

# DEZ ANOS DE LEI DA FICHA LIMPA: O QUE A DEMOCRACIA BRASILEIRA TEM A DIZER

## TEN YEARS OF THE CLEAN RECORD LAW: WHAT BRAZILIAN DEMOCRACY HAS TO SAY

*Marina Almeida Morais\**

### RESUMO

A edição da Lei Complementar nº 135/2010, alcunhada de “Lei da Ficha Limpa”, que surgiu com o propósito de combater a corrupção eleitoral e melhorar a percepção sobre a democracia no Brasil, completa em 2020 dez anos de vigência. A Lei foi objeto de três ações acerca de sua constitucionalidade, ocasião em que a Suprema Corte repisou os argumentos de que o princípio da moralidade deveria sobrepor-se no caso, a fim de garantir a legitimidade da própria Constituição. Neste contexto, o presente artigo investiga se a Lei da Ficha Limpa alcançou os objetivos de sua edição, melhorando a percepção sobre a política no país e retirando da disputa os considerados inaptos ao exercício da função. Para tal, foram utilizados os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro – ESEB dos anos de 2002, 2010, 2014 e 2018, a fim de aferir a adesão à democracia e a percepção sobre a corrupção. Para a análise sobre os excluídos do pleito pela referida lei, teve-se como base os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ao final foi possível concluir, ao menos de maneira superficial, que a restrição de direitos trazida pela Lei Complementar nº 135/2010 não logrou êxito em melhorar a adesão à democracia no Brasil. Com efeito, como não foram rodados testes estatísticos de correlação, dada a inexistência de variáveis confiáveis para o teste, é possível que outros fatores tenham contribuído para o descrédito das instituições no país, não podendo ser atribuído apenas à ineficácia da norma em “moralizar” a política brasileira.

**Palavras-chave:** Ficha Limpa. Lei Complementar nº 135/2010. Democracia. Inelegibilidades. Corrupção Eleitoral.

### ABSTRACT

The edition of Complementary Law nº 135/2010, also known as “Clean Record Law”, which appeared with the purpose of combating electoral corruption and improving the perception of democracy in Brazil, completes in 2020 ten years in force. The Law was the subject of three actions regarding its constitutionality, when the Supreme Court repeated the arguments that the principle of morality should overlap in the case, in order to guarantee the legitimacy of the Constitution

\* Advogada. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Pesquisadora bolsista da CAPES. Especialista em Direito Eleitoral pela UCAM-RJ. Pós graduanda em Direito Público pelo IBP. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Coordenadora da Subcomissão de Estudos Eleitorais da OAB/GO.

itself. In this context, the present article investigates whether the Clean Record Law achieved the objectives of its edition, improving the perception of politics in the country and removing those considered unfit from exercising the function from the dispute. The study uses data from the Brazilian Electoral Study - ESEB of the years 2002, 2010, 2014 and 2018 in order to assess adherence to democracy and the perception of corruption. For the analysis of those excluded from the election by that law, the data was provided by the Superior Electoral Court. In the end, it was possible to conclude, at least superficially, that the restriction of rights brought about by Complementary Law 135/2010 did not succeed in improving adherence to democracy in Brazil. Indeed, as statistical correlation tests were not run, given the lack of reliable variables for the test, it is possible that other factors contributed to the discrediting of institutions in the country, and cannot be attributed only to the ineffectiveness of the standard in “moralizing” Brazilian politics.

**Keywords:** Clean Record Act. Supplementary Law no. 135/2010. Democracy. Ineligibilities. Electoral Corruption.

## 1. INTRODUÇÃO

A origem da Lei da Ficha Limpa remete ao Projeto de Lei Complementar nº 168/93, apresentado Executivo, que desde já propunha a retirada da exigência de trânsito em julgado das decisões em ações fundadas no abuso de poder. Na ocasião, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitiu parecer acerca de sua constitucionalidade e legalidade. Todavia, foi apresentado um substitutivo para ampliar para oito anos os prazos das inelegibilidades previstas, de modo que o mesmo foi reapresentado em 2001.

Apenas em 2009 houve nova tramitação do projeto, quando foi requerido seu trâmite juntamente a outros nove projetos de lei, dos quais seis foram apensados. Em 2010, foi efetivamente editada a Lei Complementar de número 135, que ganhou posteriormente a alcunha supramencionada.

O contexto da edição da norma remonta a um desejo de “moralizar” a política, o que foi claramente exposto por seus propositores, e inclusive pela Suprema Corte ao declarar sua constitucionalidade, a despeito da restrição de direitos políticos e das ofensas a princípios constitucionais elencadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578<sup>2</sup>.

Independentemente dos muitos pontos levantados em contrário à norma (inclusive de por membros da Suprema Corte<sup>3</sup>), no presente ano de 2020 a Lei Complementar nº 135/2010 completa dez anos de vigência.

<sup>2</sup> A ADI 4578 questionava a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, elencando, dentre outros vícios, a ofensa ao princípio da presunção de inocência, ao estabelecer a inelegibilidade antes de operado o trânsito em julgado. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578*. (Disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em 15 out. 2020)

<sup>3</sup> “Esta lei foi tão mal feita, que eu já disse no plenário... Sem querer ofender ninguém, mas já ofendendo, ou reconhecendo pelo menos, que parece que [a lei] foi feita por bêbados. É uma lei mal feita, nós sabemos disso. No caso específico, ninguém sabe se é contas de gestão ou contas [de governo]... no fundo, é rejeição de contas. E é uma lei tão casuística, queria pegar quem tivesse renunciado”. (RAMALHO, Renan. Mendes diz que Lei da Ficha Limpa parece ter sido ‘feita por bêbados’. *G1*, Brasília, DF, 18 agosto 2016. Sessão Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/mendes-diz-que-lei-da-ficha-limpa-parece-que-foi-feita-por-bebados.html>. Acesso em 23 ago. 2020).

