

## AS INELEGIBILIDADES E O PRINCÍPIO DA NÃO CULPABILIDADE

Paulo Cezar Moreira Alves<sup>1</sup>

Sumário: 1 Introdução; 2 Princípio da Não Culpabilidade; 3 Inelegibilidade – Art. 14, § 9º da CR/88 e a Lei Complementar nº 64/90; 4 Vida Progressa, Inelegibilidade e Princípio da Não Culpabilidade – Posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral; 5 A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa); 6 Controvérsia Acerca da Constitucionalidade da LC 135/2010; Referências.

### RESUMO

A discussão acerca da vida progressa de candidatos a cargos eletivos ganhou grande relevo no âmbito da Justiça Eleitoral, a partir de 2006. O Tribunal Superior Eleitoral já havia firmado, naquele momento, a tese da necessidade do trânsito em julgado de decisão condenatória penal para fins de inelegibilidade, conforme exigido pela Lei Complementar nº 64/90, a qual foi reafirmada em outro julgamento da corte em 2008. O panorama só veio mudar com a edição da Lei Complementar nº 135/2010, a chamada “Lei da Ficha Limpa”. Tal lei incluiu no ordenamento jurídico pátrio novas hipóteses de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Abriu-se a possibilidade de se considerar inelegível o candidato condenado por órgão judicial colegiado, ainda que sem trânsito em julgado, o que suscitou grande debate acerca da constitucionalidade da mencionada legislação, por diversos aspectos, dentre eles, a violação do princípio da não culpabilidade. Submetido o assunto ao STF, aquela corte decidiu pela constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”, o que não foi o suficiente para encerrar, ao menos no plano acadêmico, as controvérsias acerca do tema.

**Palavras-chave:** Inelegibilidade. Vida progressa. Ficha Limpa. Não culpabilidade. Trânsito em julgado.

---

<sup>1</sup> Pós-graduando em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada – IEC da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Advogado. Servidor Público. Assessor da Coordenação de Consultoria da Procuradoria do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais. E-mail: paulocezarma@gmail.com. Professor orientador: Lucas Cruz Neves.

## 1 INTRODUÇÃO

Abuso de poder econômico e de poder político, uso da máquina administrativa, improbidade administrativa, corrupção e uma infinidade de crimes e irregularidades sempre rondaram a classe política brasileira e fizeram surgir na sociedade civil o clamor por dias melhores, de respeito, de ética e probidade por parte dos representantes do povo.

Mas foi no ano de 2006, durante as eleições daquele ano, que teve início um movimento que veio a culminar naquilo que é o objeto do presente estudo.

Com a apresentação de recurso perante o Tribunal Superior Eleitoral, pelo então candidato a Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, Eurico Miranda, em face de decisão do Tribunal Regional Eleitoral fluminense, que havia barrado a candidatura do então dirigente de futebol, instaurou-se naquela Corte a controvérsia acerca da possibilidade de se considerar inelegível o candidato que possuía vida pregressa incompatível com a moralidade e a probidade administrativa, por responder a processos judiciais criminais, ainda que sem trânsito em julgado.

Naquela ocasião, sagrou-se vencedora a tese jurídica pela impossibilidade de se atribuir mácula à vida pregressa do cidadão, sem que se tivesse sentença condenatória transitada em julgado, como exigia a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, tese que veio a ser reafirmada em 2008, com outros desdobramentos, quando o TSE revisitou o assunto.

Após a edição da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 *“para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”*, abriu-se a possibilidade de se considerar inelegível o candidato condenado, ainda que em decisão não transitada em julgado, tendo o assunto chegado ao Supremo Tribunal Federal.

Em 2012, a controvérsia foi definitivamente dissipada pelo Pretório Excelsior, ao encerrar o julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, onde restou assentada a constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”.

Dessa forma, embora no plano prático inexista controvérsia sobre o tema, em virtude da força vinculante das decisões proferidas pela mais alta corte do país e guardião da Constituição, a meu ver, no plano teórico, o assunto ainda suscita debate e, portanto, será tratado no presente artigo.

