatório elevado.<sup>161</sup>

Há de se destacar que os ministros do Supremo Tribunal Federal reconheceram, no caso em análise, a repercussão geral. Desse modo, os Tribunais e Turmas recursais do país poderão adotar “procedimentos relacionados ao exercício da retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada”.<sup>162</sup> A decisão ora em comento serviu como **decisão paradigma** para casos semelhantes. Dessa forma, poderão ser decididos monocraticamente outros casos em que se discuta a constitucionalidade da aplicação da “Lei da Ficha Limpa” às eleições de 2010.

Lamentamos a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, que ao analisar a constitucionalidade da aplicação da Lei Complementar n° 135/2010, parece ter lembrado apenas do art. 16 da Constituição Federal, que versa sobre o princípio da anualidade eleitoral. Nossos eminentes ministros não deram atenção a outro dispositivo constitucional: o art. 14, §9°, que traz a baila o princípio da dignidade do eleitor. Desde 1994, quando da edição da Emenda Constitucional de Revisão n° 4, que incluiu a necessidade de observância da vida pregressa do candidato para fins de elegibilidade, a

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n° 633703/DF. Recorrente: Leonídio Henrique Correa Bouças. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Voto do Min. Relator (Ministro Gilmar Ferreira Mendes) de 23 de março de 2011. Pg.43. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE633703.pdf>>. Acesso em 10 de maio às 08h40min.

<sup>161</sup> Idem, Ibidem, p. 46. Acesso em 10 de maio às 08h40min.

<sup>162</sup> Idem, Ibidem, p. 46. Acesso em 10 de maio às 08h40min.

sociedade brasileira esperava que o Poder Legislativo exercesse sua competência e editasse a Lei Complementar necessária para estabelecer os casos de inelegibilidade considerado o novo princípio constitucional: o princípio da moralidade eleitoral. O Parlamento não cumpriu sua incumbência constitucional e diante disso, os cidadãos brasileiros resolveram utilizar do instrumento constitucional da iniciativa popular. Quando o povo consegue finalmente ver o seu anseio transformado em Lei, o Poder Judiciário resolve obstaculizar a aplicação da mesma.

O problema da decisão prolatada no RE nº 633703 não foi por ir de encontro ao desejo popular, pois, como afirmou o Min. Gilmar Mendes, a Suprema Corte tem o dever de guardar a Constituição, e não o de agradar a opinião pública. No entanto, entendemos que ela apenas se prestou a garantir a aplicação do art. 16 da Carta Magna, não sendo capaz de fazer um sopesamento dos princípios constitucionais. Quando da necessidade de resolução do conflito entre o princípio da anualidade eleitoral e o princípio da moralidade eleitoral, a Suprema Corte decidiu tomar aquele como absoluto e sepultar este. Em sua “Teoria dos Direitos Fundamentais”, Robert Alexy leciona sobre a resolução de conflitos entre princípios:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios têm precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência. Conflito entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre os princípios – visto que só princípios válidos podem colidir – ocorrem para além dessa dimensão, na dimensão do peso.<sup>163</sup>

No caso ora analisado, não houve esse sopesamento de valores. O princípio da lisura das eleições foi completamente esquecido. Entendemos que o princípio da anterioridade da lei eleitoral é de significativa importância para a nossa democracia, por evitar a incidência de casuísmos legislativos e por garantir igualdade de participação dos candidatos e partidos no processo eleitoral. No entanto, não pode ser tomado como absoluto.

---

<sup>163</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 91-92.

Temos também outro motivo para discordar da decisão prolatada nos autos do RE nº 633703. Não temos essa compreensão tão ampla de “processo eleitoral”. Concordamos com o posicionamento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº1120-26.2010.6.00.0000. Quando o legislador constituinte utilizou a expressão “processo eleitoral”, quis fazer referência às normas de direito processual eleitoral, não incluindo dessa forma a disciplina das inelegibilidades. O estabelecimento de novas causas de inelegibilidade afeta o direito material eleitoral. Dessa forma, podemos compreender o “processo eleitoral” como processo que se inicia com o registro de candidaturas perante o Tribunal Regional Eleitoral e termina com a diplomação dos eleitos.

A decepção da sociedade com a decisão do STF foi imensa. No entanto, a promulgação da Lei Complementar nº 135/2010 já foi capaz de trazer resultados positivos para as últimas eleições. A aplicação da “Lei da Ficha Limpa” não foi realizada pela Suprema Corte, mas pelo próprio eleitorado. Como a divulgação da nova lei nas propagandas políticas foi bastante expressiva (quase todos os candidatos se consideravam “ficha limpa”), os cidadãos passaram a saber quem eram os candidatos que possuíam uma vida pregressa desabonadora. As informações eram obtidas tanto por meio de pesquisa realizada pelo próprio eleitor, como por divulgação pelos opositores políticos dos “fichas sujas”. Disso resultou que inúmeros candidatos possuíam votação ínfima, em razão da ciência por parte do eleitorado de sua vida pregressa. O sítio eletrônico *Congresso em foco – jornalismo para mudar* traz alguns exemplos de candidatos que ficaram nessa situação<sup>164</sup>:

- José Fuscaldi Cesílio, o Tatico (PMDB – GO): o candidato havia sido eleito em 2006 com mais de 84 mil votos. Foi eleito pelo Distrito Federal e Goiás e ano passado tentava sua reeleição por Minas Gerais, mas só conseguiu 481 votos, não conseguindo dessa forma, ser eleito. Ele foi o primeiro parlamentar condenado à prisão pelo STF. O Ministério Público o havia denunciado por deixar de repassar as contribuições previdenciárias dos empregados de sua empresa, a Curtume Progresso Indústria e Comércio Ltda.

---

<sup>164</sup> Maioria dos barrados pela Ficha Limpa foi mal nas urnas. **Congresso em Foco – Jornalismo para mudar.** Disponível em: <[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_canal=21&cod\\_publicacao=34764](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=34764)>. Acesso em: 25 de abril de 2011, às 15h30min.

- Eugênio Rabelo (PP-CE): o candidato fora prefeito da cidade de Ibicuitinga, na região metropolitana de Fortaleza, e teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE). O eleitorado se convenceu de que não gozava o candidato de uma vida pregressa ilibada e Eugênio Rabelo não conseguiu se reeleger como deputado estadual, por ter adquirido número insuficiente de votos.
- Zé Gerardo (PMDB-CE): o candidato havia sido condenado pelo STF ao cumprimento de pena restritiva de direito. O Ministério Público o havia denunciado por ter dado o candidato, quando prefeito de Caucaia (CE), destino impróprio à determinada verba pública. Zé Gerardo tentou novo mandato, mas não conseguiu se reeleger.

Com certeza, se a Lei da Ficha Limpa houvesse sido aplicada às eleições de 2010, muitos outros candidatos teriam ficado de fora do pleito eleitoral. Resta à sociedade brasileira esperar por sua aplicação às eleições de 2012, pois até isso se acha comprometido em razão de alguns se levantarem contra a constitucionalidade da lei. Não houve ainda nenhum pronunciamento do STF sobre a inconstitucionalidade da Lei Complementar n° 135/2010, mas, já houve sim, reclamação constitucional (Reclamação n° 10.604/ Distrito Federal) para impugnar referida lei, no entanto, a Reclamação não surtiu efeito por não ser este o meio adequado para contestar a sua constitucionalidade. Tramita também no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a “Lei da Ficha Limpa”, a ação é de autoria da Confederação Nacional dos Profissionais Liberais (CNPL).

Devemos ressaltar também, que até agora, já tramitam duas Ações Diretas de Constitucionalidade. Em 19 de abril, o Partido Popular Socialista ajuizou uma ADC para que se superasse a dúvida existente quanto à aplicação da “Lei da Ficha Limpa” a quem cometeu os ilícitos penais antes da promulgação da mesma. Como já afirmado anteriormente, não houve alteração de conteúdo do dispositivo do projeto de lei de iniciativa popular, mas o que aconteceu foi apenas a utilização de uma técnica legislativa. A segunda ADC foi ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 3 de maio deste ano.

Entre os que pleiteiam a declaração de inconstitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”, o argumento mais utilizado é que a nova lei fere de morte o princípio da

presunção de inocência, estampado no art. 5º, LVII da Constituição Federal. Dispõe o dispositivo constitucional que: “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.” Representa esse princípio uma das premissas do Estado Democrático de Direito. Adverte Gilmar Ferreira Mendes que:

Tem sido rico o debate sobre o significado da garantia de presunção de não culpabilidade no direito brasileiro, entendido como princípio que impede a outorga de consequências jurídicas sobre o investigado ou denunciado antes do trânsito em julgado da sentença criminal.<sup>165</sup>

Não ousamos discutir, obviamente, a importância do princípio da não culpabilidade em nosso ordenamento jurídico, pois sabemos muito bem que a ausência desse princípio constitucional levaria a nossa democracia à ruína. O que tentaremos demonstrar, é que esse princípio não é absoluto, como não o é nenhum outro princípio constitucional. Djalma Pinto esclarece-nos muito bem essa ideia:

O direito à presunção de não-culpabilidade consagrado no art. 5º, LVII, por igual, não é absoluto no sentido de imunizar o cidadão de qualquer constrangimento. A própria Constituição prevê a prisão (art.5º, LXI), mesmo sem existência de condenação penal transitada em julgado, nos casos de flagrante delito, ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente (prisão preventiva, art. 312, CPP; prisão temporária, Lei nº 7.960/98) e nas hipóteses de transgressão ou de crime militar.

Logo, a presunção de inocência, até o trânsito em julgado da decisão penal condenatória, não pode impor-se de forma absoluta no Direito Eleitoral, sepultando a exigência constitucional de vida pregressa compatível com a representação popular.<sup>166</sup>

Já abordamos o fato de que, existindo um conflito entre princípios constitucionais, eles devem sofrer um sopesamento. Da mesma forma que o princípio da anterioridade da lei eleitoral não pode excluir o princípio da moralização eleitoral, o princípio da presunção de inocência também não o pode. Todos têm a mesma importância na ordem jurídica constitucional, uma vez que não há hierarquia entre princípios.

Esse embate que se faz em torno da Lei Complementar nº 135/2010, atribuindo-lhe a inconstitucionalidade, tem razão de ser por conta de nossa imatura democracia. Não faz muito tempo que saímos de uma ditadura militar, época em que o princípio da dignidade da pessoa humana foi totalmente massacrado. Na Constituição Federal de

---

<sup>165</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 737.

<sup>166</sup> PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 70-71.

1988, quis-se resguardar as pessoas de condutas autoritárias, que pudessem ofender um de seus principais bens jurídicos: a liberdade.

Percebe-se, então, que quando o legislador constitucional resolveu salvaguardar a presunção de inocência em seu art. 5º, LVII, o fez para proteger do Estado, o cidadão. Na relação em que incide o princípio da não culpabilidade, de um lado está a autoridade estatal e de outro o indivíduo. Dessa forma, esse princípio tem como fim último resguardar a liberdade individual de eventuais arbitrariedades estatais.

Não podemos aplicar ao Direito Eleitoral, mas propriamente ao campo das inelegibilidades, o princípio da presunção de inocência, pois este é princípio próprio de Direito Penal. Enquanto que o princípio da não culpabilidade tem como bem jurídico a ser resguardado, a liberdade o princípio da moralização eleitoral tutela a própria Administração Pública, evitando que pessoas inaptas a conduzi-la, possam se eleger e prejudicar as atividades estatais, ou seja, é uma proteção da própria sociedade. Sobre a não aplicação do princípio da presunção de inocência em outros ramos do Direito, Márlon Jacinto Reis nos dá alguns exemplos:

No Direito Ambiental, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o dever de provar a inocência é da empresa que polui.

[...]

No Direito do Trabalho, é bem sabido que o cometimento de um delito no âmbito empresarial pode motivar o oferecimento de denúncia, sendo certo que isso de nenhum modo constituirá obstáculo ao reconhecimento da justa causa na órbita trabalhista.

Do mesmo modo, em Direito Administrativo, a instauração de processo administrativo contra servidor público em que se lhe atribui o cometimento de falta disciplinar não está sujeita à decisão definitiva na instância penal pelo crime cometido contra a administração pública.<sup>167</sup>

Compreendemos então, que os princípios constitucionais não são absolutos e quando em aparente conflito devem ser aplicados utilizando-se do método de sopesamento. Em determinado caso concreto, avalia-se, qual princípio tem um valor mais significativo, não sendo de modo algum, uma mensuração de importância, mas de adequação a determinada situação.

---

<sup>167</sup> REIS, Márlon Jacinto. **O Princípio Constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades**. Pg.33-34 In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

Devemos também nos atentar para a natureza jurídica das inelegibilidades. Apesar de já termos nos ocupado desse assunto anteriormente, falta ressaltar esse último aspecto (importantíssimo nessa discussão sobre a constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”): as inelegibilidades não têm natureza de pena. Dessa maneira, leciona Márlon Jacinto Reis:

Não se trata de qualquer modo, de uma medida de caráter punitivo-criminal. Tampouco se cuida de pena de natureza administrativa. Nem mesmo estamos diante de uma sanção de qualquer natureza.

Tais vedações possuem natureza preventiva e sua base constitucional se assenta nos princípios da moralidade e da probidade administrativas.

[...]

Não se trata de punir alguém, mas de considera-la incurso em uma circunstância que a lei respeita inconveniente para quem pretenda exercer as elevadas e sensíveis funções de mandatários públicos.<sup>168</sup>

Como já destacado, um mandato político não se constitui em um direito individual. Não tendo essa natureza, o impedimento ao seu acesso não representa uma pena. Não havendo penalização, não se pode falar em ofensa ao princípio da presunção de inocência. Na realidade, quando pessoas com uma vida pregressa desabonadora conseguem investir-se em cargos públicos, quem sofre uma pena é a sociedade por inteiro. Por isso, defendemos que o Direito Eleitoral tem como principal finalidade garantir a saúde, a segurança, a moralidade e o desenvolvimento do Estado, enquanto provedor do bem-estar dos cidadãos.

A sociedade aguarda ansiosamente a decisão da Suprema Corte sobre a constitucionalidade da lei de autoria popular. Pode ser, que até lá, surjam outros fundamentos que tentem retirar da Lei Complementar n° 135/2010 sua constitucionalidade. Esperamos que o Supremo Tribunal Federal quando da análise da “Lei da Ficha Limpa”, consiga tomar sua decisão levando em consideração todos os valores constitucionais, e não apenas alguns individualmente, como aconteceu quando do julgamento da aplicabilidade da Lei às eleições de 2010, em que só tentou-se resguardar o art. 16 da Constituição Federal.

---

<sup>168</sup> REIS, Márlon Jacinto. **O Princípio Constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades**. Pg.31. In: CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar n°135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

### 3.4. O futuro da moralidade na política brasileira

Indiscutivelmente, representou a promulgação da “Lei da Ficha Limpa” um importante passo no caminho de higidez de nossa democracia. Mas esse passo é ainda pequeno em relação à nossa caminhada. Bem se ver, que a população começa a mudar seus valores. Demonstrou isso, através do incentivo à promulgação e aplicação da Lei.

O que devemos destacar aqui, é que neste momento, os protagonistas da evolução moral de nossa política, devem ser nossos Tribunais e a população. Falamos dos Tribunais, porque as estes competem aplicar a Lei moralizadora, não significando isso qualquer afronta à Constituição Federal. Indicamos também a população, porque é esta quem vai ser a fiscalizadora dessa aplicação e quem deve tomar mais iniciativas para a continuidade de nossa reforma eleitoral.

Outro ponto a ser destacado, em relação a essas perspectivas futuras da democracia representativa brasileira, é que com a modificação de nosso Parlamento, com a sua gradual moralização, haverá um maior atendimento às atribuições parlamentares. Políticos idôneos terão, mais facilmente, posturas ilibadas no Congresso Nacional. Será menos dificultoso a promulgação de leis que visem por um fim à corrupção.

