

Lei da Ficha Limpa e a conjuntura brasileira

Rogério Medeiros Garcia de Lima¹

Dedico este artigo, com amizade e profunda admiração, ao ínclito Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. Sua Excelência, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, foi responsável pela implantação, em 1996, das urnas eletrônicas. No aspecto formal, ou seja, segurança na captação do sufrágio, a inovadora tecnologia operou histórica revolução no sistema eleitoral brasileiro. A “Lei da Ficha Limpa”, versada neste artigo, revoluciona nosso sistema eleitoral no aspecto substancial, ao propiciar o afastamento temporário da vida pública de candidatos incompatibilizados com o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Resumo

Este artigo aborda a importância da denominada “Lei da Ficha Limpa” no contexto histórico e político do Brasil. O texto legal exige, em sua interpretação e aplicação, sintonia com as expectativas contemporâneas da sociedade brasileira e o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Palavras-chave: Ética; política; “Lei da Ficha Limpa”; interpretação; aplicação.

Abstract

This article approaches the importance of so-called “Lei da Ficha Limpa” in the historical and political context of Brazil. The legal text requires, in its interpretation and enforcement, consistent with the expectations of contemporary Brazilian society and the constitutional principle of administrative morality.

Keywords: Ethics; politics; “Lei da Ficha Limpa”; interpretation; law Enforcement.

Introdução

Este artigo analisa a importância da denominada “Lei da Ficha Limpa” no contexto histórico e político do Brasil.

Inicialmente, abordaremos os primórdios da atividade política em nosso País pela figura célebre do Visconde do Uruguai.

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Doutor em Direito Administrativo pela UFMG. Professor do Centro Universitário Newton Paiva e da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes-TJMG. Este ensaio integra o livro *Direito Eleitoral: Leituras Complementares*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, organizadores Patrícia Henriques Ribeiro, Mônica Aragão M. F. Costa e Arthur Magno e Silva Guerra, 2014, pp. 357-373).

Falaremos da corrupção na conjuntura política brasileira. Sucessivos escândalos noticiados podem conduzir à generalizada impressão de que todos os políticos e homens públicos são corruptos. Essa ilação, contudo, não é justa e nem verdadeira. A história brasileira sempre registrou a atuação de líderes dedicados, probos e patriotas, a exemplo dos saudosos Milton Soares Campos e Tancredo de Almeida Neves.

Refletiremos sobre ética e política na Antiguidade Clássica, com o pensamento de Aristóteles, e no mundo contemporâneo, mediante transcrição de eloquente reflexão do inesquecível jurista, filósofo e político André Franco Montoro.

Demonstraremos como a Constituição Federal de 1988 previu a inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa praticados por candidatos a cargos eletivos.

No nível infraconstitucional, mencionaremos a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade), posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (**Lei da Ficha Limpa**).

Trataremos dos princípios e a hermenêutica contemporânea. Será enfatizado o princípio da moralidade administrativa, com fulcro no qual se editou a Lei da Ficha Limpa.

Para concluir, exaltaremos a importância de, no exercício da jurisdição eleitoral, os magistrados prestigiarem os princípios e regras constitucionais, bem como a legislação infraconstitucional. Sem olvidar o clamor social por probidade na Administração Pública.

Aplicar escorretamente as normas de inelegibilidade – especialmente a decorrente de improbidade administrativa – é mais que um imperativo ético: é um dever de cidadania.

Visconde do Uruguai e a política

Nos primórdios da atividade política no Brasil, ao tempo do Império, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, ocupou relevantes cargos em ministérios e no Poder Legislativo. Sobre ele, registrou o historiador José Murilo de Carvalho (2002:19):

Paulino era também inteligente, mas introvertido, avesso a conflitos, um estudioso por natureza. Dele disse Cotegipe que ‘era capaz de valsar sobre uma mesa repleta de cristais, sem tocar numa peça’.