## 2 PRINCÍPIO DA NÃO CULPABILIDADE

A Constituição de 1988 tratou dos *direitos e garantias fundamentais* em seu Título II. Para muito doutrinadores, há diferença entre direitos, disposições meramente declaratórias, que reconhecem a existência dos direitos, e as garantias, disposições assecuratórias, de caráter instrumental, de proteção dos direitos (MORAES, 2009).

Na esfera penal, são muitas as garantias constitucionalmente asseguradas, tais como o *habeas corpus*, a vedação de tribunais de exceção, a ampla defesa e o contraditório, o devido processo legal e, no que importa ao presente estudo, o princípio da presunção de inocência ou, como preferem alguns juristas e doutrinadores, princípio da não culpabilidade.

Nos primórdios, em épocas de regimes totalitários, inquisitórios por natureza, a regra era a presunção de culpa dos acusados. Em contraponto, a presunção de inocência dos acusados veio a ser inserida no art. 9º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que assim dispunha: “*todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei*”.

Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), em seu artigo XI, estabeleceu que “*toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não se prova sua culpabilidade, de acordo com a lei e em processo público no qual se assegurem todas as garantias necessárias para sua defesa*”.

Não foram outras as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, que em seu artigo 8º, item 2, estabeleceu que “*toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa*”.

No ordenamento jurídico pátrio, a Constituição de 1988, no rol dos direitos e garantias fundamentais, prevê expressamente no art. 5º, inciso LVII, que “*ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória*”, positivando o princípio da não culpabilidade, que visa à tutela da liberdade pessoal, sendo este um dos pilares do Estado Democrático de Direito, como garantia processual penal (CANTERO, 2012).

Cabe ressaltar que, embora milite em favor dos acusados a presunção *juris tantum* de inocência, em virtude do consagrado princípio, podem incidir restrições sobre seu *status libertatis*, ainda que sem trânsito em julgado de decisão penal condenatória, como nas chamadas prisões cautelares. Neste caso, trata-se de prisão processual e não de cumprimento

de pena e, mesmo após a promulgação do Pacto de São José da Costa Rica, por intermédio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, tais prisões não ofendem a garantia constitucional, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do *Habeas Corpus* 71.933-3. Esse entendimento também prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça e foi cristalizado na súmula 9: “*A exigência da prisão provisória, para apelar, não ofende a garantia constitucional da presunção de inocência*” (MORAES, 2009).

A presunção de inocência impede que o resultado do processo penal seja antecipado em desfavor do acusado, ou seja, a simples possibilidade de condenação não autoriza restrições à liberdade do indivíduo, antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Mencionado princípio também impõe ao acusador o ônus de provar a culpa do acusado e, pairando dúvida sobre o fato delituoso, o juiz deve absolver o acusado (*in dubio pro reo*).

Não é difícil entender a lógica de tal princípio, posto que, se ao final do processo o acusado for inocentado, não haveria como restituir o *status quo* se os efeitos deletérios da condenação já foram antecipados. Assim, deve ser resguardada a dignidade do indivíduo, invadindo o mínimo possível sua esfera jurídica.

### **3 INELEGIBILIDADE – ART. 14, § 9º DA CR/88 E A LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90**

Na exata dicção do parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988, “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. Trata-se da enunciação do princípio democrático, do modelo de democracia representativa, temperada com princípios e institutos que asseguram a participação direta do povo nos processos decisórios do governo.

As normas de agir que regem o direito democrático de participação do povo nas decisões do governo, por intermédio de seus representantes, recebem o nome de *direitos políticos*, que são tratados nos arts. 14 a 16 da Constituição. Estes, por sua vez, são divididos em direitos políticos positivos, conjunto de normas que visam a assegurar ao cidadão o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, e direitos políticos negativos, normas constitucionais que de uma ou outra forma privam a participação

dos cidadãos nos processos decisórios, negando-lhes alguns de seus direitos políticos, definitiva ou temporariamente.

Dentre as regras dos direitos políticos negativos, inserem-se as restrições à elegibilidade dos cidadãos em determinadas situações, as normas de inelegibilidade.

Pode-se conceituar inelegibilidade como o impedimento ao direito do cidadão de ser votado (capacidade eleitoral passiva), obstando a elegibilidade.

A própria Constituição prevê diretamente algumas hipóteses de inelegibilidade, cujas normas são de eficácia plena e aplicação imediata, ao passo que deixou a cargo de lei complementar o estabelecimento das inelegibilidades infraconstitucionais, as inelegibilidades legais, diferentemente da Constituição de 1946, que regulou totalmente a matéria (SILVA, 2006).

O § 9º do art. 14 da Constituição, em sua redação originária, tinha o seguinte comando:

Art. 14 [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, **a fim de proteger 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.**

Sob a égide das disposições constitucionais acima transcritas foi editada a Lei Complementar nº 64/90, que estabeleceu algumas causas de inelegibilidade, visando proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, tal como exigia o comando constitucional, dentre as quais cabe destacar:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

**e) 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 que o dispositivo infraconstitucional que regulamentava a matéria exigia o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, para que fosse restringido o direito do cidadão de almejar alçar-se a um cargo eletivo, em perfeita harmonia com a garantia constitucional da não culpabilidade.

Cabe, neste particular, mencionar que o art. 151 da Constituição de 1969, o qual estabelecia as causas de inelegibilidade, foi regulamentado pela Lei Complementar nº 5/70,

que, por sua vez, previa uma causa de inelegibilidade sem trânsito em julgado de sentença condenatória, e pior, bastando o simples recebimento de denúncia ofertada pelo Ministério Público (art. 1º, I, “n”). Já naquela época, o cotejo do princípio da não culpabilidade com tal disposição suscitava conflitos, tendo sido firmado pelo STF o entendimento pela constitucionalidade da norma, que posteriormente, em boa hora, foi extirpada do ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 42/82, restabelecendo-se a prevalência da presunção de culpabilidade.

Retomando a análise das disposições constitucionais da Carta de 1988, após a edição da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, o citado § 9º passou a ter a seguinte redação:

Art. 14 [...]

§ 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.

Portanto, a revisão constitucional de 1994 indicou o caminho a ser trilhado na seara eleitoral. A partir de então, dever-se-ia valorar a moralidade, a probidade e a vida pregressa do candidato como requisito de elegibilidade.

#### **4 VIDA PREGRESSA, INELEGIBILIDADE E PRINCÍPIO DA NÃO CULPABILIDADE – POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Como mencionado alhures, no âmbito da Justiça Eleitoral, a controvérsia envolvendo a avaliação da vida pregressa como causa de inelegibilidade teve início em 2006, com o julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral, do Recurso Ordinário nº 1.069, oriundo do Rio de Janeiro, tendo como recorrente o candidato a Deputado Estadual Eurico Miranda. No momento do registro de sua candidatura, ele respondia a um considerável número de processos judiciais criminais e de improbidade administrativa, todos sem trânsito em julgado. Tal fato foi suficiente para ensejar a negativa de registro da candidatura pelo Tribunal Regional Eleitoral, alicerçado na falta de idoneidade moral do então candidato, ou melhor dizendo, por considerar maculada sua vida pregressa, em razão dos inúmeros malfeitos a ele atribuídos.

Naquela oportunidade, a Corte Eleitoral entendeu ser necessária a edição de uma lei complementar que estabelecesse os casos em que a vida pregressa do candidato implicaria em inelegibilidade. Ainda, decidiu que o § 9º do art. 14 da Constituição não seria autoaplicável, matéria inclusive sumulada naquele tribunal, conforme se extrai da ementa do julgado:

Eleições 2006. Registro de candidato. Deputado federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula nº 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.

(RECURSO ORDINÁRIO nº 1069, Acórdão de 20/09/2006, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2006)

Também foi naquela ocasião, nos votos vencidos dos eminentes Ministros Carlos Ayres Britto, Cesar Asfor Rocha e José Delgado, que surgiu, naquela corte, o entendimento de que a vida pregressa do candidato poderia ser considerada para negar o registro de candidatura, mesmo sem sentença transitada em julgado.

Do voto do Ministro Carlos Ayres Britto se extrai a diferenciação entre os diversos direitos subjetivos que se inserem na categoria dos direitos e garantias fundamentais, dentre eles, os direitos individuais e os direitos políticos.

No entender do eminente Ministro, os direitos e garantias fundamentais se alinham em blocos ou categorias distintos, possuindo perfil normativo e regimes jurídicos próprios, uma lógica diferenciada, particularizada para cada grupo, sendo inconfundível o perfil político-filosófico de cada bloco e, portanto, cada qual possui vínculo com determinados princípios.

Assim, os direitos individuais, cujas raízes se assentariam no Estado Liberal, teriam correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana, resguardando o indivíduo e protegendo bens de sua personalidade, sendo oponível ao Estado.

Lado outro, os direitos políticos, embora de matriz liberal, estariam imbricados aos princípios da soberania popular e da democracia participativa, que se extraem do art. 1º, combinado com o art. 14, todos da Constituição. Trocando em miúdos, enquanto os direitos individuais socorrem o indivíduo considerado em si mesmo, os direitos políticos resguardam a soberania popular e a democracia participativa, de interesse coletivo. Veja-se trecho do voto do eminente Ministro:

Nessa vertente de idéias, veja-se que o segmento dos “direitos e deveres individuais e coletivos” (capítulo I do título II da Constituição Federal) está centralmente direcionado para concretização do princípio fundamental da “dignidade da pessoa

humana” (inciso III do art. 1º). A reverenciar por modo exponencial, então, o indivíduo e seus particularizados grupamentos. A proteger mais enfaticamente os bens de “personalidade individual” e de “personalidade corporativa”, em frontal oponibilidade à pessoa jurídica do Estado.

[...]

Dois geminados princípios que também deitam suas raízes no Estado liberal, porém com esta 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.** Quero dizer: os titulares dos direitos políticos não exercem tais direitos para favorecer imediatamente a si mesmos, diferentemente, pois, do que sucede com os titulares de direitos e garantias individuais e os titulares dos direitos sociais.

[...]

Impossível, portanto, deixar de reconhecer que os direitos políticos de eleger e de ser eleito se caracterizam por um desaguadouro impessoal ou coletivo. Estão umbilicalmente vinculados a valores, e não a pessoas, sob o prisma da benfazeja imediatidade do seu exercício. A exigir o reconhecimento de uma ontologia e operacionalidade próprias, bem distanciadas daquelas que timbram os outros dois paradigmáticos modelos de direitos e garantias fundamentais.

Firme na ideia de separação dos direitos fundamentais em blocos, entendeu o Ministro que uma interpretação sistemática mais abrangente autorizaria avaliar em separado o princípio da não culpabilidade e o exercício dos direitos políticos.

De grande relevo, também, é o entendimento do Ministro Cezar Peluso, que dá a real dimensão da aplicação do princípio da não culpabilidade. Esclarece que, enquanto não transitada em julgado a sentença penal condenatória, o acusado não poderá sofrer nenhuma sanção, nenhuma restrição ao seu patrimônio jurídico, o qual abarca os direitos de todas as índoles, inclusive os direitos políticos. Em suas palavras:

O que, portanto, significa o enunciado de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória? Significa uma garantia. Garantia contra o quê? Contra a aplicação de qualquer sanção, entendida como qualquer restrição a qualquer direito do réu, até que advenha uma sentença penal condenatória que transite em julgado e, portanto, significa que nenhuma modalidade de sanção, de restrição, de consequência gravosa ao patrimônio jurídico do réu, concebido no largo sentido da esfera de seus direitos de todas as índoles, nenhuma dessas pode ser admitida a título de juízo de culpabilidade senão depois do trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Encerrando a análise dos votos proferidos no julgamento do RO 1.069, importante trazer à baila o que se extrai do voto do Ministro Cesar Asfor Rocha. No seu entendimento, a existência de condenações criminais é de extrema relevância para a Justiça Eleitoral, não importando o fato de não ter transitado em julgado, pois, neste caso, não se aplica sanção penal, mas sim avalia-se a vida pregressa do candidato e verifica-se o preenchimento das condições legalmente exigidas. Não haveria, portanto, antecipação de cumprimento de pena criminal, mas apenas aplicação dos princípios democráticos nos estritos limites do Direito Eleitoral.

Para os que defendem a tese vencida naquele julgamento, a condenação criminal sem trânsito em julgado não tem o condão de impor sanção penal, mas seria indiciária de vida pregressa incompatível com a moralidade e a probidade administrativa, não se podendo desprezar na seara eleitoral a existência de tais fatos desabonadores. Ainda, tais condenações indicariam a inidoneidade do candidato, podendo ser consideradas para se negar o registro da candidatura.

Revisitando o assunto, quando da análise da Consulta nº 1621, o Tribunal Superior Eleitoral, com outra composição, respondeu no seguinte sentido:

ELEIÇÕES 2008. REGISTRO DE CANDIDATO. AFERIÇÃO. REQUISITOS. VIDA PREGRESSA DO CANDIDATO. INEXIGIBILIDADE.

O Tribunal, por maioria, recebeu o Processo Administrativo como Consulta e respondeu-a no sentido de que, sem o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, nenhum pré-candidato pode ter seu registro de candidatura recusado pela Justiça Eleitoral, na forma do voto do Relator. Vencidos os Ministros Carlos Ayres Britto (Presidente), Joaquim Barbosa e Felix Fischer. (CONSULTA nº 1621, Resolução nº 22842 de 10/06/2008, Relator(a) Min. ARI PARGENDLER, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 04/07/2008, Página 06 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 19, Tomo 2, Página 240).

Como se infere, novamente prevaleceu a exigência do trânsito em julgado de sentença penal condenatória para se autorizar a invasão da esfera jurídica do candidato, decisão em total apreço ao princípio da não culpabilidade.

Em seu substancioso voto, o Ministro Eros Grau abordou com propriedade outro aspecto a ser considerado no tratamento do tema aqui discorrido: a vontade de se introduzir conteúdo da moral, da ética, no campo do direito, mormente no princípio da moralidade, afastando assim, a necessária cisão entre direito e moral. Observa-se tal vontade na edição da “Lei da Ficha Limpa”.

Sem se descurar de conteúdos éticos e morais que circundam o direito, o insigne Ministro faz oportunas críticas à busca desenfreada e desmedida por ideais de justiça, com inconcebível afastamento de institutos de direito, vale dizer, com substituição do direito pela moralidade. Mas como bem esclarece, o direito não é totalmente desprovido de ética, mas sua ética é a da legalidade.

Dessa forma, considerando que o ordenamento jurídico, mais especificamente a Lei Complementar nº 64/90, exigia o trânsito em julgado para se considerar o candidato inelegível, não seria possível ao Poder Judiciário abandonar a legalidade para atender o clamor da sociedade. Cabe transcrever as sábias palavras do Ministro:

A legalidade supõe a consideração dos valores no quadro do direito, sem que, no entanto, isso conduza a uma concepção substitutiva do direito pela moral. O sistema jurídico deve por força recusar a invasão de si mesmo por regras estranhas a sua eticidade própria, regras advindas das várias concepções morais ou religiosas presentes na sociedade civil. E - repito-o - ainda que isto não signifique o sacrifício de valorações éticas. O fato é que o direito posto pelo Estado é por ele posto de modo a constituir-se a si próprio, enquanto suprassume a sociedade civil, conferindo concomitantemente a esta a forma que a constitui. (CONSULTA nº 1621, Resolução nº 22842 de 10/06/2008, Relator(a) Min. ARI PARGENDLER, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 04/07/2008)

Vale registrar que, tendo a Justiça Eleitoral firmado seu entendimento sobre a matéria, o assunto foi levado ao Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez, por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144, proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil, ao argumento de que a norma insculpida no § 9º do art. 14 da Constituição possuía eficácia plena e deveria ser aplicada de plano e que, portanto, o dispositivo da Lei Complementar nº 64/90 que exigia o trânsito em julgado, não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, tese que não foi acolhida pelo Supremo.

## **5 A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA)**

Abuso de poder econômico e político, captação ilícita de sufrágio, dentre outras irregularidades, sempre fizeram parte das eleições no Brasil e pareciam arraigados de forma indelével no cotidiano eleitoral de nosso país.

O constituinte derivado deu início naquilo que seria um caminho sem volta, a busca da sociedade pela moralização dos pleitos eleitorais, movimento que se intensificou após os debates judiciais travados na Justiça Eleitoral a partir de 2006.

Os pronunciamentos judiciais sobre o tema revelaram o obstáculo jurídico a ser transposto: a Lei Complementar nº 64/90 exigia o trânsito em julgado, ao passo que o § 9º do art. 14 da Constituição não era autoaplicável, ou seja, enquanto uma lei complementar não estabelecesse os parâmetros da vida pregressa do candidato que pudessem conduzir à inelegibilidade, o critério a ser aplicado seria aquele da Lei Complementar nº 64/90.

Diversos seguimentos da sociedade civil organizada passaram, então, a clamar pela efetividade do dispositivo constitucional que determinava a consideração da vida pregressa do candidato para fins de inelegibilidade.

Foi aí que o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que congregava diversas entidades, iniciou campanha pela coleta de assinaturas para apresentação ao Congresso

Nacional de projeto de lei complementar de iniciativa popular, que afastasse do pleito eleitoral aqueles que tivessem vida pregressa incompatível com a lisura, a honestidade e a probidade a serem exigidas no cumprimento do mandato eletivo, ou seja, que barrasse a candidatura dos “fichas sujas”.

O projeto de lei complementar nº 58/2010 tramitou e foi aprovado pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e posteriormente foi sancionado pelo Presidente da República, introduzindo no ordenamento jurídico pátrio a Lei Complementar nº 135, de junho de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 64/90 “*para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato*” e recebeu a alcunha de “Lei da Ficha Limpa”.

Dentre as inovações introduzidas pela “Lei da Ficha Limpa”, aquela que se ressaltou para o presente estudo é a criação das hipóteses de inelegibilidade no caso de condenação pela prática dos crimes nela elencados, mas sem a exigência de trânsito em julgado, como outrora previsto, contentando-se com a condenação por órgão judicial colegiado. Afastada estava, então, a exigência de trânsito em julgado como parâmetro para inquinar a vida pregressa do candidato.

## **6 CONTROVÉRSIA ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LC 135/2010**

Não foram poucas as vozes a bradar a inconstitucionalidade das inelegibilidades criadas pela malfadada lei complementar, por flagrante contrariedade ao princípio da não culpabilidade, dentre outras violações à Constituição apontadas. A controvérsia foi tanta, que levou o Partido Popular Socialista – PPS e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a proporem Ação Declaratória de Constitucionalidade, ADC nº 29 e nº 30, bem como ensejou a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578 por parte da Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL, a questionar diversos aspectos da mencionada lei complementar.

As ações que questionavam a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 foram julgadas em conjunto pelo STF. Segue trecho da ementa do acórdão, naquilo que interessa ao presente estudo:

ACÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI

COMPLEMENTAR Nº 135/10. **HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS.** INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. **PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI.** AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO. [...]  
(ADC 29, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 28-06-2012 PUBLIC 29-06-2012 RTJ VOL-00221- PP-00011 – grifos nossos)

Ao decidir sobre o assunto, o Supremo firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de inelegibilidade inseridas no ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 135/2010 não violavam o princípio constitucional da não culpabilidade, que deveria ter seu âmbito de aplicação restrito à seara penal.

Ainda, a restrição à liberdade individual do cidadão cederia aos benefícios da sociedade, especialmente em termos de moralidade e probidade administrativa. Portanto, ao se estabelecer requisitos qualificados de elegibilidade, sempre tendo como resultado a ser alcançado os fins moralizadores que o legislador intentou, restariam atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Noutro giro, no entender daquela honrada corte, em sua essência, o indivíduo não se torna menos digno por estar inelegível, devendo ser protegido o “hoje” da sociedade, em detrimento do “amanha” do indivíduo, mesmo que este possa vir a afastar a condenação em grau de recurso.

Ainda, foi considerado que a democracia pressupõe a fidelidade política na atuação dos representantes do povo, os quais não podem frustrar a confiança depositada pela sociedade naqueles que elegeram, sob pena de não se concretizar o princípio democrático.

A decisão proferida pelo Pretório Excelsior destoa do entendimento firmado quando do julgamento da ADPF 144. Naquela ocasião, a decisão foi no sentido de irradiação do princípio da não culpabilidade para além dos domínios do processo penal. Confira-se trecho da ementa do acórdão:

E M E N T A: [...]

**PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA - EVOLUÇÃO HISTÓRICA E REGIME JURÍDICO DO PRINCÍPIO DO ESTADO DE INOCÊNCIA - O TRATAMENTO DISPENSADO À PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA PELAS DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS, TANTO AS DE CARÁTER REGIONAL QUANTO AS DE NATUREZA GLOBAL - O PROCESSO PENAL COMO DOMÍNIO MAIS EXPRESSIVO DE INCIDÊNCIA DA PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA - EFICÁCIA IRRADIANTE DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA - POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DESSE PRINCÍPIO AO ÂMBITO DO PROCESSO ELEITORAL – [...]**

(ADPF 144, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008, DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-02 PP-00342 RTJ VOL-00215- PP-00031 – grifos nossos)

Este também foi o entendimento do ilustre Ministro Luiz Fux, relator do julgamento conjunto das ADC's 29 e 30 e ADI 4578, aderindo às razões contidas no voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 144:

As razões contidas no voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello na ADPF 144 convencem-me da necessidade de aplicação do princípio da presunção de inocência às causas de inelegibilidade previstas na legislação infraconstitucional, como passo a expor a seguir.

Cotejar o princípio da não culpabilidade com a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato nada mais é do que dar importância ao direito subjetivo do indivíduo de ser considerado inocente, até o pronunciamento judicial definitivo, contrapondo-o com os interesses da coletividade.

O tratamento dado ao princípio da não culpabilidade nos tratados internacionais nos permite dizer que tal princípio não se volta única e exclusivamente para a liberdade e, portanto, não se pode deixar de ter em conta os demais direitos fundamentais (CANTERO, 2012).

Nessa linha de raciocínio, deve-se resguardar, acima de tudo, a dignidade da pessoa humana, de forma mais ampla possível, inclusive no que tange à honra do indivíduo. Assim, não se pode concordar com o entendimento de que o cidadão não se torna menos digno por tornar-se inelegível. Prevalendo a tese da constitucionalidade das inelegibilidades criadas pela LC 135/2010, abre-se a possibilidade de atribuir, de antemão, sem trânsito em julgado, a pecha de não detentor de moralidade e probidade ao acusado, sendo que, ao final do processo a decisão condenatória, poderá ser revertida.

E mesmo que se advogue que a inelegibilidade não é cumprimento antecipado de pena, não se pode deixar de ter em conta que algumas hipóteses de inelegibilidade possuem natureza sancionatória, com nítido propósito de punir o candidato pela suposta prática dos

ilícitos que lhe são imputados. É justamente o que ocorre com as causas de inelegibilidade introduzidas pela LC 135/2010 (CANTERO, 2012).

A formulação precipitada de juízo moral sobre qualquer cidadão tem sim o condão de gerar graves consequências na esfera jurídica do indivíduo, como bem ressaltou o eminente Ministro Celso de Mello no julgamento da ADPF 144, ao mesmo passo que defende a incidência do princípio da não culpabilidade no campo extrapenal:

[...]

**Torna-se importante assinalar**, neste ponto, Senhor Presidente, que a presunção de inocência, **embora** historicamente vinculada ao processo penal, **também irradia** os seus efeitos, **sempre** em favor das pessoas, **contra** o abuso de poder e a prepotência do Estado, **projetando-os** para esferas processuais **não**-criminais, **em ordem a impedir**, dentre **outras** graves conseqüências no plano jurídico – **ressalvada a excepcionalidade** de hipóteses previstas **na própria** Constituição –, **que se formulem**, precipitadamente, contra **qualquer** cidadão, **juízos morais** fundados em situações juridicamente **ainda não** definidas (e, por isso mesmo, **essencialmente instáveis**) **ou**, então, **que se imponham**, ao réu, **restrições** a seus direitos, **não obstante inexistente** condenação judicial **transitada** em julgado. [...] (grifos no original)

E em outras ocasiões o Supremo Tribunal Federal deu maior relevo ao princípio da não culpabilidade, quando cotejado com outros princípios constitucionais, inclusive o da moralidade, como destaca Cantero (2012, p. 44):

Vale lembrar (e já o dissemos anteriormente no presente estudo) que mesmo antes da promulgação da Carta Magna, o STF, já respeitando os tratados internacionais dos quais o Brasil era signatário, decidiu um caso fundamentando-se no princípio da não culpabilidade, a saber: Habeas Corpus nº 45.2328, julgado em 1968, no qual se declarou a inconstitucionalidade da Lei de Segurança Nacional, no tópico em que instituiu a pena de suspensão do direito ao exercício profissional por aqueles acusados de prática de crime de segurança nacional.

