

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

Arthur Gabriel Marcon Vasques

DIREITOS HUMANOS E O EXERCÍCIO DA CAPACIDADE POLÍTICA
PASSIVA: A REFORMA À LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E OS NOVOS PARÂMETROS DE LEGALIDADE À
LEI DA FICHA LIMPA

CAMPO GRANDE

2022

ARTHUR GABRIEL MARCON VASQUES

**DIREITOS HUMANOS E O EXERCÍCIO DA CAPACIDADE POLÍTICA
PASSIVA: A REFORMA À LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E OS NOVOS PARÂMETROS DE LEGALIDADE À
LEI DA FICHA LIMPA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de pesquisa: Direitos Humanos, Estado e Fronteira;

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

CAMPO GRANDE

2022

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Arthur Gabriel Marcon Vasques

Título: DIREITOS HUMANOS E O EXERCÍCIO DA CAPACIDADE POLÍTICA PASSIVA: a reforma à Lei de Improbidade Administrativa e os novos parâmetros de legalidade à Lei da Ficha Limpa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca examinadora

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

Julgamento:

Avaliador 1: Luciani Coimbra de Carvalho

Julgamento:

Avaliador 2: Flávio Garcia Cabral

Julgamento:

DEDICATÓRIA

*A minha amada esposa e ao nosso
filho que se forma em seu ventre.*

AGRADECIMENTOS

Na compreensão linguística do verbo agradecer, apresenta-se uma variante indicando o sentido de “compensar equivalentemente; retribuir”; contudo não cabe a esse momento e não seria capaz de compensar equivalentemente ou retribuir às pessoas e entidades homenageadas nas próximas linhas pelo suporte e oportunidades concedidas. Portanto, farei constar nestes parágrafos parte daquilo que preciso agradecer, pois sem a gratidão não há valor no homem.

Olhando o início de tudo, me volto a Deus, que, por amor e misericórdia, me manteve vivo e abrindo portas que nunca imaginei entrar. Então, pelo dom da vida e oportunidades concedidas até aqui, sou grato a Deus. Entregar não apenas esse projeto, mas toda minha vida, em suas mãos me deu a certeza de sucesso e me livrou de preocupações que, humanamente, seriam irreprimíveis.

Além disso, somente por eu ter com quem contar e encontrar refúgios em momentos de aflição e insegurança é que essa caminhada chega ao fim com a entrega dessa pesquisa de conclusão.

Alexandra dos Santos Dadalt Vasques, a mais importante figura da minha vida, minha esposa e companheira de todos os momentos. Sim, nos últimos 12 anos, compartilho cada momento (sejam bons ou ruins) ao seu lado. Repartir a minha vida contigo é uma felicidade que quero carregar para sempre e saiba que essa conquista não seria possível sem a sua presença de incentivo e suporte ao meu lado durante esse ciclo. A confiança depositada em mim e a crença no meu potencial foram as forças motrizes para que eu concluísse essa etapa acadêmica que tanto almejei. Saiba que eu te amo, que serei grato e cuidarei de você pelo resto de nossas vidas.

Ao fruto do amor que fomos presenteados, Arthur Filho, mesmo no ventre de sua mãe você me inspirou. Descobrimos sua gestação em um momento decisivo dessa pesquisa e saber que o esperávamos nos deu um maior senso de urgência e responsabilidade quanto às nossas atividades. Assim, prometendo também amor e cuidado eterno, já te agradeço pela sua existência e por ser parte presente desse sonho. Ser teu pai já me emociona e me alegra; em breve nos encontraremos!

Aos meus pais, Sérgio Roberto Vasques Ferreira e Vânia Maria Marcon Vasques, devo a vida e agradeço pela criação recebida. Pelo amor e sensibilidade, transmitidos pela minha mãe, e pela disciplina, competitividade e hombridade, transmitidos pelo meu pai. Sem o esforço de vocês não teria chegado onde estou hoje, por isso desde cedo costumo compartilhar com vocês as conquistas que pelo caminho alcançamos juntos. Obrigado por serem presentes e por acreditarem no meu potencial. A vocês, o meu primeiro amor!

Aos meus sogros, Marcos e Tatiana Dadalt, por serem suporte para mim e sua filha, e pela compreensão em aceitar nossa ausência física diante das tantas vezes que não pudemos nos encontrar em razão da minha dedicação a essa dissertação. Vocês são importantes para mim e também fazem parte desse resultado!

Agradeço também aos meus avós, paternos e maternos, por cumprirem com seus papéis com amor e dedicação. Em especial, homenageio minha avó paterna, Rosalina Vasquez, que nos deixou na constância desse curso. Recebeu-me em sua casa durante o período da faculdade e era minha maior torcedora e entusiasta; mesmo sem entender direito a dimensão das conquistas que compartilhava com ela, seu coração se enchia de orgulho e me contagiava. Hoje, ainda tenho o prazer de dividir a avó da minha esposa, Valentina dos Santos, e encontrar nela perfil semelhante. Obrigado por terem cumprido suas missões!

Guardo um importante espaço nesse momento e em meu coração ao meu irmão mais novo, Pedro José. Agradeço por ser meu primeiro amigo e por ver em mim um companheiro e um referencial; isso é uma grande responsabilidade que tenho o prazer de carregar. Amo você e amo nossa relação, saiba que estarei por você para sempre e que encontrará em mim um irmão e maior interessado na tua realização! Dedico esse trabalho a você, que sirva de motivação também aos seus estudos.

Presto meu agradecimento também a minha irmã Letícia, que ajudou a moldar seu irmão mais novo com toda sua didática e energia. Devo muito do que sou aos seus ensinamentos e sua irmandade, que desejo manter para sempre. Ao seu esposo, e meu padrinho, Rafael, agradeço pela amizade sincera e pelo que agregou em nossa família; seu coração e intensidade são referências para nós. Aos meus sobrinhos, Olívia e Benício, amo vocês e dedico essa homenagem para incentivar vocês no caminho acadêmico; o estudo transforma e o tio de vocês é prova disso.

Ao meu irmão mais velho, Thiago, sua esposa Jackeline e aos meus sobrinhos Pedro Henrique, Eduardo e João Vitor, agradeço por completarem nossa família e pelos bons momentos que vivemos juntos. Que continuemos unidos até o fim!

Ao meu irmão de vida e companheiro de caminhada acadêmica, Abner da Silva Jaques, a você devo grande parte da minha carreira. Desde a faculdade, foi meu referencial acadêmico e tentar te alcançar (meta humanamente impossível) sempre fez com que eu chegasse mais alto. Ter você estampado nas referências bibliográficas desse trabalho é pequena amostra da admiração e honra que tenho em dividir a carreira com você. Mas para além da carreira, ter você ao meu lado, ao longo desses oito anos, é um privilégio pessoal. Você inspira aqueles que o cercam e dividir os sonhos e a nossa lealdade um com o outro é uma alegria para mim. Você é parte desse trabalho!

No decorrer da minha construção profissional, tenho passado por Instituições que prestam serviços relevantes e sempre me deram oportunidades de crescimento. Assim, dedico a elaboração da dissertação ao Diretório Acadêmico Clóvis Beviláqua (DACLOBE) — que me moldou enquanto gestor e líder no transcurso dos dois mandatos, que tive o privilégio de conduzir essa instituição histórica; à Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) — que me recebeu em seus bancos e me fez despertar à ciência do Direito; à Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso do Sul (OAB/MS) e sua Comissão de Acadêmicos e Estagiários (CAED), que também tive o privilégio de presidir por um triênio; bem como à Federação Nacional dos Pós-Graduandos (FEPODI), à Associação dos Novos Advogados do Estado de Mato Grosso do Sul (ANA/MS) e ao Conselho Estadual de Juventude do Estado de Mato Grosso do Sul (CONJUV/MS).

Ainda na consecução desse curso de pós-graduação, tive pessoas que confiaram em minha formação e capacidade antes mesmo de terem meu diploma de mestre em mãos para referendar meu perfil. Assim, agradeço à UNIGRAN CAPITAL por, ainda na constância desse curso, me convidar a compor seus quadros e pela oportunidade na docência, e faço no nome de nossa magnífica reitora Mariana Zauith, nosso pró-reitor Vinicius Oliveira e no dos parceiros de jornada, professores Lindomar Rodrigues e João Paulo Calves. A vocês toda minha gratidão, admiração e respeito!

Aproveitando o ensejo, dedico esse trabalho também ao curso de Direito da UNIGRAN CAPITAL, do qual tenho o privilégio de ocupar a coordenação-adjunta. Aos meus alunos, espero que vejam nesse aluno uma possibilidade de futuro, pois o estudo transforma as nossas realidades e nada mais seguro para ascender socialmente do que a

constância acadêmica, da qual temos a missão de formar a base com vocês. Essa conquista é nossa e espero compartilhar muitas outras, alcançadas por vocês.

Ofereço especial lembrança aos meus amigos desde a adolescência, Igor Ramos, Vitor Amadeu e sua esposa Larissa Costa, agradeço pelo suporte que se prolonga no tempo, contem comigo sempre; aos meus padrinhos e primos do coração Jeferson Borges dos Santos Júnior e Katherine Rinaldi, pela companhia na graduação e por dividir a vida pós-faculdade conosco; e aos meus primos de sangue e amigos do coração Ana Letícia Marcon e Nilton de Lima e Fernando e Tatiana Marcon, pela cumplicidade e por serem referência de casal para nós. Ofereço este trabalho também a todos os amigos que acumulei pelo tempo, que são muitos, mas, merecem especiais lembranças por me acompanharem cada qual em uma fase de minha vida e por permanecerem presentes com singular importância: Yhan Chaves, Luiz Eduardo dos Santos, Eduardo Marques, Luiz Jeha, Bruno e Thaís Morel, Giovana Bonfim, Mariana Dias, Luiz Novoa, Janaína e Marcelo Cezaretti, Ghabryela Scaglia, Vinicius Almeida, Jodascil Lopes e Cid Brown; todos homenageados na pessoa da minha eterna amiga Alanys Matheusa, que nos deixou precocemente em 2020.

Faz-se necessário homenagear os meus sócios na advocacia — Leandro Ristow, Alyne Louise e Maria Luiza Venancio, além do Abner — por suportarem o escritório durante o período em que meu foco foi a pesquisa e a materialização desse trabalho. Agradeço por terem mantido o alto desempenho na atividade e alçarem nosso projeto a voos ainda maiores.

Gostaria de referenciar, ainda, figuras públicas que me motivaram e me motivam diariamente a seguir o caminho do trabalho e dos estudos: Vinicius Monteiro Paiva e Mansour Elias Karmouche, por abrirem o espaço da advocacia a esse novo advogado; Desembargador Ruy Celso e Rodrigo Kihara, por abrirem o gabinete a esse estagiário em 2017; aos amigos Douglas Oldegardo e sua esposa Ariene Murad, por serem referências profissionais; e à Senadora Simone Tebet, ao Deputado Federal Fábio Trad e ao Deputado Estadual Junior Mochi, por serem referências da boa política, e juristas, que tanto me espelho.

Finais e especiais agradecimentos ao meu orientador, Vladimir Oliveira da Silveira, por, em 2019, se comprometer em me orientar e ao longo do curso assessorar meu crescimento. A sua paciência no trato interpessoal e sabedoria dentro de sala de aula certamente são referenciais que levarei para sempre em minha atuação profissional. Foi um prazer ser teu orientando!

E ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD/UFMS), ao ensino público de qualidade de nosso país e ao corpo docente que o compõe o Programa, por todos os ensinamentos, questionamentos e críticas

construtivas no decorrer do curso. E, certamente, o mestrado não seria o mesmo sem a companhia e suporte dos colegas que levarei para a vida: Luyse Munhós, Rodrigo Ferreira, Pedro Gabriel, Fábio Sampaio, Kamila Nunes, Thays Teixeira, Luis Felipe, Luana Rodrigues, Gisele Gutierrez, Taís Lima, Luciana Rabelo e Caroline Mendes.

Enfim, aprendi com meu sócio que a gratidão não possui um alto preço. Minha atuação diária e esse gesto de lembrá-los e homenageá-los em páginas da missão acadêmica mais difícil da minha vida ainda é muito pouco quando comparado às benesses que todos vocês me agraciam. Mas, de todo modo, que meus gestos enquanto esposo, filho, neto, irmão, tio, amigo, sócio, professor e aluno, por menores que sejam, possam se eternizar nas memórias de todos. Recebam o meu mais sincero amor e consideração, essa pesquisa é para vocês!

*“O homem que sofre antes de ser
necessário, sofre mais que o
necessário”*

Sêneca

*“A sabedoria é a coisa principal;
adquire pois a sabedoria, emprega
tudo o que possuis na aquisição de
entendimento”*

Provérbios 4:7

RESUMO

Os direitos políticos no Brasil foram construídos diante de muita movimentação social, razão pela qual a história é repleta de avanços e retrocessos que marcaram suas eras e, no processo de constitucionalismo, forjaram dimensões de direitos fundamentais. Em se tratando de limitações legislativas dos direitos políticos, que são legítimas, a Lei Complementar n. 135/2010 é um dos exemplos recentes que trouxe graves consequências ao exercício dessa categoria de direitos, relacionadas à indefinição e à possível perpetuidade da pena. A justificativa da pesquisa, portanto, está relacionada à percepção que a intenção constitucional de afastar da vida pública os que não possuem condições mínimas para efetivação de um serviço público probo e moral não pode ser lida como forma de punir por tempo indeterminado e perpétuo o cidadão, de modo a bani-lo da vida pública. Nessa ótica, a problemática que norteia a pesquisa busca identificar — uma vez que a aplicação da Lei Complementar n. 135/2010 acaba por tornar indeterminável o tempo de inelegibilidade — se a nova Lei de Improbidade Administrativa pode ser um recurso de adequação da matéria aos princípios constitucionais e da participação democrática ampla no exercício da cidadania. A pesquisa objetiva analisar os efeitos da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, que trouxe mecanismos de correção aos abusos perpetrados pela Lei Complementar n. 135/2010 no que concerne aos prazos em que o agente público restará impedido de exercer a plenitude de seus direitos políticos, ao ser condenado por ato de improbidade administrativa. Para a consecução da pesquisa, será utilizado do método hipotético-dedutivo, diante da constatação de uma lacuna nos conhecimentos sobre os efeitos da reforma na Lei de Improbidade Administrativa no que diz respeito à demora no curso da restrição de direitos políticos. Em conclusão, tem-se que os direitos políticos fundamentais não poderiam ser dispostos e relativizados da forma que se deu na aprovação da Lei Complementar n. 135/2010, pois restringiu sobremaneira o exercício pleno da cidadania; bem como que, por sua generalidade e falta de taxatividade temporal, acabou por criar uma consequência jurídica grave (inelegibilidade) sem prazo determinado de duração, vez que antecipou o início de seus efeitos para a decisão condenatória por órgão colegiado. Nesse cenário, a nova Lei de Improbidade Administrativa traz meios de coibir ou minorar os abusos da aplicação indevida das penalidades ao condenado por ato de improbidade administrativa, tais como a estipulação de prazo prescricional no processo e a detração no cumprimento da pena.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; direitos políticos; direito administrativo sancionador constitucional; nova Lei de Improbidade Administrativa.

VASQUES, Arthur Gabriel Marcon. **DIREITOS HUMANOS E O EXERCÍCIO DA CAPACIDADE POLÍTICA PASSIVA: a reforma à Lei de Improbidade Administrativa e os novos parâmetros de legalidade à Lei da Ficha Limpa.** 107 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2022.

ABSTRACT

Political rights in Brazil were built due to a lot of social movement, reason why history is full of advances and setbacks that marked its eras and, in the process of constitutionalism, forged dimensions of fundamental rights. In terms of legislative limitations on political rights, which are legitimate, the Complementary Law n. 135/2010 is one of the recent examples that brought serious consequences to the exercise of this category of rights, related to the indefiniteness and possible perpetuity of the sentence. The rationale for the research, therefore, is related to the perception that the constitutional intention of removing from public life those who do not have minimum conditions for the execution of a decent and moral public service cannot be seen as a way of punishing the citizen for an indefinite and perpetual time, in order to banish him from public service. From this perspective, the problem that guides the research seeks to identify — since the application of Complementary Law n. 135/2010 makes the period of ineligibility indeterminable — whether the new Administrative Improbability Law can be a resource for adapting the matter to constitutional principles and broad democratic participation in the exercise of citizenship. The research aims to analyze the effects of the application of Federal Law n. 14.230/2021, which brought correction mechanisms to the abuses perpetrated by Complementary Law n. 135/2010 related to the deadlines in which the public agent will be prevented from exercising the fullness of his political rights, when being sentenced of an act of administrative improbity. To carry out the research, the hypothetical-deductive method will be used, before of the finding of a gap in knowledge about the effects of the reform in the Administrative Improbability Law related to the delay in the course of the restriction of political rights. In conclusion, fundamental political rights could not be arranged and relativized as happened in the approval of Complementary Law n. 135/2010, because it restricted the broad exercise of citizenship; as well as, because of its generality and lack of temporal taxation, it created a serious legal consequence (ineligibility) without a specific period of duration, because it anticipated the beginning of its effects for the condemnatory decision by a collegiate judgment. In this context, the new Administrative Improbability Law provides means of curbing or alleviating the abuses of the improper application of penalties to the sentenced person for an act of administrative improbity, such as the stipulation of a statute of limitations in the process and the detraction in the execution of the sentence.

KEYWORDS: human rights; political rights; constitutional sanctioning administrative law; new Administrative Improbability Law.

VASQUES, Arthur Gabriel Marcon. *HUMAN RIGHTS AND THE EXERCISE OF PASSIVE ELECTORAL CAPACITY: The reform of the Administrative Improbability Law and the new legality parameters of the “Ficha Limpa” law.* 107 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2022.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRACCI – Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade;

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade;

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade;

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

AI – Atos Institucionais;

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros;

Art. – Artigo;

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho;

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil;

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito;

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito;

CUT – Central Única dos Trabalhadores;

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda;

DOU – Diário Oficial da União;

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos;

EUA – Estados Unidos da América;

LC – Lei Complementar;

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral;

N. – Número;

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

ONU – Organização das Nações Unidas;

PCB – Partido Comunista do Brasil;

PDS – Partido Democrático Social;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos;

PLP – Projeto de Lei Complementar;

PRM – Partido Republicano Mineiro;

PRP – Partido Republicano Paulista;

PT – Partido dos Trabalhadores;

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro;

RE – Recurso Extraordinário;

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

STF – Supremo Tribunal Federal;

TRE – Tribunal Regional Eleitoral;

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITOS POLÍTICOS E CIDADANIA NO BRASIL	20
1.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL	20
1.2 A RELEVÂNCIA DOS DIREITOS POLÍTICOS E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	33
2 A LEI DA FICHA LIMPA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA DO CENÁRIO POLÍTICO E SEUS PONTOS CONTROVERSOS	44
2.1 A TRAMITAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 135/2010 E A TENTATIVA DE ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL DO TEXTO AINDA NO CONGRESSO NACIONAL.....	44
2.2 DAS NOVIDADES INCLUÍDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 135/2010 E OS EXCESSOS E PREJUÍZOS AOS DIREITOS POLÍTICOS TRAZIDOS PELA NOVA LEGISLAÇÃO.....	54
2.3 DAS ANÁLISES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS CONTROLES DIFUSO E CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA, EM RELAÇÃO À PERPETUIDADE DA PENA CRIADA PELA LEI.....	63
3 O ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021 E OS AVANÇOS FRENTE OS ABUSOS AOS DIREITOS POLÍTICOS TRAZIDOS PELA LC 135/2010	69
3.1 DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONAL E DA NECESSIDADE DE PRAZOS DETERMINADOS PARA A CESSAÇÃO DA INELEGIBILIDADE	70
3.2 DA NECESSIDADE DE DETRAÇÃO DO PERÍODO DE INELEGIBILIDADE CUMPRIDO PROVISORIAMENTE E OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA	78
3.3 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 COMO GARANTIDORAS DOS DIREITOS POLÍTICOS DOS CIDADÃOS.....	83
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

Os direitos políticos no Brasil foram construídos diante de muita movimentação social, razão pela qual a história é repleta de avanços e retrocessos que marcaram suas eras e, no processo de constitucionalismo, forjaram dimensões de direitos fundamentais. Assim, após as conquistas que garantiram a ampla participação popular no processo democrático do Estado brasileiro, e a proteção constitucional conferida à temática, sentiu-se a necessidade de estabelecer limitações ao exercício da capacidade política passiva do cidadão — buscando o afastamento de perfis determinados da vida pública.

Nesse contexto pós-redemocratização, sentiu necessidade o legislador de criar, portanto, mecanismos que impedissem a perpetuação de práticas corruptas daqueles que estivessem à frente do Poder Público. A Constituição Federal de 1988 foi taxativa ao assegurar a moralidade como princípio da Administração Pública e a estabelecer certas inelegibilidades aos sujeitos enquadrados no rol do seu artigo 14, e deixou uma cláusula aberta para que Lei Complementar estabelecesse demais casos e seus prazos de cessação.

Portanto, é dessa conjuntura — e em decorrência dos comandos constitucionais — que nascem as Leis de Inelegibilidade (Lei Complementar n. 64/1990) e de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que visavam a responsabilizar os agentes públicos que agissem contrariamente aos intentos da Constituição e aos bons padrões de conduta com a função e o dinheiro público.

Neste intervalo de tempo, até a conclusão desta pesquisa, outros importantes marcos legislativos tiveram destaque, e serão devidamente aprofundados neste trabalho; tais como a “Lei da Ficha Limpa” e a recente Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa. A interligação entre todas essas legislações citadas está no direito fundamental à plena participação política, pois é necessária uma análise detida e sóbria acerca dos efeitos práticos causados por essas restrições aos direitos humanos fundamentais que envolvem o exercício políticos dos cidadãos e sua relação com o Estado.

Sob essa perspectiva, objetiva-se analisar os efeitos da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, que trouxe mecanismos de correção aos abusos perpetrados pela Lei da Ficha Limpa no que concerne aos prazos em que o agente público restará impedido de exercer a plenitude de seus direitos políticos, ao ser condenado por ato de improbidade administrativa.

A delimitação está relacionada à percepção de que a proteção à probidade e moralidade no Poder Público não poderia acarretar em afronta e relativização dos direitos políticos dos cidadãos — vez que encobertos pelo manto dos direitos fundamentais.

Para tanto, na realização da pesquisa, tem-se como elementar o cumprimento dos seguintes objetivos específicos: (i) discutir a cidadania como um lema político responsável pela busca dos cidadãos a ter direitos fundamentais; (ii) discutir a historicidade dos direitos políticos e a amplitude do seu conceito; (iii) analisar a conjuntura de apoio popular ao Projeto da Lei da Ficha Limpa e suas consequências no processo legislativo e na negligência deste Poder quanto à análise constitucional aprofundada de seu texto e efeitos possíveis; (iv) identificar as principais novidades da Lei da Ficha Limpa, principalmente quanto ao modo em que previu a inelegibilidade aos condenados por atos de improbidade administrativa; (v) examinar como se deram as análises do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à possível perpetuidade da pena criada pela Lei da Ficha Limpa, após a aprovação da Lei e no ano de 2022 com a rediscussão da matéria na Corte; (vi) analisar o papel a ser cumprido pela nova Lei n. 14.230/2021 e os efeitos que poderão ser sentidos à correta dosagem da pena aos condenados por atos de improbidade administrativa.

A justificativa da pesquisa, neste ponto, está relacionada à percepção que a intenção constitucional de afastar da vida pública os que não possuem condições mínimas para efetivação de um serviço público probo e moral não poderia ser lida como forma de punir por tempo indeterminado e perpétuo o cidadão, de modo a bani-lo da vida pública. Essa leitura não coadunaria com a proteção aos Direitos Humanos que deve ser efetivada em um Estado Democrático de Direito.

No contexto do tema desta pesquisa, esse exame enérgico do suposto comando constitucional levou os Poderes Legislativo e Judiciário a firmarem a tese de que, com a decisão exarada por órgão colegiado que condenava o agente por ato de improbidade administrativa, iniciar-se-ia a sua inelegibilidade. Assim, entre esse momento e o trânsito em julgado da decisão — pelo tempo que durasse essa etapa do processo — estaria o acusado inelegível e com seus direitos políticos restritos. A contagem do prazo de suspensão dos direitos políticos, por sua vez, iniciava-se a partir de então, e somente após seu término é que a contagem do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade teria seu início — punição estabelecida pela Lei da Ficha Limpa.

Vê-se que o primeiro intervalo temporal (entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado) é genérico e indeterminável na Lei, o que dificulta o agente processado a

encarar com absoluta ciência o tempo de sua punição e o período em que estará longe da vida pública. Isso porque, se o processo se delongar nas cortes superiores rumando ao trânsito em julgado, por todo esse tempo estará inelegível; sem ainda considerar o prazo de suspensão dos direitos políticos (punição da Lei de Improbidade), definidos pela sentença, e o da inelegibilidade de 8 (oito) anos (punição da Lei de Inelegibilidade).

Essa situação, então, exige um aprofundamento de estudo maior, com a pretensão de compreender como a nova Lei de Improbidade Administrativa, aprovada no final de 2021, pode servir para eliminar ou amenizar as incongruências e abusos criados pela leitura e aplicação conjunta dessas legislações.

Nessa ótica, e diante das incertezas jurídicas que permeiam a aplicação das responsabilizações penal, administrativa e eleitoral estabelecidas por essas legislações trabalhadas, a presente pesquisa, como problemática, buscará identificar — vez que a aplicação da Lei da Ficha Limpa acaba por tornar indeterminável o tempo de inelegibilidade — se a nova Lei de Improbidade Administrativa pode ser um recurso de adequação da matéria aos princípios constitucionais e da participação democrática ampla no exercício da cidadania.

Como meio de orientação do planejamento de procedimentos metodológicos adotados para dar resposta à problemática escolhida, surgiram as seguintes hipóteses que, no decorrer da dissertação, serão testadas: (i) a nova Lei de Improbidade Administrativa traz meios de coibir suficientemente os abusos processuais da aplicação indevida das penalidades ao condenado por ato de improbidade administrativa; (ii) mesmo com a aprovação da nova Lei de Improbidade Administrativa, ainda há espaços para a desproporcionalidade e a perpetuidade da pena do condenado por improbidade administrativa.

No primeiro capítulo será discutido sobre a cidadania enquanto um lema político, valendo-se do marco teórico de José Murilo de Carvalho para compreender, temporalmente, os momentos de ascendência da cidadania no Brasil. Ainda, em um contexto historiográfico, serão abordados sobre os direitos políticos e a importância da manifestação política, com a intenção de evidenciar a necessidade de participação do cidadão nas decisões do Estado e, sobretudo, como, atualmente, há um processo de fortalecimento do sentimento de pertencimento dos cidadãos em relação à Nação.

No segundo capítulo, a intenção será apresentar o histórico da aprovação da Lei da Ficha Limpa para buscar elementos que auxiliem na compreensão das razões para que o projeto aprovado não vislumbrasse a aplicação mais abrangente dos direitos políticos dos

cidadãos. Essa apresentação visitará a movimentação popular para aprovação da Lei e seus efeitos de pressão causados no parlamento brasileiro, que não respondeu com a autonomia necessária ante a um projeto que envolvia valores constitucionais tão caros à cidadania. Assim, dedicar-se-á à análise dos pontos mais duvidosos da nova lei, que interferiram no exercício dos direitos políticos dos condenados por ato de improbidade.

Ademais, abordar-se-á o enfrentamento dado à época pelo Supremo Tribunal Federal à possível perpetuidade da pena criada pela Lei da Ficha Limpa, em razão da indeterminação dos prazos certos de início e fim do seu cumprimento — discussão essa que foi retomada no Brasil no final do ano de 2021.

O terceiro capítulo focará nas novas disposições oriundas da aprovação da Lei n. 14.230/2021, que mudam a sistemática de aplicação das penas aos condenados por ato de improbidade. Assim, dois principais dispositivos serão analisados à luz dos direitos constitucionais de participação política e devido processo legal, os quais instituíram prazo prescricional no decorrer do processo de improbidade — visando a uma melhor delimitação da duração da pena —, bem como a previsão de cômputo retroativo do intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória, para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos.

O método utilizado na pesquisa é o hipotético-dedutivo, diante da constatação de uma lacuna nos conhecimentos sobre os efeitos da reforma na Lei de Improbidade Administrativa no que diz respeito à demora no curso da restrição de direitos políticos. Nesse contexto, quanto aos meios, será utilizado de abordagens bibliográficas e documentais, visando à construção de um estudo exploratório e descritivo.

1 DIREITOS POLÍTICOS E CIDADANIA NO BRASIL

Os Direitos Humanos decorrem de um processo histórico de resistência, em que os súditos de um Estado — cidadãos — reconhecem valores importantes a serem objeto de proteção e, assim, passam a reivindicá-los. No bojo deste estudo, os direitos políticos serão discutidos em conjunto ao lema da cidadania, pois para ambos há uma correlação elementar sobre movimentos que são utilizados pelos agentes no sentido de satisfazer aspirações individuais.

Nessa perspectiva, em primeiro momento será discutida a construção da cidadania no Brasil, visando a apresentar o processo histórico próprio da Nação, que é diferente de um modelo considerado como adequado por José Murilo de Carvalho (2002). Isso porque, no Brasil os direitos trabalhistas — sociais — foram preponderantes em relação aos demais — direitos civis e políticos —, de modo que há uma consequência no que diz respeito ao sentimento de valorização atribuído aos direitos historicamente construídos.

Ademais, compreendida a cidadania como um lema político no sentido de possibilitar que os cidadãos, além de terem direitos possam continuamente buscar ter direitos, serão discutidos especificamente os direitos políticos, com a intenção de apresentar seu conteúdo e, especialmente, alguns pressupostos históricos que corroboram a sua importância na participação da vida pública e da representação política.

1.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

A cidadania pressupõe a possibilidade de se exercer uma base mínima de Direitos Humanos. Não é ato que Hannah Arendt (2010), de maneira singela, mas profundamente cheio de significados, ponderou a cidadania como um “[...] direito a ter direitos”. Apesar de tal colocação não ser uma definição propriamente explicada pela autora supramencionada, é importante notar que o momento histórico da publicação de sua obra “As Origens do Totalitarismo”, em 1951, traz consideráveis anotações à amplitude de um conteúdo para a cidadania.

Historicamente, sua análise estava em momento de crítica ao imperialismo e, sobretudo, à avaliação acerca das insuficiências e paradoxos derivados da Declaração dos Direitos do Homem para lidar com questões de refúgio, migrações e pessoas apátridas, nos

ides das guerras do século XX. Por isso, ao examinar a situação fática do mundo à época em contraponto ao princípio da igualdade formal — que é importante à sustentação de um Estado-Nação —, Hannah Arendt (2010, p. 327) concluiu que o problema não era em si “[...] a perda de toda a tessitura social na qual haviam nascido e na qual haviam criado para si um lugar peculiar no mundo”, mas sim a impossibilidade da garantia da concretização de um “novo lar” para esses agentes. Nessa senda, ao realizar um cotejo da Declaração dos Direitos do Homem com a situação dos refugiados, migrantes e apátridas, a autora constatou a negativa de proteção legal tanto em seus países de origem, como nos demais em que se dirigiam — e não era caso para recebimento em asilo, uma vez que a expulsão ou retirada não decorria de convicções políticas ou religiosas (ARENDDT, 2010).

Os escritos de Hannah Arendt sobre sua proposta de cidadania não refletiu a uma crítica aos Direitos Humanos, de modo que questionou somente os seus fundamentos de existência jusfilosóficos ou ético-jurídicos. Portanto, em sua compreensão, os Direitos Humanos como produtos de um Direito Natural e inalienável seriam insuficientes à garantia da proteção da dignidade humana — o que podia ser atestado por um estado de calamidade da perda dos direitos —, porquanto nada importariam se o sentimento de pertencimento político e a capacidade de agir não estivessem presentes a todos (ARENDDT, 2010).

Como dito, na construção de suas obras, Hannah Arendt deixou aberto espaços interpretativos sobre a definição ou conteúdo de cidadania, razão pela qual há várias releituras sobre o lema do “direito a ter direitos”. Embora em “As Origens do Totalitarismo” (1989) tenha feito uma crítica à metafísica, pondera-se que em “A condição Humana” (2010) traz a autora abordagens importantes em que a metafísica é capaz de contribuir com o fortalecimento do que chama de “pertencimento político” quando se identifica o “espaço da aparência”¹. Isso ocorre porque é nesse momento, a partir do discurso e do agir político coletivo, que as aspirações sociais são invocadas e, como consequência, dão azo à possibilidade de usufruto de direitos essenciais. É a reivindicação social, portanto, que produz no mundo jurídico a feição da igualdade entre todos em uma comunidade (ARENDDT, 2010).

Dada a complexidade de precisar o conteúdo do conceito de cidadania para Hannah Arendt, sobretudo ao discutir a importância da metafísica — ou do “espaço da aparência” —,

¹ O “espaço da aparência” decorre do movimento dos seres humanos no sentido de construir unidades discursivas e de ações; ou seja, baseia-se no reconhecimento do pertencimento a partir, por exemplo, de movimentos sociais de reivindicações políticas, que precede qualquer constituição formal do conteúdo de reivindicação (ARENDDT, 2010, p. 198).

faz-se pertinente valer-se dos ensinamentos de Judith Butler (2015, p. 59-60), que, em releitura, assevera que:

Nos termos de Arendt, podemos dizer que ser excluído do espaço da aparência, ser excluído de fazer parte da pluralidade, que traz o espaço da aparência ao ser, é ser privado do direito a ter direitos. A ação plural e pública é o exercício do direito ao lugar e ao pertencimento, e este exercício é o meio pelo qual o espaço das aparências é pressuposto e trazido à existência.

Nesses moldes, chega-se à compreensão que “o direito a ter direitos” parte das aspirações relevantes à sociedade, sempre em busca do exercício das liberdades políticas. Assim, em primeiro momento surge o espaço da aparência, para, após, alcançar o reconhecimento formal da própria existência de um conteúdo para a cidadania. Esse processo dialético, inclusive, corrobora a própria ideia da *dinamogenesis*² dos Direitos Humanos, porquanto ambos surgem como questões relevantes em dado momento histórico à sociedade e, por meio da resistência de um poder dominado perante um poder dominante, alcança uma categoria de direitos elementar de proteção (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010).

É nesse sentido em que as colocações de Hannah Arendt precisam ser examinadas, na medida em que sua crítica à fundamentação jusfilosófica dos Direitos Humanos, pautada no direito natural ou na metafísica, orienta à ideia de que a insuficiência da proteção deriva da dificuldade de exercer a performance social em favor das liberdades políticas (ARENDR, 2010). Portanto, mais importante que declarar Direitos Humanos como Leis Naturais, é buscar a garantia do discutir e do agir coletivamente da sociedade em favor das reivindicações essenciais, porquanto é este o movimento elementar à própria aquisição de direitos.

Essa leitura sobre a proposta de cidadania de Hannah Arendt é construída por Judith Butler (2015), que considera o “poder performativo” da sociedade para produzir, com base no agir e discutir políticos, efeitos de liberdades e igualdades. Então, cidadania pode ser compreendida não apenas como “o direito a ter direitos” — posto que essa acepção pode resultar no equívoco da necessidade de reconhecimento formal de normas ou de uma dependência significativa de leis naturais —, mas, também, à percepção do “direito a buscar ter direitos”, haja vista que o processo político de resistência social é genuinamente o capaz

² Maria Mendez Rocasolano e Vladmir Oliveira da Silveira (2010, p. 199) asseveram que esse processo serve para “[...] expressar o desenvolvimento e o reconhecimento dos Direitos Humanos nas estruturas sociais, por que eles são positivados em textos normativos e porque são criadas instituições para garanti-los [...]”.

de aperfeiçoar a própria existência de direitos, sempre quando os agentes estiverem privados deles.

Essa movimentação histórica na construção da cidadania — semelhante ao processo de *dinamogenesis* dos Direitos Humanos — apresenta-se como uma primeira condição política para que haja a ampliação do próprio conteúdo de cidadania. Portanto, Judith Butler (2015, p. 58), ao interpretar Hannah Arendt, conclui que esse processo performativo “[...] significa reivindicar aquele mesmo poder de que se está privado, a fim de expor e de militar contra aquela denegação. [...] algumas vezes é uma questão de agir e, ao agir, reivindicar o poder de que se necessita”. Assim, apresenta-se enquanto forma política para a sociedade agir contra as precariedades existentes.

Hannah Arendt, inclusive, é assente nessa ideia, pois, em “A Condição Humana” (2010), defendeu que o poder e a política — como instituições — surgem propriamente do espaço da aparência, haja vista ser daí que se “[...] precede toda e qualquer constituição formal da esfera pública e as várias formas de governo” (ARENDR, 2010, p. 199). A cidadania, desse modo, é um instrumento de performance social (BUTLER, 2015); e, em verdade, a expressão “direito a ter direitos” pode ser compreendida na condição de “lema político”, porque não representa o estágio que se pretende alcançar (objeto-fim), mas é, entretanto, um instrumento pelo qual há a apropriação contínua de direitos, tais como o dimensionamento dos direitos civis e políticos e daqueles relacionados à igualdade.

Explicitada uma dimensão da função da cidadania, é importante agora correlacionar a dificuldade da construção de sua abrangência no Brasil. Em primeiro momento, assevera-se que José Murilo de Carvalho (2002), ao tecer as relações históricas da cidadania no Brasil, inicia suas colocações com algumas constatações elementares: (i) nem sempre a ideia de cidadania esteve preservada no Brasil; (ii) é difícil dizer — mesmo em sociedades desenvolvidas — que a concretização da cidadania é plena; e (iii) principalmente, no Brasil a evolução da cidadania é tardia e foge ao que seria um modelo de avanço adequado — em que primeiro há os direitos civis, após os políticos e, por fim, os sociais.

Apesar de toda a construção da cidadania ser — em sua essência — um processo específico e cultural inserido em um país, boa parte das Nações democráticas observou o avanço em um modelo inglês — considerado ideal para José Murilo de Carvalho (2002). Tal sistemática, em síntese, parte da apropriação dos direitos civis, tais como direitos à propriedade e liberdades de expressão e locomoção, com a finalidade de verificar um maior sentimento de proteção do cidadão em relação ao Estado. Após, os direitos políticos surgem

com a pretensão de garantir a participação na vida política do país e, assim, efetivar a ideia de um pertencimento em relação ao Estado. Somente depois de compreendidas as importâncias da liberdade do Estado e a da participação democrática em suas decisões, é que os direitos sociais teriam surgido, visando ao estabelecimento de leis de proteção às pessoas e proposição de uma igualdade material. Na visão de José Murilo de Carvalho (2002), esse modelo é ideal na medida em que serve para fortalecer o próprio reconhecimento formal de direitos.

Embora o modelo inglês seja considerado como adequado, os precedentes históricos sobre a construção da cidadania no Brasil revelam particularidades próprias, sobretudo porque o firmamento dos direitos sociais precedeu o dos direitos civis e políticos. Isso revela que a cidadania, além de ser um lema político — em interpretação de Judith Butler à proposta de Hannah Arendt — é também um conceito insaturado, porquanto sempre está em ressignificação, a depender de uma pauta relevante. É nessa perspectiva que, no Brasil, historicamente observam-se contínuas alterações sobre a existência ou não dos conteúdos materiais da cidadania, ao ponto de, por vezes, permitir ao Estado suprimir dimensões de direitos de seus tutelados sem grandes dificuldades (CARVALHO, 2002).

Quando José Murilo de Carvalho (2002) traçou uma linha do tempo sobre as conquistas dos brasileiros — em termos de direitos —, sua intenção nada mais foi do que mostrar os momentos históricos em que era possível dizer que a cidadania estava presente. Por exemplo, no período colonial, de 1500 (conquista do Brasil) até 1822 (independência do Brasil) não se falava em democracia e cidadania, que eram as expressões de direitos civis e políticos, justamente em razão de regimes oligárquicos e escravocratas. Um regime escravocrata, por si só, suprime a existência de direitos civis, principalmente se compreendido que à época até escravos possuíam escravos, e isso, por consequência, impossibilitava o firmamento de uma concepção de liberdade em relação ao Estado. Por tal motivo, José Murilo de Carvalho (2002, p. 19) assevera que “[...] o fator mais negativo para a cidadania [brasileira] foi a escravidão”.

Desse modo, fala-se em cidadania tardia no Brasil não apenas diante da escravidão ter sido abolida no Brasil em 1888, mas especialmente porque até 1822 sequer havia o reconhecimento de um Estado Brasileiro para que o povo pudesse buscar a expressão de novos direitos ou até mesmo ver a justiça realizada — considerando que era promovida por particulares (oligarcas). Inclusive, em face da ausência de expressões mínimas e factíveis sobre direitos civis e/ou políticos antes de 1822 no Brasil, é que o processo de independência sequer contou com a participação popular na tomada da decisão, sendo tal fato histórico, nas

colocações de José Murilo de Carvalho (2002), um grande acordo de cavalheiros. Agrava-se tal situação ainda, pois após a independência — ao contrário dos demais países da América do Sul — não houve a opção pela república enquanto regime de governo, justamente diante do medo da ocorrência de divisões de províncias, como aconteceu naquelas de domínio espanholas; Bolívia, por exemplo.

A não participação da população nos movimentos de agir e discursivos sobre as decisões tomadas pela colônia, especialmente para a própria declaração da independência, denotam que a cidadania era inexistente na medida em que não se podia falar em um sentimento de pertença dos tutelados em relação ao meio social em que viviam. A própria manutenção da escravidão antes e após 1822 corrobora também essa problemática, posto que negava a pretensão de liberdade dos agentes. Assevera-se, neste ponto, que até tal momento histórico não significava necessariamente que as acepções de cidadania eram integralmente inexistentes, mas, em verdade, refletiam apenas um conteúdo formal ou não igualitário (PRADO JÚNIOR, 2008).

Os fatos históricos mais relevantes em relação à postura do conteúdo da cidadania apresentaram-se após 1824, com a outorga de uma Constituição Federal própria do Brasil. Ela, por sua vez, materializou conteúdos de direitos civis e políticos — como a garantia de direito ao voto para analfabetos —, mas, ao mesmo tempo, restringiu de maneira significativa os titulares de tais direitos (PRADO JÚNIOR, 2008). Por exemplo, manteve-se o regime escravocrata, instituiu-se um Poder Moderador³ destinado ao imperador, limitou significativamente a possibilidade de voto da população, excluindo-se, assim, além daqueles que não cumpriam condições censitárias⁴, os escravos, as mulheres, os economicamente dependentes, entre outros. Portanto, trouxe consigo expressões de cidadania, mas limitando-a de maneira significativa, justamente para ser capaz de manter os poderes imperial, de oligarquias e do regime escravocrata (PRADO JÚNIOR, 2008).

No que diz respeito ao voto — expressão dos direitos políticos —, até mesmo aqueles considerados aptos a exercer tal direito representavam um problema social. Isso, pois,

³ O Poder Moderador foi um instrumento criado na época do Império Brasileiro (1822), com a finalidade de acrescer, ao lado dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) uma quarta via de Poder destinada exclusivamente ao imperador, para vigiar a Constituição e harmonizar os outros poderes. Sua expressão estava descrita no artigo 98 da Constituição Imperial de 1824: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos” (BRASIL, 1824).

⁴ Em síntese, com as condições censitárias não podiam votar: mulheres, homens com idade inferior a 25 anos, índios, assalariados em geral, escravos e soldados.

diante da inexistência do sentimento de pertença da população e a importância da participação nas decisões do Império, o voto não era valorizado e, como consequência, o avanço dos direitos políticos tornava-se tímido. José Murilo de Carvalho (2002) assevera que o voto, em verdade, era visto como uma “moeda de troca” da população, que reivindicava apenas interesses individuais, porquanto, para as classes votantes, as oligarquias estabelecidas não eram em si um problema — somente afetava de maneira negativa os agentes que padeciam de liberdade ou eram economicamente frágeis.

Situações como essa denotam que a cidadania sempre esteve associada a um processo de alternância e, que em si, a população acaba sendo passiva ao ver suas restrições, em virtude da inexistência do próprio reconhecimento acerca de sua importância. Não é atoa que a extinção do Poder Moderador acabou sendo posteriormente restaurado em 1840, com a Emenda Interpretativa do Ato Adicional. Ou também que, embora em 1889 tenha sido escolhida a República como Regime de Governo, ao ser promulgada a Constituição de 1891, tornou o voto facultativo e vedou-se a possibilidade do exercício de voto aos analfabetos — em descompasso à Constituição de 1824. Já em relação aos direitos civis, sequer a abolição da escravatura, em 1888, partiu de uma consciência social da população, de modo que somente aconteceu em razão de uma pressão internacional no âmbito brasileiro (PRADO JÚNIOR, 2008).

Portanto, a cidadania no Brasil é um lema político tardio diante da dificuldade de criar na população, no decorrer dos contextos históricos, um sentimento de proteção e reconhecimento da titularidade dos direitos que eram gradativamente adquiridos. Assevera-se que a República tornou-se um problema à expressão dos direitos políticos, na medida em que, diante da inexistência de educação política, naturalmente minorou a participação popular nas decisões do Estado. Contudo, mais gravoso que isso, foi o surgimento do coronelismo interessado em utilizar das massas sociais para cumprir de maneira forçada suas intenções de poder (CARVALHO, 2002).

A expressão de cidadania começa a ser maior no Brasil a partir do século XX, na medida em que, no decorrer da ‘República Velha’⁵, há a realização de greves pelo Brasil com a intenção de frear os avanços liberais no país e a consequente dificuldade de instituir ou concretizar um Estado de Bem-Estar Social. Não é a atoa que Getúlio Vargas, visto como um

⁵ Esse período durou de 1889 até 1930, sendo instituído logo após 15 de novembro de 1889, quando o Brasil adotou a República como forma de governo. É chamado de República Velha em detrimento ao período posterior à evolução de 1930. Serve para diferenciar transformações no Estado Brasileiro.

nacionalista e possível nome para a assunção da gestão nacional do país, foi um dos principais agentes em defesa da concretização da cidadania à época. Diante da realização dessas greves que reivindicavam direitos sociais, a ‘Revolução de 1930’⁶ foi inevitável para frear a onda de liberalização no Brasil, de modo que, como consequência, houve uma participação massiva e popular nas eleições, na qual Getúlio Vargas foi considerado como uma alternativa à resolução dos problemas sociais à época (CARVALHO, 2002).

Na política do ‘café com leite’⁷, embora em 1930 fosse a vez de um candidato mineiro ser Presidente da República, o então presidente à época, Washington Luís, optou por escolher outro paulista como seu sucessor — Júlio Prestes, que se lançou candidato pelo Partido Republicano Paulista (PRP). Em quebra ao acordo político vigente — comum nesse período político —, o Partido Republicano Mineiro (PRM), em descontento à situação, apoiou o então governador de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, para ser oposição. Como era um momento em que o PRM estava enfraquecido, a candidatura foi cedida a Getúlio Vargas — governador do Estado do Rio Grande do Sul — que passou a representar os interesses de três estados dissidentes: Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, dando surgimento à Aliança Liberal (CARVALHO, 2002).

Getúlio Vargas recebeu apoio social, porquanto foi o responsável por defender o voto secreto, um conjunto de reformas denominadas de “democráticas”, a independência do poder judiciário, entre outros. Assevera-se que próprios membros do Partido Democrático Paulista e de outros estados aderiram ao movimento, razão pela qual as eleições de 1930 contaram com massiva participação social. Era, em verdade, uma expressão dos direitos políticos em busca da reivindicação da cidadania e da democracia enquanto forma de manifestação do poder do povo. O problema, contudo, foi a prevalência de fraude praticada, que culminou na eleição de Júlio Prestes (CARVALHO, 2002).

Isso foi o estopim para a Revolução de 1930, que desencadeou algumas semanas antes da posse do então presidente eleito, Júlio Prestes. Embora, em princípio, a Aliança Liberal não tenha exigido de maneira forçada o governo do país, a responsabilidade pelo assassinato de João Pessoa — candidato da chapa à vice-presidência, ao lado de Getúlio Vargas —, no final do mês de julho, foi atribuída ao governo federal. Desse modo, a Aliança

⁶ Foi um movimento armado, liderado pelos estados de Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, que resultou em golpe de Estado no ano de 1930. Como consequência, o presidente à época, Washington Luís, foi deposto; e o eleito, Júlio Prestes, foi impedido de ser diplomado. Essa revolução deu fim à República Velha.

⁷ Era um acordo firmado entre o governo federal e as oligarquias estaduais no período da República Velha, com a finalidade de que os presidentes da República fossem escolhidos entre agentes de Minas Gerais e São Paulo. A nomenclatura do acordo fazia alusão às formas econômicas dos estados.

Liberal começou a movimentar-se no sentido de articular possíveis soluções, em que a mais rentável foi o apoio a atos revolucionários, a partir de condutas tenentistas e sociais. Como consequência, o Presidente da República à época, Washington Luís, foi deposto em 24 de outubro daquele ano pelas Forças Armadas, e o eleito, por sua vez, impedido de tomar posse. Nesse cenário, quem se consolidou como chefe do “Governo Provisório”, em 3 de novembro, foi Getúlio Vargas (CARVALHO, 2002).

O interessante desse movimento é que a expressão dos direitos políticos, consubstanciado na forma da possibilidade do exercício do voto, foi potencializada; contudo, diante da sucessão dos atos antidemocráticos — especialmente a fraude e a tomada do governo pela força —, não é possível dizer que materialmente a cidadania saía do movimento fortalecida. Por mais uma vez, então, há significativa alternância no que diz respeito à sobrelevação da cidadania.

Por conta disso, com o fim da ‘República Velha’ e o início da chamada ‘Era Vargas’, passa-se a ser necessário tentar legitimar o alcance do poder político pela força. Não é atoa que Getúlio Vargas começa seu governo investindo em ideias como a garantia do voto às mulheres e ao sigilo do voto⁸, com a intenção de aproximar o povo do Estado; até porque deixou de cumprir com a promessa feita no decorrer da Revolução de 1930, qual seja a realização de uma eleição. Entre 1930, quando assumiu o governo provisoriamente — até 1934, sendo eleito de maneira indireta posteriormente —, e 1937, houve o fortalecimento das massas sociais, a garantia de direitos trabalhistas e a própria criação do Ministério do Trabalho. A Constituição de 1934 promulgada reforça esse conjunto de direitos. Em verdade, a intenção de agir do governante — caracterizado pelo seu carisma — era entregar direitos sociais como se benevolências fossem, com a intenção de angariar a ele apoio, mesmo que isso repercutisse de maneira negativa nas demais dimensões de direitos (CARVALHO, 2002).

Nesse cenário, no momento de “Governo Provisório”, entre 1930 e 1934, Getúlio Vargas esteve comprometido na busca por uma união nacional em favor de seu governo e no próprio fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento dos demais Poderes do Estado. Como intenção da nova Constituição Federal, o período entre 1934 e 1937 foi considerado como “Governo Constitucional”, porquanto a promessa era a realização de novas eleições. O problema é que em novembro de 1937 Getúlio Vargas realiza um golpe, cancelando as eleições previstas para 1938 e colocando o Brasil em regime ditatorial até 1945, o que dá azo ao período denominado de ‘Estado Novo’. Além do mais, outorgou uma Constituição Federal

⁸ Isso se deu em 1932, por meio do Código Eleitoral que foi estipulado.

própria no final de 1937, atribuindo a si próprio amplo poder para a gestão executiva e legiferante do Brasil e, ainda, com base no Decreto-Lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937, determinou a extinção dos partidos políticos (CARVALHO, 2002).

O ‘Estado Novo’ foi visto, mais uma vez, como uma restrição significativa às liberdades civis e políticas, especialmente porque: (i) enfraqueceu o Poder Legislativo — fechando o Congresso, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais —, a fim de governar o país por meio de Decretos-Leis; (ii) a censura foi adotada como prática comum de governo, com a intenção de frear qualquer manifestação contrária ao poder do governante, razão pela qual os veículos de comunicação foram utilizados majoritariamente para propaganda política intensa — frise-se que neste momento foi instituído o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) visando ao controle da informação social; e (iii) por força do regime ditatorial, as escolhas democráticas foram suprimidas. Ocorre que, por mais uma vez, o governante, com a intenção de aproximar-se das massas sociais e tentar legitimar sua atuação, passou a entregar direitos sociais, tais como o estabelecimento do salário-mínimo, em 1940, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943 (CARVALHO, 2002).

A expressão da cidadania — no que diz respeito a direitos políticos — no decorrer do Estado Novo tomou força a partir de 1942 com movimentos sociais neutros em desfavor da política de Getúlio Vargas. Como exemplo, tem-se a passeata do silêncio, em que cidadãos desfilarão com mordanças nas ruas em simbologia à ausência de liberdade de expressão. Em 1943, ademais, há o Manifesto dos Mineiros — documento redigido e assinado por advogados —, indicando contrariedade ao Estado Novo; assim como, também, Monteiro Lobato chegou a ser preso, por questionar os motivos pelos quais Getúlio Vargas impedia os brasileiros de procurarem petróleo no território nacional. Movimentos como esses foram corroborados pela necessidade de uma redemocratização e sobrelevação da proteção de Direitos Humanos após o término da segunda grande guerra, em setembro de 1945, que culminou com a renúncia formal — ou deposição — de Getúlio Vargas, em 29 de outubro do mesmo ano, após nomear seu irmão, Benjamim Vargas, para atuar na condição de chefe da polícia do Rio de Janeiro. Em substituição, atuou como presidente interinamente o chefe do Supremo Tribunal Federal à época, José Linhares, até que o precursor eleito em 2 de dezembro de 1945, Eurico Gaspar Dutra, assumisse o cargo de Chefe do Poder Executivo (CARVALHO, 2002).

Em 1946, portanto, dá-se início ao processo de democratização do país e à preservação de direitos relacionados à concretização da cidadania, com a promulgação de uma

nova Constituição Federal. Esse documento, em atenção aos direitos políticos, buscou garantir a existência de vários partidos — com exceção do Partido Comunista do Brasil (PCB).

Sem prejuízo às questões históricas anteriores, destaca-se que José Murilo de Carvalho (2002) considera o governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, um dos mais democráticos da história brasileira. Isto porque, há a abertura de indústrias, investimentos em infraestruturas, portos, empresas multinacionais, estados, entre outros, o que evidencia a busca pelo desenvolvimento econômico do país, em respeito aos direitos sociais anteriormente conquistados.

Seu precursor, Jânio Quadros, venceu as eleições em 1960 utilizando da promessa de aumento do salário mínimo; ou seja, a partir do discurso de prevalência de direitos trabalhistas. Com sua renúncia após sete meses no exercício da presidência da república — questão que não foi objeto de qualquer manifestação popular para questionar a decisão política ou para apoiá-la —, assume João Goulart, vice-presidente eleito à época. Em sua gestão, de setembro de 1961 a março de 1964, há o incentivo ainda maior à realização de direitos sociais, tais como a realização de reformas populares, agrária e financeira, a defesa da educação de base universal e gratuita, entre outros (CARVALHO, 2002).

Por mais uma vez, embora a cidadania estivesse em ascensão, assevera-se que durante uma viagem à China, o Poder Legislativo, em urgência, votou a alteração do regime de governo de presidencialismo para o parlamentarismo, escolhendo, imediatamente, um primeiro ministro. Em represália a tal postura, João Goulart convocou manifestação popular e plebiscito, a fim de entregar ao povo à decisão sobre o regime de governo no Brasil. Na ocasião, a escolha foi pelo presidencialismo, de modo que assumiu integralmente suas funções e, assim, continuou a atuar em favor das reformas populistas. O interessante desse momento é que os direitos políticos tiveram significativa expressão, na medida em que pode se concluir que os cidadãos se posicionaram em favor da democracia (CARVALHO, 2002).

Entretanto, novamente, foram realizados atos atentatórios ao processo de democratização e da valorização da cidadania, de modo que, com o apoio da burguesia, classe média e parte da igreja católica — em detrimento das classes médias baixas e movimentos sociais, que eram os principais beneficiados pela atuação de João Goulart —, em 31 de março de 1964 houve a deposição do Chefe do Poder Executivo brasileiro, a partir de um golpe militar, instaurando-se o período de regime militar no Brasil, que durou até 15 de março de 1985. Na ocasião, o país passou a ser governado por Castello Branco, empossado em 15 de abril de 1964 (CARVALHO, 2002).

Na historiografia do Brasil, esse é considerado um dos momentos mais gravosos à realização da cidadania, na medida em que o país passou a ser regido com base em Atos Institucionais (1 a 5)⁹, cuja consequência foi a restrição nos direitos civis e políticos, tais como: (i) restrição à liberdade de expressão; (ii) extinção do *habeas corpus* como garantia constitucional; (iii) utilização de tortura pelo próprio governo; (iv) instituição de pena de morte; (v) fechamento do Congresso Nacional; (vi) restrição ao direito de locomoção; dentre tantos outros. Os direitos trabalhistas, por sua vez, foram os que menos sofreram afetação, justamente porque a classe média trabalhadora, especialmente em razão do período de “milagre econômico”¹⁰, apoiava diretamente a manutenção do regime militar.

Com o fim do “milagre econômico”¹¹, identificado principalmente pela retirada de apoio das grandes empresas do Brasil ao regime vigente, aliando-se às inúmeras manifestações sociais e grupos reacionários insurgentes — capitaneados por Carlos Lacerda, Márcio Moreira Alves, Carlos Marighella, Vladimir Palmeira, Dilma Rousseff, Leonel Brizola, Carlos Lamarca, algumas aspirações de partidos políticos (MDB, PTB, PT, por exemplo), a frente ampla, movimentos de artes, movimento operário do ABC, movimentos estudantis, entre outros — resultaram no alargamento do processo de redemocratização, a partir de 1979. Assim, várias medidas passaram a ser tomadas, com a finalidade de dar abertura à política brasileira, tais como (i) a decretação de anistia a todos que foram exiliados, com o consequente perdão dos crimes praticados no decorrer do regime militar; (ii) a garantia do pluripartidarismo, quando foram criados o Partido Democrático Social (PDS), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); e (iii) a revogação do Ato Institucional n. 5.

⁹ Os Atos Institucionais (AI) eram decretos que reforçavam os poderes do Poder Executivo para a sociedade, de modo que, por meio deles, estabeleciam-se os aparatos de repressão e autoritarismo. O AI-1 permitiu o aprisionamento de pessoas, de maneira indiscriminada, em navios e estádios de futebol, além de autorizar o expurgo de servidores públicos; o AI-2 retirou da população o direito de escolher seu presidente; o AI-3 estabeleceu o sistema bipartidário, autorizando-se somente a existência da Aliança Renovadora Nacional (Arena), como partido político “de situação”, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), enquanto partido de oposição consentida; o AI-4 buscou instituir uma nova Constituição Federal, de iniciativa do Presidente da República à época, Castello Branco e; o AI-5, considerando um dos mais gravosos à Nação, pois estabeleceu o direito do Presidente da República de fechar o Congresso Nacional, a intervir nos estados e municípios se conveniente, a cassar políticos e demitir funcionários, e principalmente, suspendeu o direito a *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional.

¹⁰ O “milagre econômico” foi o período entre 1968 e 1973, que sucedeu a realização da contenção de gastos pelo regime militar. Em síntese, é marcado pela expansão do consumo, do acesso ao crédito, crescimento econômico acelerado e realização de grandes obras públicas. Retrata, assim, uma política desenvolvimentista.

¹¹ Esse período pode ser considerado a partir de 1974, quando a política desenvolvimentista empregada, sobretudo para diversificar a matriz energética brasileira e ampliar indústrias de base, resultou em grande endividamento do país e, por consequência, em forte crise econômica.

Não obstante o retorno à democracia brasileira tenha sido de modo contido, por meio de eleição indireta em 1985, com a eleição de Tancredo Neves — mas com a diplomação de José Sarney, candidato a vice-presidente, em face do falecimento do presidente eleito —, assevera-se que, nesta conjuntura caótica, os direitos políticos e civis, apesar de terem sido objeto de ampla violação, saíram fortalecidos, porquanto os fatos ocorridos serviram para ampliar a consciência social sobre a importância das liberdades individuais, sobretudo no que diz respeito ao valor da democracia e à própria resistência social em relação às arbitrariedades do Estado. Inclusive, ao ser promulgada a nova Constituição em 1988, seu adjetivo passou a ser “cidadã”, na medida em que trouxe a garantia formal de direitos civis, políticos e sociais, que são indispensáveis ao lema político da cidadania (CARVALHO, 2002).

Fala-se em redemocratização após 1988, porquanto permitiu que o próprio povo, enquanto detentor máximo de poder, pudesse escolher sobre os rumos de atuação do país conforme sua própria conveniência. A democracia, então, é um lema, assim como a cidadania, insaturado, porquanto seu conteúdo é amoldado conforme a necessidade. Serve, portanto, para refletir a vontade social em dado momento histórico, mas sempre com a preservação de uma característica inerente à historicidade da cidadania: buscar a vedação ao retrocesso social (CARVALHO, 2002).

Nessa ótica, sem abordar os momentos posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, é interessante salientar que desde a sua efetivação no Brasil, os direitos sociais — especificamente representados em direitos trabalhistas — não foram objeto de significativas alterações no curso histórico, porquanto eram utilizados como instrumentos de contenção social, na medida em que direitos civis e políticos eram suprimidos. Em verdade, a antecipação deles, como bem pondera José Murilo de Carvalho (2002), fazia com que a população os enxergassem na condição de dependência às atuações dos governos, ou, em outras palavras, como um favor pelos quais deveriam ser entregues os deveres de gratidão e lealdade da população. Era, portanto, até o período de redemocratização no Brasil, inaugurado após 1988, um lema político passivo e receptor; e não necessariamente reativo e reivindicatório, como o que se manifestou após a Constituição Cidadã (CARVALHO, 2002).

Foi com base em um processo de resistência social de um poder dominado perante o poder dominante estabelecido durante o regime militar, que se puderam tomar maiores convicções sobre aquilo que José Murilo de Carvalho compreende como essencial a qualquer firmamento de cidadania: ao incentivo à cultura democrática. Somente a partir de largos traços de autoritarismo, é que a democracia e, portanto, os direitos civis e políticos enquanto

expressões da cidadania, receberam a dose de valor adequado na concepção da sociedade. Isso, por sua vez, redundava naquilo que Hannah Arendt (1989), ao abordar “as origens do totalitarismo”, indicou como problemática: a ausência de uma sensação de pertencimento das pessoas humanas em relação aos Estados Soberanos. Todavia, como bem relembra José Murilo de Carvalho (2002), a cidadania no Brasil é marcada por uma relação constante de avanços e retrocessos, de modo que é sempre importante se estar atento à necessidade de potencializar uma democracia que é considerada jovem.

1.2 A RELEVