A LEI DA FICHA LIMPA E A REVOLUÇÃO ELEITORAL

Diversos setores da sociedade civil brasileira mobilizaram-se, nos anos de 1996 e 1997, através da campanha "Combatendo a corrupção eleitoral", com o objetivo de punir os políticos que malfadaram a administração pública, aumentar a idoneidade dos candidatos e combater a corrupção no país. Em abril de 2008, o movimento ganhou força com a chamada "Campanha Ficha Limpa", liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE.

A pressão da sociedade fez nascer o Projeto de Lei de Iniciativa Popular n.º 519/09, que conseguiu reunir cerca de 1,3 milhão de assinaturas, estabelecia critérios rígidos e impeditivos aos candidatos que pretendiam retornar a algum cargo público, através da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 – Lei das Inelegibilidades. E, em 04 de junho de 2010, o projeto foi sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na Lei Complementar n.º 135/2010, a alcunhada Lei da Ficha Limpa.

A Lei da Ficha Limpa dividiu opiniões e foi levada a julgamento no Supremo Tribunal Federal – STF, que reafirmou a legalidade do texto integral, com aplicação apenas a partir das eleições de outubro de 2012, vez que prevaleceu naquele tribunal a observância estrita ao princípio da legalidade e segurança jurídica.

Dentre as Ações Diretas de Constitucionalidade propostas, a linha defendida na ADC 30, a Lei da Ficha Limpa foi no sentido que a lei não fere os princípios da razoabilidade ou proporcionalidade, bem como sua aplicação a atos anteriores ofende os incisos XXXVI e XL do artigo 5º da Constituição Federal, porque veio a estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, neste ponto decorre a constitucionalidade das alíneas *c*, *d*, *e*, *f*, *g*, *h*, *j*, *k*, *l*, *m*, *n*, *o*, *p* e *q*, todos do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010.

> *"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)*
>
> *LVI - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; (...)*"

Contudo, o processo penal e eleitoral são independentes e possuem procedimentos diferenciados e se dedicam a fins diversos, não se relacionando o segundo, diretamente com o dispositivo Constitucional, ao menos neste ponto. Prioriza-se a vida pregressa regrada e a tutela coletiva. E, no contexto de registro de candidatura, os Princípios de Probidade Administrativa e Moralidade pública se elevam

em detrimento ao da Inocência, ante ao sopesamento de relevância frente à sociedade. E, nenhuma liberdade pública é absoluta.

Um dos maiores questionamentos a nova Lei reside na avaliação de fatos pretéritos, vez que a Lei não pode retroagir para atingir fatos já ocorridos. Contudo, o momento para verificação é o das eleições, no ato do registro da candidatura e, não se trata de retroatividade da lei e sim cumprimento de determinações legais em relação ao ato de registro. A mesma justificativa foi utilizada para a declaração de constitucionalidade da imposição de inelegibilidade não ser caracterizada como pena de cassação de direitos políticos, vez que aquele trata-se de requisito de elegibilidade e não sanção. Também restou prejudicada a argüição de afetação da soberania popular, pela seleção prévia dos candidatos, visto que ocorre exatamente o oposto, a valorização da soberania popular pela exigência de probidade e moralidade administrativa do art. 1º, inciso I, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

O Ministro Ricardo Lewandowski que foi um dos maiores defensores da Lei da Ficha Limpa, inclusive utilizou o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, para a aplicabilidade daquela ainda em 2010 (apesar de vencido neste ponto, assim como os votos de Joaquim Barbosa e Ayres Britto), destacou que:

> *"Ao aprovar a Lei da Ficha Limpa, o legislador buscou proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições. Quando estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, a Lei Complementar 135/10 apenas cumpriu comando previsto na Constituição, que fixou a obrigação de considerar a vida pregressa dos candidatos para que se permita ou não a sua candidatura*."[3]

No mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari afirma que:

> *"Outra alegação é que a aplicação da Lei da Ficha Limpa a situações estabelecidas anteriormente seria contrária à regra constitucional que proíbe a retroatividade. Também nesse caso está ocorrendo um equívoco. De fato, a Constituição proíbe a aplicação retroativa da lei penal, encontrando-se essa interdição em disposição expressa do artigo 5º, inciso XL, segundo o qual 'a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu'. Ora, não há como confundir uma lei que estabelece condições de inelegibilidade, uma lei sobre as condições para o exercício de direitos políticos, com uma lei penal. Veja-se que a própria Constituição, no já referido artigo 14, parágrafo 9º, manda que seja considerada a vida pregressa do candidato, ou seja, o que ele fez no passado, para avaliação de suas condições de elegibilidade. Assim, pois, não ocorre a alegada inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, porque ela não fixa pena, mas apenas torna explícito um dos aspectos da vida pregressa que podem gerar a inelegibilidade"* (www.observatoriodaimprensa.com.br, acesso em 21/9/2010)

Não há como desconsiderar totalmente os questionamentos feitos pelos opositores da nova Lei, visto que garantias históricas e fundamentais como o da retroatividade legal e inocência foram efetivamente relativizados em prol da sistemática de adequação a realidade eleitoral e superação da lentidão do Poder Judiciário. O clamor popular ou mesmo a relevância da nova Lei não deveriam ter feito transbordar tais preceitos constitucionais, ainda que para benefício imediato do povo brasileiro, vez que os efeitos desta relativização podem ter repercussão negativa nas diversas searas do direito ou iniciar um precedente perigoso dentro do próprio sistema eleitoral.

De qualquer sorte, o novo filtro da política brasileira tem sido ampliada em vários municípios, que alteraram às respectivas Leis Orgânicas, instituindo a Ficha Limpa Municipal, tal como ocorreu em São Paulo e no Rio de Janeiro, estendendo os impeditivos ao reingresso também as demais pessoas ligadas à administração pública, sejam servidores, detentores de cargos comissionados ou empregados da administração direta ou indireta do município. Alguns governadores, tal como o André Puccinelli do Mato Grosso do Sul, também tem sinalizado o interesse na ampliação em âmbito estadual.

É o inicio de uma reforma política, com ares de verdadeira revolução eleitoral, nas eleições de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral recebeu 3.366 recursos consubstanciados na Lei de Ficha Limpa e julgou 2.971[5]. O tribunal não resumiu o resultado desses julgamentos, porque ainda cabiam recursos. O Estado com mais candidatos barrados pela ficha limpa é o Ceará, com 209 casos (62 candidatos a prefeito; 49 a vice, e 98 a vereador), seguido de Minas Gerais, com 152 enquadramentos.

Em Campinas - SP os impugnados foram: Fernando Vaz Pupo (PCdoB), Leonice Alves Da Paz (PDT), Petterson Prado (PMDB), Dario Jorge Giolo Saadi (PMDB), Paulo Eduardo Moreira Rodrigues Da Silva (PSDB). E na cidade de Leme – SP, Fernando Tadeu Pommer Arrais (PSD) e recentemente Sérgio Luiz Dellai (PV).

Em mais de 50 municípios haverão novas eleições, porque os candidatos eleitos para a prefeitura tiveram a candidatura barrada por serem considerados “ficha suja”.

A Lei da Ficha Limpa impede a candidatura de políticos condenados criminalmente por órgão colegiado e aumenta de três para oito anos o período de inelegibilidade dos candidatos após o cumprimento da pena.

A decisão deve ter transitado em julgado, fazendo emergir a coisa julgada (art. 20, da Lei de Improbidade) ou ter sido proferida por órgão colegiado (tribunal, por maioria ou por unanimidade).

Vários são os requisitos para a incidência da restrição legal, dentre os requisitos gerais para a incidência da Lei da Ficha Limpa: a) condenação pela prática de ato doloso de improbidade administrativa; b) que haja enriquecimento ilícito (de qualquer dos envolvidos), ou lesão ao patrimônio público e; c) que tenha sido imposta a pena de suspensão de direitos políticos ao interessado.

Dentre as hipóteses específicas de impedimento estão: **condenação criminal** (crime contra a economia popular, administração pública e a patrimônio público, contra o patrimônio privado, sistema financeiro, mercado de capitais e os casos de falência, meio ambiente, saúde pública, eleitorais cominadas em pena privativa de liberdade, abuso de autoridade, lavagem ou ocultação de bens, de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos, de redução à condição análoga à de escravo, contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando); **rejeição de contas** (a rejeição das contas políticas, as contas técnicas, ou contas de gestão); **renúncia** (O mandatário que renuncia após ter sido protocolada uma denúncia capaz de lavar à sua cassação fica atingido pela lei); **quebra de decoro parlamentar; chefes do executivo cassados; aposentadoria compulsórias** (Magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar em razão de processo administrativo disciplinar ficam inelegíveis); **Praticantes de abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação; Expulsos por conselhos profissionais; Improbidade administrativa** (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); **Servidores demitidos; Realizadores de doações ilegais**. A simulação do vínculo conjugal ou seu rompimento para burlar a inelegibilidade de parentes é outro caso de impedimento eleitoral, mas era reduzida aos cargos de prefeito, governador e presidente da República.

A Lei da Ficha Limpa quando comparada a Lei de Improbidade Administrativa, traz duas questões conflitantes que deverão ser dirimidas pelo Poder Judiciário, ora a necessidade da cumulação, segundo o texto legal, de lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito ora a alteração da qualificação dos fatos pela Justiça Federal quando a condenação pela Justiça Estadual não os tiver feito, no tocante a lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Mas na maioria dos processos, as causas de inelegibilidade ocorrem com a sentença transitada em julgado ou condenação por colegiado, incluído o crime de corrupção eleitoral, inclusive compra de votos, prática de caixa dois ou conduta proibida em campanhas para os que já são agentes públicos, que impliquem em cassação do registro ou diploma, em julgamento da Justiça Eleitoral. E, os que forem condenados por ato doloso de improbidade administrativa com lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

O primeiro candidato à vice de Jonas Donizette a prefeitura de Campinas no interior de São Paulo, pela coligação “Toda Força Para Campinas”, era Paulo Eduardo Rodrigues, o Paulão da Unicamp, que foi obrigado a renunciar ao cargo para não prejudicar a candidatura daquele. Isto porque sopesava a acusação de cometer irregularidades que acarretaram um prejuízo de R$ 931 mil ao tesouro nacional. O candidato se defendeu, entretanto, afirmando que a cifra, na verdade, refere-se a uma receita extra (um lucro) obtido pela instituição no período de oito anos e que não houve dolo.

Na sessão de 05/02/2013, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-SP), acolhendo parecer da Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo (PRE-SP), cassou o registro de candidatura dos candidatos mais votados para prefeito e vice-prefeito do município de Leme-SP, respectivamente, Sérgio Luiz Dellai (conhecido como "Lema") e Evanildo dos Santos Brito ("Didio"). Enquanto diretor da SAECIL, havia criado o benefício da "tarifa social" de água e esgoto, fornecendo 50% de desconto na tarifa as famílias agraciadas pelo Bolsa Família, em menos de 1 ano das eleições e divulgado amplamente pela mídia local. A Procuradoria entendeu que houve violação ao disposto no inciso IV e no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97), incorrendo em utilização da máquina pública para auferir vantagens indevidas durante a campanha. A decisão condenou o ex-prefeito por abuso de poder econômico, conforme art. 22, inciso XIV, da Lei da Inelegibilidade (Lei n.º 64/90).

A Lei da Ficha Limpa vem sendo utilizada também pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo para barrar candidatos que tentaram substituir outros de última hora durante o período eleitoral. Os dois últimos casos, das cidades de Valentim Gentil e Nova Independência, se somam aos de Euclides da Cunha Paulista, Viradouro, Macedônia e Paulínia, Edson Moura Júnior (PMDB), filho do ex-prefeito Edson Moura (PMDB). As decisões ainda são passíveis de recurso e devem seguir para o Tribunal Superior Eleitoral, mas consolidam a jurisprudência do TRE-SP sobre o assunto.

O art. 13, da Lei n.º 9.504/97, dispõe que:

> Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.
>
> § 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
>
> § 2º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá fazer-se por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência.
>
> § 3º Nas eleições proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até sessenta dias antes do pleito.

O aparente permissivo legal citado acima - a substituição a qualquer tempo antes das eleições - não deve permitir levar o eleitor a erro ou engano

quanto candidato em concorrência, maculando o processo eleitoral, tampouco levar a caracterização do abuso de direito e fraude à lei.

Com base na Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, o TSE passou a determinar que o nome dos doadores de campanha fosse informado ao público durante o processo eleitoral, fato que aumenta a fiscalização sobre os candidatos e ajuda na promoção das impugnações.

Foram anulados votos recebidos de quase 6 mil políticos. PMDB, PT e PSDB são os partidos com mais barrados. Dentre alguns exemplos estão: Osasco (SP) Celso Antonio Giglio (PSDB), Criciúma (SC) Clesio Salvaro (PSDB), Novo Hamburgo (RS) Tarcísio João Zimmermann (PT), Cabo Frio (RJ) Alair Francisco Corrêa (PP), Joinvile (SC) Carlito Merss (PT), Gravataí (RS) Daniel Luiz Bordignon (PT), Limeira (SP) Lusenrique Quintal (PSD), Guarapari (ES), Edson Figueiredo Magalhães (PSD), Passo Fundo (RS) Osvaldo Gomes (PMDB), Campos dos Goytacazes (RJ)Arnaldo França Vianna (PDT).

Alguns políticos como José Genuíno, Delúbio Soares, José Dirceu ainda tentam confrontar os aspectos formais e materiais da Lei da Ficha Limpa, tentando se sustentar em novos cargos públicos, mas a sociedade tem dado mostras da repercussão negativa destas afrontas à nova democracia eleitoral.

O pedido de efeito suspensivo também ganhou outra conotação com a Lei da ficha limpa, vez que pode ser requerido contra a decisão colegiada, mas importará em preferência na tramitação e julgamento do processo. Se negado, será cancelado o registro da candidatura ou o diploma do eleito. Tal medida só não terá preferência ao Mandado de Segurança e ao Habeas Corpus.

Os processos onde a acusação resida em abuso de poder econômico passaram a ter prioridade dentro do Ministério Público e na Justiça Eleitoral, exceto de Habeas Corpus e Mandado de Segurança. As polícias judiciárias, os órgãos da Receita, os Tribunais de Contas, o Banco Central e o Conselho de Atividade Financeira fornecem uma ajuda adicional na apuração dos delitos relacionados às eleições.

As alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa representaram uma verdadeira revolução eleitoral, poderosa arma de depuração da política brasileira. O cenário político brasileiro começa a ser reformado, vitória de uma sociedade mais participante, consciente e fiscalizadora. Os “donos do poder” começaram a sofrer as primeiras baixas e o tapetão judicial que ocorria até a publicação da Lei Complementar n.º 135/2010 resta prejudicado. O TSE e os TRE´s de todo Brasil tem aplicado de forma rígida e eficaz, na maioria dos casos, a nova lei. O reflexo positivo foi imediato na formulação das chapas para as eleições de 2012 e o caráter educacional terá efeitos em poucos anos, sem contar a valorização do voto do eleitorado, pela exigência de ética e moralidade no trato da gestão administrativa quando no exercício de algum cargo público.

_____

Fontes:

Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 – Lei das Inelegibilidades.
Lei Complementar n.º 135/2010, de 04 de Junho de 2010 – Lei da Ficha Limpa

1 - Tribunal Superior Eleitoral
2 - ABRACCI & MCCE - www.fichalimpa.org.br
3 – Conjur - http://www.conjur.com.br/2010-set-26/leia-voto-lewandowski-lei-ficha-limpa
4 – Uol - http://congressoemfoco.uol.com.br
5 – Câmara dos Deputados - A Lei da Ficha Limpa: uma revolução eleitoral - Bloco 2 - http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/434831-A-LEI-DA-FICHA-LIMPA-UMA-REVOLUCAO-ELEITORAL---BLOCO-2.html
6 - www.observatoriodaimprensa.com.br

Informações para a Imprensa:

Guilherme Pessoa Franco de Camargo é advogado do escritório Franco de Camargo & Advogados Associados, atuante nas áreas de Direito Empresarial e Eleitoral.
www.francodecamargo.com.br
e-mail: guilherme@francodecamargo.com.br
Tel.: (19)3383-3279