Outro importante caso é do Recurso Extraordinário nº 482.006-4 (RE 482.006-4-MG, STF, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 14.12.2007), julgado em 2007 – já sob a égide da CF/88 –, em que o Supremo firmou entendimento, por unanimidade, de que a redução de vencimentos de servidores públicos processados criminalmente, ainda que em nome da preservação da moralidade administrativa, porém não condenados com trânsito em julgado, é prática sancionatória que colide com o disposto no inciso LVII, do Art. 5º da Carta Política de 1988.

O destaque é que, em ambos os casos, a matéria tratada é extrapenal. E também que nas duas situações havia a possibilidade de se alegar a prevalência de princípios como o da segurança nacional ou da moralidade, em detrimento do direito individual à presunção de inocência. Contudo, não prevaleceu essa argumentação.

Melhor solução, ao meu sentir, foi aquela adotada no passado, que privilegiava o princípio da não culpabilidade, posicionamento que esperava-se que fosse mantido pelo egrégio STF na análise da constitucionalidade das inelegibilidades introduzidas pela LC 135/2010.

## 7 CONCLUSÃO

A vida pregressa como critério de probidade administrativa e moralidade no exercício do mandato deve ser compatível com o princípio da não culpabilidade, garantia fundamental do indivíduo que irradia para além do processo penal.

Tal princípio constitui pressuposto negativo para invasão da esfera jurídica dos cidadãos que ostentam a qualidade de inocentes, até que sobrevenha sentença condenatória penal transitada em julgado, tal como entendeu o Supremo Tribunal Federal em outras ocasiões.

Mencionado princípio impede a imposição de restrições aos direitos dos indivíduos em virtude de condenações ainda não definitivas e embora tenha prevalecido a tese contrária, melhor razão se encontra nos votos vencidos na decisão conjunta das ADC's 29 e 30 e da ADI 4578, que privilegiavam o princípio da não culpabilidade como garantia da dignidade da pessoa humana, pressuposto inarredável do Estado Democrático de Direito.

A iniciativa popular que culminou na edição da “Lei da Ficha Limpa” teve contornos de resposta aos desmandos praticados pela classe política em nosso país, mas não se pode aceitar que o clamor popular venha se convolar em desrespeito às garantias individuais conquistadas a duras penas.

Este é o preço que se paga por viver em uma democracia: o respeito ao devido processo legal e às garantias fundamentais.

Afastar a presunção de inocência significa retrocesso inaceitável no campo das garantias fundamentais, com o qual nem de longe se pode concordar, mesmo diante do pronunciamento do STF.

Não há, portanto, outro caminho a não ser filiar-me à corrente que entendeu pela inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, por violação ao princípio da não culpabilidade, que embora derrotada no julgamento do STF, deu ao caso a melhor solução à luz da nossa Constituição.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 39 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em 23 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **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. 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 21 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **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. 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 21 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. RECURSO ORDINÁRIO nº 1069, Acórdão de 20/09/2006, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. CONSULTA nº 1621, Resolução nº 22842 de 10/06/2008, Relator(a) Min. ARI PARGENDLER, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 04/07/2008, Página 06 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 19, Tomo 2.

CANTERO, Bianca Lorena Dias. **O Princípio da Não Culpabilidade e Sua Aplicabilidade em Matéria Eleitoral.** Estudos Eleitorais (Tribunal Superior Eleitoral), v. 7, n. 1, jan./abr. 2012.

**Declaração de direitos do homem e do cidadão** – 1789. Disponível em <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em 25 ago. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em 25 ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27ª ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2006.