O Visconde do Uruguai era filho de um médico brasileiro, mineiro de Paracatu. O pai cursou Medicina em Paris e se casou com uma francesa. Por isso, o jovem Paulino foi cedo para a França, onde estudou. Muitos anos depois escreveria, no *Ensaio sobre o direito administrativo*, que experimentou uma “revolução de ideias” (CARVALHO, 2002:27-28):

práticas e instituições que levaram a atividade à degradação, deixando a sociedade brasileira prisioneira do ‘anacronismo destes novos coronéis da vida republicana’; em seguida alertou para o risco de ‘intervenções desastradas dos atuais governantes’ levarem a juventude a se afastar dos valores da democracia. O exercício da política é valor democrático. (...)

“As ruas começaram a falar sobre aumento nas tarifas e os péssimos serviços dos transportes públicos, mas seguem falando de muito mais: de corrupção, de descaso, de desmandos, de desonra, de desvios de conduta. Na economia, o poder público (...) abusou da sorte e agora chega para todos a dolorosa conta da farra de gastos.

“Na política os Poderes abusaram do despudor, os valores foram dissolvidos. As pessoas não querem apenas de volta a estabilidade na economia. Elas desejam também recuperar o respeito perdido, a dignidade aviltada pela vulgarização dos modos e a celebração da esperteza”.

Milton Campos e Tancredo Neves, exemplos de políticos probos

Os sucessivos escândalos propalados podem conduzir à generalizada impressão de que todos os políticos e homens públicos do País são corruptos.

Todavia, a ilação não é justa e nem verdadeira. No Brasil, sempre atuaram homens públicos dedicados, probos e patriotas.

Só para ilustrar, menciono dois notáveis políticos brasileiros, oriundos de Minas Gerais: os saudosos Milton Soares Campos e Tancredo de Almeida Neves.

Milton Campos pregava que “governar é resistir”. O estadista, deveras, tem de resistir a todas as pressões e tentações que o poder político suscita.

Sebastião Nery, atento coletor de casos do folclore político brasileiro, narrou (*Minas como era*, 2014):

Logo após a posse do governador Milton Campos, em Minas, em março de 1947, o ex-presidente Arthur Bernardes pediu ao novo governador uma audiência para aquela mesma tarde, a fim de tratar de assunto inadiável. Realizou-se o encontro, por mais de meia hora.

De um lado, o ex-presidente da República, com a auréola de austeridade e energia que o cercava. Duro, inflexível, com a experiência de quase meio século de militância política. E a consciência de que fora tudo. De outro lado, bem mais jovem, o advogado opositorista que, a certa altura da vida, escrevera cáustico artigo sobre o seu confrontante – “O Imperador Divino”. Ameno no convívio, discreto no relacionamento, mas a mesma postura e a mesma segurança no diálogo.

Bernardes invoca os termos de compromissos partidários e pede para ele mesmo indicar, como presidente do PR, os nomes de dois representantes de seu partido para o secretariado. Milton reage. Recusa. Os compromissos – que são da UDN e não pessoalmente dele – serão mantidos. Duas pastas estão reservadas para

*“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”* (grifei os acréscimos).

Somente dezesseis anos passados, a partir de um projeto de iniciativa popular, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 **para alterar** a Lei Complementar nº 64.

Resumidamente, a modificação fundamental é a imposição da inelegibilidade temporária ao candidato condenado, em decisão transitada em julgado ou **proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário**, pela prática de determinados crimes, infrações eleitorais – inclusive abuso de poder – e improbidade administrativa. Em outras palavras, para o candidato ser considerado inelegível, não mais se exige, como antes, o trânsito em julgado das decisões que lhe impuseram as sanções já referidas.

O Supremo Tribunal Federal e a Lei da Ficha Limpa

A constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 **foi corroborada pelo Supremo Tribunal Federal:**

“AÇÕES 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. 1. A elegibilidade é a adequação do

inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g., o art. 55, § 4º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé. 11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (ius honorum), mas também ao direito de voto (ius suffragii). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos. 12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado. 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado. 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral)” (Supremo Tribunal Federal, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29-DF, min. Luiz Fux, DJe 29.06.2012).