O problema colocado para a presente investigação reside em analisar se, após uma década de vigência, a Lei Complementar pareceu alcançar os objetivos que levaram à sua edição, melhorando a percepção da população acerca da corrupção na política, na democracia como um todo, e efetivamente afastando do pleito todos aqueles que estejam “inaptos” a exercer o mandato eletivo.

A hipótese levantada é que, mesmo com a evidente restrição a direitos promovida pela norma, além da afronta a princípios como o da presunção de inocência, a Lei da Ficha Limpa não cumpriu o escopo de reduzir o descrédito da população em relação à política.

Assim, serão analisadas as modificações trazidas pela legislação, que trouxe maior rigidez à sistemática nas inelegibilidades no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a percepção dos cidadãos acerca de corrupção e democracia, conforme dados do Estudo Eleitoral Brasileiro.

## 2. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010: CONTORNOS NORMATIVOS

Na lição de Gomes<sup>4</sup> a inelegibilidade refere-se ao “impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo”, isto é, “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”.

Assim, é possível entender que, ao passo em que a elegibilidade – condição normal, considerando-se um Estado Democrático de Direito -, corresponde à aptidão fática e jurídica a ser votado, isto é, exercer sua capacidade eleitoral passiva, a inelegibilidade se refere ao revés, consubstanciado na impossibilidade de participar das eleições na condição de candidato.

Autores como Antônio Carlos Mendes, todavia, tem opiniões menos dicotômicas sobre o assunto. A seu entender, “a elegibilidade pressupõe a implementação das condições de outorga do direito público subjetivo de ser votado. A inelegibilidade configura a existência de proibição que impossibilita a candidatura”<sup>5</sup>. Para o autor, portanto, a inelegibilidade possui três significados normativos:

- i) é situação objetiva contida no conteúdo proibitivo do preceito legal, criando obstáculo à candidatura, ii) é estatuição impondo a desincompatibilização, visando à garantia da liberdade de voto, à lisura e à legitimidade das eleições e iii) é sanção jurídica pelo descumprimento da estatuição ou desincompatibilização, isto é, implica um efeito imposto pela ordem jurídica: o impedimento e a nulidade dos atos concernentes à candidatura<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 187.

<sup>5</sup> MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994. p.108.

<sup>6</sup> Idem. *Ibidem*, p. 112.

Ainda, em uma análise da razão de ser da prescrição das inelegibilidades, sintetiza Ferreira Filho<sup>7</sup>:

[...] inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos. Em sua origem, na Constituição de 1934, aparecia ela como medida preventiva, ideada para impedir que principalmente os titulares de cargos públicos executivos, eletivos ou não, se servissem de seus poderes para serem reconduzidos ao cargo, ou par conduzirem-se a outro, assim como para eleger seus parentes. Para tanto, impedia suas candidaturas, assim como a de cônjuge ou parentes, por um certo lapso de tempo (art. 112). Visava-se, pois, impedir o uso abusivo de cargos públicos.

Sem adentrar mais profundamente às divergências doutrinárias sobre o tema, debate pouco afeto ao objeto do presente trabalho, resta minimamente delineado o contexto da figura jurídica da inelegibilidade na sistemática do Direito Eleitoral brasileiro.

Isso delineado, cumpre memorar que o artigo 14, §9º, da Constituição Federal atribuiu à Lei Complementar a tarefa de estabelecer outras inelegibilidades que não as constitucionalmente previstas, bem como os prazos de sua cessação. Neste contexto, foi editada a Lei Complementar nº 64/90 – também chamada de Lei das Inelegibilidades, com o desiderato de preencher o comando constitucional. Cerca de vinte anos depois, essa norma foi alterada pela também Lei Complementar (LC) nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, visando a tornar ainda mais rígida a sistemática das inelegibilidades no país.

O texto legal da LC é extenso, conforme se extrai de seu artigo 1º, onde as causas de inelegibilidade estão efetivamente elencadas. Para o presente estudo, importam no momento aquelas inseridas pela inovação trazida pela Lei da Ficha Limpa ou que tiveram suas penas por ela majoradas, conforme se passa a elencar.

## 2.1. Alterações promovidas pela LC nº 135/2010 e as novas inelegibilidades

No campo das alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa no art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, tem-se, como já mencionado, as alíneas que tiveram alterações no prazo estabelecido para que perdure a inelegibilidade (“c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”), as que foram criadas pelo novo diploma (alíneas “j” a “q”), além de uma extensão no rol de crimes incluídos na alínea “e”. Passa-se a expor brevemente as modificações mencionadas.

### 2.1.1 Alínea “c”

A redação original previa a inelegibilidade para o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 116.

Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tivessem sido eleitos. Pela dicção da Lei da Ficha Limpa, a inelegibilidade se estende às eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos.

### 2.1.2 Alínea “d”

A referida alínea previu a inelegibilidade para os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral por abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, aumentando o período que anteriormente era também de 3 (três) anos.

Neste caso, modificou-se também o teor do dispositivo para deixar de exigir decisão transitada em julgado, bastando que tenha sido proferida por órgão colegiado.

### 2.1.3 Alínea “e”

A redação original previa a inelegibilidade àqueles que fossem 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. A nova redação, por sua vez, prescreve a permanência por 8 (oito) anos após o cumprimento, incluindo ainda no rol outros seis tipos. Assim, a atual redação elenca os seguintes crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual;
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei Complementar n° 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990,*

Pela redação dada pela LC nº 135/2010, todavia, a inelegibilidade aqui prevista não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

#### 2.1.4 Alínea “f”

A inelegibilidade prevista aos que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, foi majorada de 4 (quatro) para 8 (oito) anos.

#### 2.1.5 Alínea “g”

A inelegibilidade da alínea “g” trata da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. Inicialmente, exigia-se a rejeição por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, o que, com a LC nº 135/2010, deu lugar à exigência de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente.

Ainda, ao passo que a redação original trazia a exceção para os casos que estivessem submetidos à apreciação do Poder Judiciário, a nova salvaguarda se restringe às decisões suspensas ou anuladas pelo Poder Judiciário, não bastando o mero ajuizamento da ação.

Por fim, o prazo da inelegibilidade também foi estendido, saltando do alcance para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes para atingir os próximos 8 (oito).

#### 2.1.6 Alínea “h”

A alínea “h”, última dentre as que sofreram alterações, prevê a inelegibilidade dos detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, pena que anteriormente era de apenas 3 (três) anos.

Ainda, a nova redação também deixou de exigir o trânsito em julgado da decisão, bastando que seja proferida por órgão colegiado.

#### 2.1.7 Alíneas incluídas

Por fim, a Lei da Ficha Limpa também incluiu na letra da LC nº 64/90 outras oito causas de inelegibilidade, a saber:

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas

---

que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 16 ago. 2010)

eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) 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 e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que

tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos (BRASIL, 2010)

Essas alíneas, nascidas já da própria Lei da Ficha Limpa, por natural, prescrevem o novo prazo estabelecido de 8 (oito) anos para a permanência da condição de inelegível.

## 2.2. Da adição do inciso XVI ao art. 22

Outra alteração promovida pela LC nº 135/2010, que não versa diretamente sobre a criação de nova causa de inelegibilidade mas que possui impactos significativos sobre essa matéria, reside nas alterações promovidas no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, notadamente na inclusão do inciso XVI.

Isso porque a procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), conforme a redação dada pela LC nº 135/2010 ao inciso XIV do art. 22, LC nº 64/90, acarretará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, prescrevendo a eles também a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado.

Conforme Azevedo e Moraes<sup>9</sup>, a procedência da ação possui duplo efeito “O primeiro diz respeito à decretação da inelegibilidade como provimento constitutivo positivo, objeto imediato da demanda. O segundo efeito, a cassação do registro ou diploma [...], por sua vez, trata-se de provimento constitutivo negativo ou desconstitutivo”.

De fato, há aqui situação de grande interesse para a democracia: não só existe a possibilidade de cassação de um mandato obtido nas urnas, pela vontade da maioria, como também a chance de impossibilidade do exercício da capacidade eleitoral passiva pelos condenados por prazo superior a 8 (oito) anos.

Eis que a Lei Complementar nº 135/2010 entendeu por bem positivar que “XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Não é demais atribuir à redação inafastável contorno punitivo. Desde 2010, não se exige que o ilícito tenha tido o condão de afetar a vontade expressa nas urnas, mas apenas que, de acordo com o subjetivismo do julgador, as circunstâncias estejam revestidas de gravidade.

A irretocável lição de Alvim<sup>10</sup> menciona a problemática desse contexto normativo, em que “as autoridades à frente da Justiça Eleitoral são reiteradamente conclamadas a examinar a legitimidade de uma determinada eleição sob

<sup>9</sup> AZEVEDO, Alexandre Francisco; MORAIS, Marina Almeida. A Representação por Condutas Vedadas a Agentes Públicos e sua Convivência com a Investigação Judicial Eleitoral por Abuso de Poder Político. In: FUX, Luiz; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande et al. (Org.). *Tratado de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 197. v. 6.

<sup>10</sup> ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 343.



uma lógica artificialmente assertiva”. Com efeito, as decisões de cassação, por ostentarem contornos contramajoritários, devem ocorrer em *ultima ratio*, apenas diante de conjunturas absolutamente inescapáveis. A despeito disso, conforme relata Alvim entre os anos de 2012 e 2016, um prefeito foi retirado do cargo a cada oito dias pela Justiça Eleitoral Brasileira, totalizando 136 prefeitos afastados<sup>11</sup>. Se considerados ainda os cassados mas mantidos no cargo por força de liminar (93 casos), ter-se-ia um prefeito retirado do poder a cada 4,75 dias.

Zílio<sup>12</sup>, por sua vez, obtempera que, uma vez que a AIJE pode até mesmo ser julgada antes das eleições, não se vislumbra razão para a exigência de um critério matemático ou quantitativo para a consequência da cassação. Assim, conclui que:

De qualquer sorte, o inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/90 deve ser lido sob a ótica do §9º do art. 14 da Constituição Federal, observando-se a natural sobreposição da norma constitucional como um válido critério interpretativo. Noutros termos, a gravidade das circunstâncias deve ser aferida em cotejo com o bem jurídico tutelado na norma constitucional: a legitimidade e normalidade do pleito, na medida em que busca, de modo intransigente, a defesa de uma eleição hígida e não tolera qualquer influência do poder econômico ou do poder de autoridade no decorrer do processo eleitoral<sup>13</sup>.