José Rodrigues Filho, professor da Universidade Federal da Paraíba, adverte que a “Lei da Ficha Limpa” terá um efeito de combate mínimo à corrupção. Destaca o professor que “conforme estudos, [...] não se combate a corrupção de forma normativa.”. José Rodrigues afirma que:

[...] as raízes da corrupção estão na distribuição desigual de recursos da sociedade e no sistema legal. A desigualdade econômica proporciona o campo fértil da corrupção, que está profundamente enraizada na sociedade, sendo dificilmente eliminada, mas que pode ser atenuada através de duas forças: o crescimento econômico e um sistema legal justo. Um sistema legal injusto é a determinante chave da corrupção. Alguns estudos mostram que a corrupção é quase inexistente em países desenvolvidos e mais igualitários, a exemplo das nações escandinavas (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia). Quando a corrupção se torna generalizada na sociedade, as pessoas não desejam condená-la como imoral, visto que a desonestidade é o único caminho de se alcançar o que se quer.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> Ficha Limpa não combate a corrupção. **Congresso em Foco – Jornalismo para mudar**. Disponível em: < [http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_publicacao=32996&cod\\_canal=4](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32996&cod_canal=4)>. Acesso em: 14 de maio de 2011, às 07h30min.

Concordamos com José Rodrigues Filho, quando ele defende que não se combate a corrupção de forma normativa. Realmente, essa mazela brasileira está intimamente ligada aos nossos problemas sociais, à subversão de valores e à falta de educação política dos brasileiros em geral. No entanto, advertimos, que o fato de a Lei Complementar nº 135/2010 ter como nascedouro uma iniciativa popular, demonstra a evolução de valores da sociedade e o seu engajamento político. Com segurança, afirmamos que não representa a “Lei da Ficha Limpa” uma lei qualquer.

Devemos avançar na conscientização política da sociedade, não bastando para isso a educação formal, que se recebe nas escolas (que ainda é bastante deficiente). Faz-se necessário que se eduque os brasileiros, desde crianças, sobre o seu papel de cidadão, demonstrando a força que este tem na democracia representativa brasileira. Compreendemos que precisamos estimular o crescimento da autoestima do brasileiro como cidadão, para que a partir daí, tendo ele noção de sua força e importância constitucional, possa engajar-se na evolução de nossa democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos com este trabalho de conclusão de curso analisar as perspectivas de moralização das candidaturas na democracia representativa brasileira. Percebemos que por muito tempo, a evolução dessa higidez moral se deu de forma bastante lenta, muitas vezes até com retrocessos. O poder político e econômico de alguns amordaçava o desejo popular de uma Administração Pública imaculada.

Com a preocupação de se resguardar os direitos individuais frente ao Estado, esqueceu-se, a sociedade, de preservar seus direitos políticos de caráter coletivo. Como vivemos por muito tempo em uma Ditadura, ficando o povo afastado de seu direito de voto, quando a democracia retornou, imaginou-se que essa estaria sendo exercida apenas com a participação em eleições diretas. Tudo isso aconteceu por que experimentávamos, há até pouco tempo, uma democracia ainda infantil.

Com o amadurecimento da democracia brasileira e a indignação ampla da sociedade com a corrupção, foi possível iniciar-se uma campanha rumo a nossa reforma política. Entendemos por reforma política não apenas uma modificação das leis, mas uma modificação também do eleitorado, para que as normas possuam eficácia no seio social. Não adianta alterar nossas leis, se não há alteração nos jurisdicionados. A Lei Complementar nº135/2010 teve como grande mérito a sua própria origem: o povo. Como ele foi o autor da norma, terá muito mais interesse em averiguar seu real cumprimento.

A promulgação da “Lei da Ficha Limpa” foi apenas o primeiro passo nessa longa caminhada de reforma política. Com a introdução no Parlamento e no Executivo de pessoas idôneas, a experiência democrática brasileira tenderá a ficar cada vez mais fortalecida. Políticos honestos buscarão realizar os fins do Estado, e não seus interesses pessoais. O Estado estará realizando sua função ao prestar à sociedade, saúde, segurança, lazer e educação. O oferecimento da educação formal à população será outro importante passo no desenvolvimento da democracia brasileira, pois com ela será possível desenvolver a educação política. É muito complicado esperar uma consciência política de quem não sabe nem ler. Propiciando aos brasileiros o direito à educação,

poderão eles exercer seu papel na sociedade. Alguns brasileiros já começaram esse trabalho, mobilizando a população contra a corrupção, mas o que se espera é que todos tenham esse acesso à educação política.