Os princípios e a hermenêutica contemporânea

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (1975:4), o direito não é senão o conjunto de regras, que se impõem, coercitivamente, na vida social, para disciplinar situações e comportamentos humanos. A ciência do direito não é a ciência do conhecimento destas várias regras, não é, na verdade, a simples inteligência da totalidade das regras, mas é a compreensão da lógica que preside o relacionamento entre elas. Podemos, por isso mesmo, dizer que alguém é cientista do direito, conhecendo apenas um dado. Quem conhece o direito brasileiro não conhece, necessariamente, o direito hindu e será um **cientista do direito**, não porque ele saiba o conteúdo das regras jurídicas existentes

*“São normas que ordenam que algo, relativamente às possibilidades físicas e às jurídicas, seja realizado em medida tão alta quanto possível. Princípios são, segundo isso, **mandamentos de otimização**, que são caracterizados pelo fato de a medida ordenada de seu cumprimento depender não só das possibilidades físicas, mas também das jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado essencialmente por princípios em sentido contrário. Em colisões de princípios, por exemplo, na entre o direito individual à fruição da natureza e o bem coletivo da proteção ambiental, não se trata disto, de despedir um de ambos os princípios, mas disto, de **otimizar ambos os princípios no sistema**. Isso é um **problema de produção de coerência**. A solução do problema pode dar bom resultado somente pela **fixação de relações de primazia**, mais ou menos concretas, definitivas, condicionadas, assim como pela **determinação de primazias**” (grifei).*

O sistema jurídico, em geral, é controlado e aplicado como uma rede axiológica e hierarquizada de princípios, de normas e de valores jurídicos, cuja função é dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição (FREITAS, 1997:49).

Surge nova materialidade constitucional e alcança o patamar supremo da Constituição. Ao mesmo passo, insere-se na órbita principal, com superioridade normativa, no que toca aos demais preceitos da Constituição. Em caso de conflito constitucional, o princípio é superior à regra. O princípio se aplica, a regra não. Os juristas do positivismo sempre foram contundentes no menosprezo e aversão aos princípios. As correntes antipositivistas, deste fim de século, fundaram uma Nova Hermenêutica. Retiraram os princípios – dantes designados simplesmente princípios gerais de Direito – da esfera menor dos Códigos, onde jaziam como a mais frágil, subsidiária e insignificante das peças hermenêuticas do sistema, para a região mais elevada e aberta das Constituições, cujo espaço oxigenado entraram a ocupar até se fixarem com aquela densidade normativa que os converteu em senhores supremos da juridicidade constitucional. De tal sorte que, por derradeiro, os princípios governam a Constituição e a governam nos termos absolutos que a legitimidade impõe (BONAVIDES, 1998:22-29).

Segundo Canotilho, hoje a subordinação à lei e ao Direito, por parte dos juízes reclama, de forma incontornável, a *“princípioalização” da jurisprudência*. O Direito do Estado de Direito do Século XIX e da primeira metade do Século XX é o *Direito das regras dos códigos*. O Direito do Estado Constitucional Democrático e de Direito *leva a sério os princípios*, é um *Direito de princípios*. O tomar a sério os princípios implica uma mudança profunda na *metódica de concretização do Direito* e, por conseguinte, na atividade jurisdicional dos juízes (Revista de Processo, 98/83-84). A existência de regras e princípios permite a descodificação, em termos de um *“constitucionalismo adequado”* (Alexy), de *estrutura sistêmica*. Isto é, possibilita a compreensão da Constituição como *sistema aberto*

cada causa nova o juiz deve aplicar a lei, ensina Ripert (Les Forces Créatives du Droit, p. 392), considerando que ela é uma norma atual, muito embora saiba que ela muitas vezes tem longo passado; 'deve levar em conta o estado de coisas existentes no momento em que ela deve ser aplicada', pois somente assim assegura o progresso do Direito, um progresso razoável para uma evolução lenta" (trecho do voto do ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, relator do Recurso Especial nº 196-RS, *in* Revista dos Tribunais, vol. 651, janeiro de 1990, pp. 170-173).