A crítica tecida à redação do referido inciso, com efeito, não logra exigir para a configuração do abuso. A reflexão cinge-se apenas ao subjetivismo do termo, devendo ser, como bem menciona Zílio, sempre analisada de modo a preservar a conformação democrática da decisão.

A inovação trazida pela Lei da Ficha Limpa, conforme menciona Alvim<sup>14</sup>, “surtiu alterações axiológicas na estrutura conceitual das transgressões abusivas. Por certo, o entendimento outrora pacificado no âmbito da Corte Superior Eleitoral [...] promovia uma ideia de reconhecimento do abuso a partir da valoração do elemento *resultado*”, ao passo em que, com a alteração, cinge-se à análise da conduta.

Assim, para o autor, “é evidente que essa visão *possibilita o exercício de arbitrariedades por parte dos órgãos julgadores*, arbitrariedades essas que, como tal, invariavelmente *depõem contra a essência da vontade popular*”<sup>15</sup>.

Gomes<sup>16</sup> menciona que pela nova sistemática é desnecessário fazer prova de um “real e efetivo ferimento aos bens e interesses protegidos, pois esse resultado é presumido”

Em arremate, lança-se a reflexão acerca das consequências de se admitir um conceito de gravidade das circunstâncias para fins de cassação, notadamente

<sup>11</sup> Idem. Ibidem.

<sup>12</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Decisão de Cassação de Mandato: um método de estruturação* (os critérios de conformação democrática). Salvador: JusPODIVM, 2020.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 231.

<sup>14</sup> ALVIM, op. cit., p. 359.

<sup>15</sup> Id., ibid., p. 359, grifos no original.

<sup>16</sup> GOMES, 2019, p. 733.

quando dissociado de um escalonamento gradativo acerca da potencialidade de atentar contra a legitimidade do pleito.

### 3. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA

A constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 foi objeto de três ações, a saber, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578<sup>17</sup> e as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) nº 29 e 30. Antes mesmo da propositura das ações, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia sinalizado por sua constitucionalidade, rebatendo os argumentos de ofensa à segurança jurídica, à presunção de inocência, ao devido processo legal, ao ato jurídico perfeito, princípio da anualidade, da bicameralidade e da isonomia. As ações serão objeto de breve explanação no tópico seguinte.

#### 3.1. Ações Diretas de Constitucionalidade 29 e 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade 4578

Aqui se faz um apanhado breve do quanto apurado nas mencionadas ADCs, porquanto não é esse o objeto do presente estudo.

Cumpra sintetizar que as ADCs foram julgadas procedentes, por maioria, contra os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator), que a julgava parcialmente procedente, e Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a julgavam parcialmente procedente em extensões diferentes, conforme enunciado em seus votos

Inicialmente, foi afastada a ofensa à irretroatividade, concluindo a Corte Superior que a mera consideração de fatos anteriores não viola o referido princípio, notadamente porque seria aplicada para processos eleitorais posteriores à respectiva data de publicação. Acerca da afronta à coisa julgada, igualmente afastada, tendo-se em vista que a inelegibilidade decorre necessariamente de condenação judicial.

Acerca da proporcionalidade, invoca a decisão que não é razoável a expectativa de candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada. Isso porque há exigência constitucional de moralidade para concorrer ao cargo público, conforme dicção do art. 14, §9º da Constituição Federal<sup>18</sup>. Assim, a condenação colegiada por situações que envolvam a rejeição de contas públicas, a perda de cargo público ou o impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional já seria um indicativo forte da inaptidão para o exercício de mandato eletivo.

<sup>17</sup> Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578*. (Disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em 15 out. 2020)

<sup>18</sup> Art 14. *Omissis*. §9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23 de agosto de 2020)

A ofensa à presunção de inocência foi igualmente afastada. O voto do Relator, Ministro Luiz Fux, assim assentava:

São notórios a crise do sistema representativo brasileiro e o anseio da população pela moralização do exercício dos mandatos eletivos no país. Prova maior disso é o fenômeno da judicialização da política, que certamente decorre do reconhecimento da independência do Poder Judiciário no Brasil, mas também é resultado da desilusão com a política majoritária, como bem relatado em obra coletiva organizada por VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE<sup>19</sup>.

[...]

A presunção de inocência, sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela Lei Complementar nº 135/10. Essa nova postura encontra justificativas plenamente razoáveis e aceitáveis. Primeiramente, o cuidado do legislador na definição desses requisitos de inelegibilidade demonstra que o diploma legal em comento não está a serviço das perseguições políticas. Em segundo lugar, a própria ratio essendi do princípio, que tem sua origem primeira na vedação ao Estado de, na sua atividade persecutória, valer-se de meios degradantes ou cruéis para a produção da prova contra o acusado no processo penal, é resguardada não apenas por esse, mas por todo um conjunto de normas constitucionais, como, por exemplo, as cláusulas do devido processo legal (art. 5º, LIV), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), a inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, LVI) e a vedação da tortura – à qual a Constituição Federal reconheceu a qualidade de crime inafiançável (art. 5º, XLIII) – e do tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III).

[...]