A Lei Complementar nº135/2010 não deve ser tomada como ofensora do princípio da presunção de inocência, pois inelegibilidade não é pena. Não se faz necessário que uma condenação transite em julgado, para que uma pessoa que esteja sendo ré em diversos processos criminais tenha sua reputação posta em xeque. Os representantes do povo devem ser bons exemplos de cidadãos, caso contrário, não receberão respeito de seus representados. O acesso a um mandato político não é direito individual de ninguém, uma vez que a investidura em cargos políticos deve atender a interesses coletivos, e não individuais.

Quando se defende a moralização das candidaturas, não se está exigindo dos políticos que se tornem “santos” ou algo do tipo, pois entraríamos já no moralismo religioso. O que realmente se quer dos candidatos é que tenham uma postura correta como cidadãos, ou seja, que cumpram as leis, isso é básico. Na verdade, a necessidade de idoneidade para a investidura em cargos políticos é da própria natureza do cargo. Ninguém questiona a exigência de reputação ilibada dos Magistrados, mas se discute essa necessidade em relação aos políticos. Não há razão de ser para esse questionamento. A Administração Pública só conseguirá realmente cumprir seu papel, se possuir como agentes, pessoas preocupadas com a causa pública. Candidatos processados por crimes como estelionato, improbidade administrativa e furto, são, com segurança, inaptos ao exercício de uma função pública. Suas atitudes terão repercussão na vida de milhões de brasileiros.

A população brasileira está fazendo sua parte. Esperamos que o Poder Judiciário também cumpra sua função de dar real aplicabilidade à nova lei. Em relação ao Poder Legislativo, aguardamos iniciativas para a reforma política. A sociedade não pode mais conviver com a mazela da corrupção. Para que seja possível experimentar os direitos e garantias previstos na Constituição Federal, temos que realizar inicialmente uma mudança de nossos agentes políticos. Com isso, muitas garantias previstas em “normas programáticas” poderão ser vivenciadas pela população.

A inelegibilidade com base na vida pregressa desabonadora do candidato está em completa conformidade com o nosso ordenamento jurídico constitucional. Lamentamos a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a não aplicabilidade da Lei Complementar nº135/2010 à eleição do ano passado. Essa decepção não tem como motivo ter sido a decisão contrária à vontade popular, pois a função do STF não é de modo algum ficar agradando os jurisdicionados, mas preservar a Constituição. A lamentação que nos assola tem razão de ser pelo fato de nossa Corte Maior não ter cumprido seu papel de Guardiã Constitucional, pois ao jogar, tomou como base um único dispositivo da CF/88: o art.16. Restou esquecido o art.14, §9º da Constituição Federal, que há 16 anos já exigia do Poder Legislativo, o estabelecimento das causas de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato. Houve uma eliminação do princípio da moralidade eleitoral, para que fosse aplicado, de forma absoluta, o princípio da anterioridade eleitoral.

Esperamos que, quando da decisão sobre a constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”, o Supremo Tribunal Federal realize uma interpretação sistemática da Constituição Federal, não resumindo nossa Lei Maior a um único dispositivo normativo. Deve haver um sopesamento de valores no conflito aparente de princípios constitucionais. Não se deve tomar o princípio da presunção de inocência como absoluto, como querem alguns.

O Poder Judiciário não pode desmotivar a população brasileira a participar do processo democrático. Ao invalidar a Lei Complementar nº135/2010, o Supremo Tribunal Federal estaria a inviabilizar outras mobilizações da sociedade civil, pois ‘está já não mais acreditaria em seu próprio poder e em sua função na democracia representativa brasileira. Não podemos perder de vista a necessidade de fortificação do eleitorado brasileiro para o amadurecimento da própria democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **A democracia semidireta na Constituição de 1988**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional – n 33- ano 08- out-dez de 2000. Ed. Revista dos Tribunais.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