O princípio da moralidade administrativa

Releva enfatizar o princípio da moralidade administrativa, com fulcro no qual se editou a Lei da Ficha Limpa.

Hely Lopes Meirelles (1985:82) considerava *"o povo titular do direito subjetivo ao governo honesto"*.

O artigo 2º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.784/99, determina que, nos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, serão observados, entre outros, os critérios de:

"(...) IV - atuação segundo padrões éticos, de probidade e boa-fé".

Também estabelece o § 2º do artigo 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989):

"A moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso".

Para Caio Tácito (Revista de Direito Administrativo, 218/1-10), a moralidade integra a legitimidade do exercício da competência administrativa (Hauriou). Pressupõe o exame dos motivos do ato administrativo, em conexão com o vínculo legal à finalidade. O administrador não pode colocar seus poderes a serviço de interesses pessoais exclusivos e de conceitos que discrepam de valores morais respeitáveis.

Odete Medauar (1993:93) afirma que o princípio da moralidade imbrica-se com o da impessoalidade. Um dos aspectos da imoralidade diz respeito ao uso de poderes administrativos com o fim de propiciar favorecimentos a si e a outrem, situação que envolve a impessoalidade como um dos fatores da imoralidade. Segundo a autora, é princípio de difícil tradução verbal, porque é impossível enquadrar em um dos dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desviantes das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Caracterizado sob perfil das regras de conduta extraídas da disciplina da Administração, tem em vista o fim do interesse público, a boa administração, a boa-fé e a lealdade da Administração. O princípio deve ser observado não apenas pelo administrador,

- BONAVIDES, Paulo. *Reflexões - Política e Direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A "Principialização" da Jurisprudência Através da Constituição. São Paulo: Revista de Processo, volume 98, abril-junho de 2000, p. 83-89.
- _____. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 6ª ed., 1993.
- CARVALHO, José Murilo (organizador). *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 15ª ed., 2003.
- DURANT, Will. *A História da Filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 18ª ed., 1990.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FREITAS, Juez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- GARCIA DE LIMA, Rogério Medeiros. *Ética e eficiência nos serviços notariais e de registro*. Belo Horizonte: *Autêntica - Revista dos Notários e Registradores*, nº 2, dezembro de 2003, pp. 20-26.
- _____. *Justiça Eleitoral e Prevenção da Improbidade Administrativa*, in *Tópicos Especiais de Direito Público e Privado – Direito, Democracia e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, coord. Gustavo Costa Nassif e Jean Carlos Fernandes, 2011, pp. 371-392.
- KRAMER, Dora. *Em defesa da honra*, jornal *O Estado de S. Paulo*, edição de 19.06.2013, seção *Política*.
- LIMA, Alceu Amoroso. *Os Direitos do Homem e o Homem sem Direitos*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1974.
- MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Editora RT, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança e Ação Popular*. São Paulo: Editora RT, 10ª ed., 1985.
- MONTORO, André Franco. *Retorno à Ética na Virada do Século*, in MARCÍLIO, Maria Luiza e RAMOS, Ernesto Lopes. *Ética na Virada do Século – Busca do Sentido da Vida*. São Paulo: Editora LTr, 1997, pp. 13-26.
- NERY, Sebastião. *Minas como era*, disponível em <http://sebastiaonery.com.br/visualizar.jsp?id=1857>, acesso em 02.07.2014.
- Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2ª ed., 1986.
- REALE, Giovanni. *História da Filosofia Antiga*. São Paulo: Edições Loyola, trad. Henrique Cláudio de Lima Vaz e Marcelo Perine, 1994.
- SILVA, Vera Alice Cardoso da e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *Tancredo Neves: A Trajetória de um Liberal*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, nº 218, outubro-dezembro de 1999, pp. 1-10.