*Em outras palavras, ou bem se realinha a interpretação da presunção de inocência, ao menos em termos de Direito Eleitoral, com o estado espiritual do povo brasileiro, ou se desacredita a Constituição.*<sup>20</sup>

Como se vê, em especial do trecho transcrito, o teor do julgamento foi bastante motivado pelo desiderato de retirar da população um sentimento de descrédito em relação à política e às instituições democráticas, pautando-se majoritariamente no princípio da moralidade, acima dos demais. Esse entendimento foi bem sintetizado no voto do Relator, ao afirmar que:

A balança, no caso, há de pender em favor da constitucionalidade das hipóteses previstas na Lei Complementar nº 135/10, pois, opostamente ao que poderia parecer, a demo-

<sup>19</sup> VALLE, Vanice Regina L. do. *Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal*. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADC 30/DF*. Acórdão. Voto. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, PSESS em 16 de fevereiro de 2012. (Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em: 16 ago. 2020)

cracia não está em conflito com a moralidade – ao revés, uma invalidação do mencionado diploma legal afrontaria a própria democracia, à custa do abuso de direitos políticos.<sup>21</sup>

Sob os argumentos brevemente delineados, a ADI 4578 foi julgada im procedente, por decorrência lógica, inclusive, da procedência das ADCs. Sobre a decisão, Araújo e Salgado<sup>22</sup>:

O Poder Judiciário resolveu iniciar uma reforma política do sistema brasileiro, a partir da “moralização” do sistema partidário. Ignorando — ou superestimando — seu papel no Estado de Direito e no equilíbrio entre os órgãos de soberania, os Tribunais vão além da repartição de competências e atuam como se poder constituinte fossem. Neste movimento, encarado a partir do julgamento da “Lei da Ficha Limpa”, o mais alarmante é a disposição majoritária dos membros da Corte de sacrificar o indivíduo no altar da República. Em paralelo aos que denunciam o caráter autoritário da supremacia do interesse público, alguns ministros afirmam que os direitos políticos individuais devem ceder a um bem jurídico coletivo, mais ou menos indeterminado. Assim o fez, por exemplo, Joaquim Barbosa: “os direitos políticos têm uma compreensão que ultrapassa a esfera puramente individual e se irradiam por todo o sistema representativo e, por via de consequência, por todo o Estado Democrático de Direito”.

Não obstante, uma vez declarada constitucional, há 10 (dez) anos a Lei da Ficha Limpa tem ostentado vigência no ordenamento jurídico brasileiro.

### 3.2. Considerações acerca da presunção de inocência

Este ponto merece especial atenção, dada a ocorrência de julgamentos recentes que invocaram o referido princípio. Isso porque, na Sessão Plenária de 27/04/2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acolheu os Embargos de Declaração opostos no Agravo do Recurso Criminal nº 64093, de Araújo (MG)<sup>23</sup>, num caso em que o embargante havia sido condenado pelo crime previsto no art. 299 do Código Eleitoral<sup>24</sup> (que se refere à corrupção eleitoral e confere ao crime uma pena de reclusão de até quatro anos). Na ocasião do julgamento, a Ministra Rosa Weber entendeu que, tal como decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 54, não será possível a execução da pena antes do trânsito em julgado do processo.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

<sup>22</sup> ARAÚJO, Eduardo Borges; SALGADO, Eneida Desirée. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *A&C – Revista de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte: ano 13, n. 54, p. 145, out./dez. 2013.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/558047578/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-ai-64093-araujos-mg/inteiro-teor-558047599>. Acesso em: 15 out. 2020.

<sup>24</sup> Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa. (Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 23 de agosto de 2020)

O precedente invocado pela ministra, ADC nº 54, que se tornou famoso pela aplicação ao caso do ex-presidente Lula, deu interpretação conforme a Constituição para o art. 283 do Código Penal, que diz: “Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de prisão cautelar ou em virtude de condenação criminal transitada em julgado”.

Evidentemente, o entendimento da ADC nº 54<sup>25</sup> foi aplicável ao caso de Araújo (MG) por se tratar de uma pena restritiva de liberdade, cominada pela prática de crime eleitoral, o que não se confunde com outras penas oriundas da condenação, como por exemplo, a inelegibilidade. Nesse contexto, não há dúvidas acerca da impossibilidade de aplicação desse precedente como forma de “suspender a execução da pena” de inelegibilidade oriunda da aplicação da Lei da Ficha Limpa.

O exemplo mais claro dessa diferenciação entre os possíveis múltiplos efeitos da condenação é o do próprio ex-presidente, que mesmo solto permanece inelegível, já que foi condenado pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro em julgamento colegiado. Uma vez que lei da Ficha Limpa diz que o cidadão torna-se inelegível pelo período de oito anos a partir da data da condenação, no caso de Lula, a inelegibilidade nasce da decisão do tribunal colegiado, que se deu em 2018.

Sobre o caso do ex-presidente, inclusive, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que “quando há decisão de segundo grau, esses crimes dão ensejo à inelegibilidade”. Na mesma ocasião, o Ministro afirmou que já fez várias críticas à legislação, aprovada pelo Congresso em 2010, mas lembrou que o STF já se manifestou no sentido de aplicar a norma após condenações em colegiado de segundo grau. “Parece que essa questão está definitivamente pacificada”, disse.

É preciso deixar claro que os dois temas (prisão após segunda instância e Ficha Limpa) estão em esferas separadas, seguem uma lógica distinta e protegem bens jurídicos diversos. Todavia, há que se admitir alguma ressonância dos argumentos admitidos na ADC nº 54 no bojo das inelegibilidades trazidas pela LC nº 135/2010. O entendimento do STF, repetido pelo TSE no julgamento de abril, funda-se precisamente na presunção de inocência.