AMARAL, Arnaldo José Duarte do. **A eficácia do princípio da moralidade administrativa: hermenêutica constitucional. Necessidade de densificação**. 2002. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ordem Jurídica Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. Tradução: Torrieri Guimarães. 4ª ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: Carmen C, Varriale et ai.; Coor.trad: João Ferreira; rev.geral: João Ferreira e Luiz Guerreiro Pinto Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 2009.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organização: Michelangelo Bovero; Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 17ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da C.D.** Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf)>. Acesso em: 23 de abril de 2011 às 14:32.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633703/DF. Recorrente: Leonídio Henrique Correa Bouças. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Voto do Min. Relator (Ministro Gilmar Ferreira Mendes) de 23 de março de 2011. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE633703.pdf>>. Acesso em 10 de maio às 8:40.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1120-26-2010.6.00.0000 – Classe 10 – Brasília – Distrito Federal. Acórdão de: 10/06/2010. Min. Relator: Hamilton Carvalhido. Consulente: Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2011, às 15:30.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.069 – Classe 27ª – Rio de Janeiro-RJ. Acórdão de: 20/09/2006. Min. Relator: Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2011, às 10:20.

Campanha Ficha Limpa: uma vitória da sociedade!. **Movimento de Combate à Corrupção**. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/125> >. Acesso em: 25 de abril de 2011 às 14:40.

CASTRO, Edson Resente; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto (Coord.). **FICHA LIMPA: Lei Complementar nº135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquemático**. – São Paulo: Saraiva, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. – São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CORTINA, Adela; MARINEZ, Emílio. **Ética**. Tradução: Silvana Cobbuci Leite. 3ª ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2005.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

COSTA, Daniel Gomes Castro da (Coord.). **Temas atuais de direito eleitoral: estudos em homenagem ao ministro José Augusto Delgado**. – São Paulo: Editora Pillares, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 30ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

Dia Internacional contra a Corrupção. **UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/imprensa/discursos/2010/12-09-dia-Internacional-contra-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 19 de abril de 2011, às 19h54min.

DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte; MOREIRA, Rui Verlaine Oliveira. **O direito fundamental à moralidade das candidaturas : densificação, efetividade e colisão com o direito fundamental à elegibilidade.** 2009. 290 f. ; Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Fortaleza, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico universitário.** – São Paulo: Saraiva, 2010

Direitos humanos. **Wikipédia – A enciclopédia livre.** Disponível em:  
<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos\\_humanos](http://pt.wikipedia.org/wiki/Direitos_humanos)>. Acesso em: 26/04/2011, às 16:40.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal.** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Eles estavam lá, mas não votaram o ficha limpa. **Congresso em foco – Jornalismo para mudar.** Disponível em:  
<[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_publicacao=32817&cod\\_canal=1](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32817&cod_canal=1)>  
. Acesso em: 25 de abril de 2011 às 14h31min.

Ficha Limpa não combate a corrupção. **Congresso em Foco – Jornalismo para mudar.** Disponível em:  
<[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_publicacao=32996&cod\\_canal=4](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32996&cod_canal=4)>.  
Acesso em: 14 de maio de 2011, às 07h30min.

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

Maioria dos barrados pela Ficha Limpa foi mal nas urnas. **Congresso em Foco – Jornalismo para mudar.** Disponível em:  
<[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod\\_canal=21&cod\\_publicacao=34764](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=34764)>.  
. Acesso em: 25 de abril de 2011, às 15h30min.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 28ª ed. rev. e atual. pelo prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. – São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo**. Tradução: Peter Naumann. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Quem é o povo? : a questão fundamental da democracia**.

Tradução: Peter Naumann. Revisão: Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Direito Eleitoral – Reflexões sobre temas contemporâneos**. Fortaleza: ABC Editora, 2008.

PLATÃO. **A República**. 2ª ed. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2009.

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. – São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

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

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. ajustada ao novo código civil. - São Paulo: Saraiva, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nasseti. Tradução de Du contrat social. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SACCONI, Luiz Antônio. **Minidicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. 11ª ed. São Paulo: Nova Geração, 2009

SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. Monografia (Graduação em Direito)- Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.146f. Disponível em: [http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as\\_brr=1&as\\_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 12 de março de 2011, às 09h30min.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27ª ed. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n.53, de 19.12.2006). São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRECK, Luiz Lenio; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

VIEIRA, Jair Lot (supervisão editorial). **Direitos humanos: normas e convenções**. Bauru: EDIPRO, 2003.

ZAJDSZNADJDER, Luciano. **Ser ético** – Rio de Janeiro: Gryphus, 1994.