O preceito constitucional da presunção de inocência não se restringe às penas privativas de liberdade. Embora, com efeito, o precedente do STF se refira à dar vigência a dispositivo penal, que trata da pena de prisão propriamente dita, a sistemática constitucional vigente exige a observância principiológica positivada no texto magno. Parece pouco isonômico que um princípio afaste a aplicação imediata de uma pena específica, mas não de outra.

Ao apenado por determinada prática, seja ela qual for, é possível concluir, sua pena será sempre a mais dolorosa do universo jurídico, passível do mesmo socorro. Independentemente disso, dado que tal matéria foi objeto das Ações

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal. *ADC nº 54*. Acórdão. (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/adc-54-marco-aurelio-transito-julgado.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020)

Diretas supramencionadas, não cabe aqui maiores considerações senão a inaplicabilidade, ao menos no momento, dos precedentes do TSE e STF.

#### 4. DEZ ANOS DE VIGÊNCIA: UMA ANÁLISE

A fim de aferir se a Lei da Ficha Limpa tem logrado cumprir o desígnio de sua edição, buscou-se analisar a frequência de sua utilização como razão para exclusão de participantes do pleito, a evolução da percepção dos brasileiros acerca da corrupção na política ao longo dos anos, notadamente antes e depois da edição da Lei, e ainda a percepção da população em relação às instituições democráticas ao longo da década.

Para o primeiro ponto de análise os dados foram fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e para os demais, utilizou-se o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) dos anos de 2002, 2010, 2014 e 2018. A onda de 2006 não consta do presente estudo porque dela não constam variáveis a respeito de nenhum dos pontos de interesse.

##### 4.1. Os excluídos do pleito eleitoral

Nas Eleições de 2018, conforme informações do Tribunal Superior Eleitoral, foram indeferidos 2.487 pedidos de registro de candidatura, dentre os 29.085 protocolizados. As razões do indeferimento podem ser sintetizadas pelo seguinte quadro:

| Situação da candidatura | Motivo                                    | Quantitativo |
|-------------------------|---|--------------|
| Indeferido              | Abuso de poder (LC 64/90)                 | 8            |
|                         | Ausência de requisito de registro         | 1.793        |
|                         | Compra de voto (Lei 9.504/97).            | 1            |
|                         | Conduta vedada (Lei 9.504/97).            | 3            |
|                         | Ficha limpa (LC 64/90)                    | 155          |
|                         | Gasto ilícito de recursos (Lei 9.504/97). | 2            |
|                         | Impugnação                                | 292          |
|                         | Indeferimento de partido ou coligação.    | 233          |
|                         |   | <b>2.487</b> |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Estatísticas 2018. Situação de candidaturas. (Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 30 jul. 2020)

Para os demais anos, não há informação discriminada acerca das razões do indeferimento no *site* do Tribunal Superior Eleitoral. Solicitados por intermédio do serviço de informação ao eleitor, os dados não foram fornecidos em tempo hábil para integrar o presente artigo.

Tendo como base apenas as Eleições de 2018, tem-se que os indeferimentos por incursão na Lei da Ficha Limpa correspondem a 5,15% dos indeferimentos. Outros motivos, como abuso de poder (8 casos) podem estar ligados à modificação trazida pela LC nº 135/2010, todavia, não se pode supor tal conclusão.

O número de excluídos do pleito por força da Ficha Limpa não é expressivo. Se considerada a totalidade dos pedidos de registro, deferidos e indeferidos, corresponde a apenas 0,53%.

Por um lado, o pequeno número de excluídos pode reforçar a conclusão de que a Lei da Ficha Limpa não apresentou efeitos drásticos no numerário de disputantes do pleito, retirando apenas aquelas poucas maças que não se adequavam ao conceito de moralidade. Por outro lado, ainda que em situação excepcional, e talvez justificada, subtrai direitos.

A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789<sup>26</sup>, já asseverava em seu artigo 6º: “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação.” Redação similar consta do artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948<sup>27</sup> e do artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966<sup>28</sup> – promulgado pelo Decreto nº 592/92 no Brasil.

#### 4.2. Percepções sobre a corrupção com base no ESEB

Em 2002, a corrupção foi apontada como o sétimo maior problema do Brasil, alcançando um percentual cumulativo de respostas de 69,7%. Em 2010, a corrupção política foi indicada como o assunto mais importante da eleição por 36,3% dos respondentes em percentual cumulativo.

<sup>26</sup> Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789. França, 26 de agosto de 1789. (Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 15 out. 2020)

<sup>27</sup> Artigo 21. 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. *Declaração Universal dos direitos do homem de 1948*. (Disponível em [https://brasa.org.br/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/?gclid=CjwKCAJw5p\\_8BRBUeIwAPpJO62KH\\_YPi57KaiRbGkh1uMguyHwRhStoOa\\_ECYz5\\_cmySxJ2u2bLL9QnxoCPgsQAvD\\_BwE](https://brasa.org.br/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/?gclid=CjwKCAJw5p_8BRBUeIwAPpJO62KH_YPi57KaiRbGkh1uMguyHwRhStoOa_ECYz5_cmySxJ2u2bLL9QnxoCPgsQAvD_BwE). Acesso em 15 out. 2020)

<sup>28</sup> Artigo 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (*Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 15 out. 2020)

Em 2014, não haviam perguntas relacionadas à corrupção e em 2018 não houve pergunta sobre o maior problema do Brasil, e as perguntas sobre corrupção tratavam majoritariamente da Operação Lava Jato.

A ausência de linearidade das perguntas acerca do tema nas ondas do ESEB tidas como base obsta uma análise da evolução da percepção dos brasileiros sobre a corrupção ao longo dos anos, notadamente quando se busca fazer um comparativo entre antes e depois da edição da Lei da Ficha Limpa.

#### 4.3. Percepções sobre a democracia ao longo da década

Adentrando ao ponto de principal interesse do presente estudo, cumpre perquirir se com o advento da Lei da Ficha Limpa foi alcançado o objetivo de restaurar a credibilidade nas instituições e na política brasileira, melhorando os índices de adesão à democracia.

Em 2002, os nada satisfeitos com a democracia totalizavam 26,4% dos respondentes, e os pouco satisfeitos, 35,9%. Assim, os insatisfeitos, de modo geral, correspondiam a 62,3%. Os satisfeitos e muito satisfeitos, somados, correspondiam a 31%.

Perguntados se a democracia seria melhor que qualquer outra forma de governo, 76,5% responderam que sim, contra 20,8% afirmando que em algumas situações, a ditadura é melhor do que a democracia, para 2,7% que sinalizaram “tanto faz”.

Em 2010, logo após a edição da Lei da Ficha Limpa (que data de 4 de junho daquele ano), foram divulgados os resultados do ESEB, em 4 de novembro.

Na ocasião, os nada satisfeitos com a democracia totalizavam 8,9% dos respondentes, e os pouco satisfeitos, 21,2%. Assim, os insatisfeitos, de modo geral, correspondiam a 30,1%. Os satisfeitos e muito satisfeitos, somados, correspondiam a 48%.

Perguntados se a democracia seria melhor que qualquer outra forma de governo, 78,4% responderam que sim, contra 8,2% afirmando que em algumas situações, a ditadura é melhor do que a democracia, para 5,3% que sinalizaram “tanto faz”.

Em 2014, os nada satisfeitos com a democracia totalizavam 14,7% dos respondentes, e os pouco satisfeitos, 21,2%. Assim, os insatisfeitos, de modo geral, correspondiam a 35,9%. Os satisfeitos e muito satisfeitos, somados, correspondiam a 38,1%.

Perguntados se a democracia seria melhor que qualquer outra forma de governo, 62,1% responderam que sim, contra 10,3% afirmando que em algumas situações, a ditadura é melhor do que a democracia, para 8,6% que sinalizaram “tanto faz”.

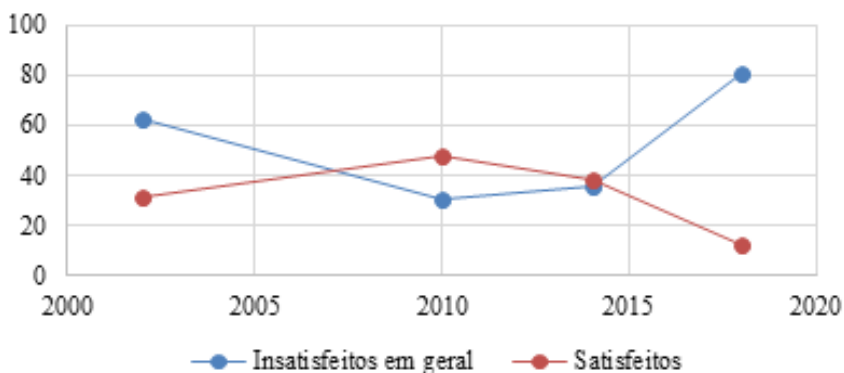
Em 2018, os nada satisfeitos com a democracia totalizavam 38,2% dos respondentes, e os pouco satisfeitos, 42%. Assim, os insatisfeitos, de modo geral, correspondiam a 80,2%. Os satisfeitos e muito satisfeitos, somados, correspondiam a 12,3%.

Perguntados se a democracia seria melhor que qualquer outra forma de governo, 68,7% responderam que sim, contra 15,2% afirmando que em algumas situações, a ditadura é melhor do que a democracia, para 5,3% que sinalizaram “tanto faz”.



A satisfação com a democracia nos anos objetos de análise pode ser graficamente representada:

### Satisfação com a democracia



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CESOP/IBOPE (Brasil). ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. UNICAMP, 2002/2010/2014/2018. (Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acesso em 20 ago. 2020)

Nota-se, portanto, que até 2010, o número de insatisfeitos tinha uma tendência decrescente, ao passo em que os satisfeitos tendiam ao crescimento. A partir de 2010, todavia, os satisfeitos tem diminuído consideravelmente, ao passo em que o número de insatisfeitos subiu 50 pontos.

## 5. CONCLUSÃO

No primeiro tópico foram analisadas as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010. Em suma, nota-se que a legislação tornou mais rígida a sistemática das inelegibilidades infraconstitucionais.

Além de unificar os prazos, que antes variavam entre 3 (três) e 5 (cinco) anos, passando para 8 (oito) anos a inelegibilidade, a nova lei deixou de exigir o trânsito em julgado nos casos em que a inelegibilidade decorria de decisão, passando a bastar o julgamento colegiado. Também foi aumentado o rol de crimes que atraem a inelegibilidade, e oito novas formas típicas foram inseridas, correspondendo às alíneas “j” a “q”.

Por fim, também foi consignada a alteração trazida pela Lei da Ficha Limpa na sistemática das ações de cassação, passando a exigir tão somente a gravidade das circunstâncias, e não sua possibilidade de afetar o resultado do pleito para a procedência das ações que aferem o abuso de poder.

Em uma análise desses pontos é possível concluir que a norma restringiu o exercício da capacidade eleitoral passiva, ao passo em que aumentou o tempo de permanência da inelegibilidade e ampliou as causas de sua incidência.

No segundo tópico, foi tratada da constitucionalidade da norma. Nessa ocasião, foram levantados os problemas que gravitam na Lei Complementar, como a ofensa à presunção de inocência, ao devido processo legal e a isonomia, majoritariamente.

Nesse ponto, foi possível notar que, a despeito dos pontos controversos, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da norma, motivado principalmente pelo princípio da moralidade, e consignando expressamente que diante do descrédito da população em relação à política e às instituições, o reconhecimento da constitucionalidade da norma se prestava a garantir a validade da própria Constituição.

Assim, dado um contexto de restrição de direitos políticos por Lei Complementar, com a finalidade precípua de restaurar a crença dos brasileiros na política e na Constituição, após dez anos de vigência da lei, coube apurar se esse desígnio se cumpriu. Para tal, procedeu-se à análise de dados.

No último pleito, notou-se que 155 pretensos candidatos tiveram seu registro indeferido pela incidência da norma. Embora o número seja pequeno, quando considerado a monta de pedidos totais de registros de candidatura (0,53%), não se pode olvidar que cento e cinquenta e cinco brasileiros foram impedidos de concorrer democraticamente a um cargo eletivo. Sob a ótica de restrições de direitos individuais, há que se ponderar sempre a razoabilidade da norma que restringe direitos.

Por outro lado, sob um viés do coletivo, nota-se que a Lei Complementar não possuiu o condão de restaurar o crédito às instituições democráticas, posto que a satisfação com a democracia nunca apresentou níveis tão baixos, tendo decrescido significativamente, coincidentemente ou não, após o ano de 2010, data da edição da lei.

É necessário consignar alguns pontos metodológicos, a fim de se evitar relações espúrias. Conforme se nota dos pontos 3.2 e 3.3, as perguntas acerca de corrupção e satisfação com a democracia não se repetem de maneira linear nas ondas do ESEB. Assim, não foi possível proceder a um teste estatístico confiável para medir a relação entre percepção sobre corrupção e percepção sobre a democracia. Igualmente, a falta de dados do TSE acerca do indeferimento de pedidos de registro de candidatura em razão da Lei da Ficha Limpa retira da análise informações importantes.

É evidente, portanto, que a conclusão do presente trabalho não se presta a afirmar que a Lei da Ficha Limpa é responsável pelo declínio da adesão à democracia. Os dados trazidos, inclusive não permitem dizer sequer que não tenha contribuído para a adesão à democracia, já que não foram levantadas variáveis concorrentes ou de controle.

Todo o ponto da narrativa se cinge em dizer que justificar a restrição de direitos constitucionais, fulcrado tão somente no princípio da moralidade, visando o fim único de restaurar a credibilidade da democracia com o combate

à corrupção soa como um objetivo temerário, e que não parece ter desaguado em resultados significativos na democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019.

ARAÚJO, Eduardo Borges; SALGADO, Eneida Desirée. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *A&C – Revista de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte: ano 13, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013.

AZEVEDO, Alexandre Francisco; MORAIS, Marina Almeida. A Representação por Condutas Vedadas a Agentes Públicos e sua Convivência com a Investigação Judicial Eleitoral por Abuso de Poder Político. In: FUX, Luiz; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande et al. (Org.). *Tratado de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 189-206. v. 6.

BRASIL. *Código Eleitoral. Lei nº 4.737*. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 23 de agosto de 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23 de agosto de 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 16 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789*. França, 26 de agosto de 1789. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 15 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos direitos do homem de 1948*. Disponível em [https://brasa.org.br/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/?gclid=CjwKCA-jw5p\\_8BRBUeiwAPpJO62KH\\_RbGkh1uMguyHwRhStoOaECYz5cmYsXJ2u2bLL9QnxoCPgsQAvD\\_BwE](https://brasa.org.br/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/?gclid=CjwKCA-jw5p_8BRBUeiwAPpJO62KH_RbGkh1uMguyHwRhStoOaECYz5cmYsXJ2u2bLL9QnxoCPgsQAvD_BwE). Acesso em 15 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos de 1966. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 15 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADC 30/DF*. Acórdão. Voto. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, PSESS em 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em: 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADC nº 54*. Acórdão. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/adc-54-marco-aurelio-transito-julgado.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578*. Disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em 15 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Estatísticas 2018. Situação de candidaturas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 30 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo em Recurso Criminal nº 64093*. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/558047578/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-ai-64093-araujos-mg/inteiro-teor-558047599>. Acesso em: 15 out. 2020.

CESOP/IBOPE (Brasil). *ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro*. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. UNICAMP, 2002. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acesso em 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro*. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. UNICAMP, 2010. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acesso em 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro*. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. UNICAMP, 2014. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acesso em 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro*. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. UNICAMP, 2018. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acesso em 20 ago. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

RAMALHO, Renan. Mendes diz que Lei da Ficha Limpa parece ter sido ‘feita por bêbados’. *G1*, Brasília, DF, 18 agosto 2016. Sessão Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/mendes-diz-que-lei-da-ficha-limpa- parece-que-foi-feita-por-bebados.html>. Acesso em 23 ago. 2020.

VALLE, Vanice Regina L. do. *Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal*. Curitiba: Juruá, 2009.

ZILIO, Rodrigo López. *Decisão de Cassação de Mandato: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática)*. Salvador: JusPODIVM, 2020.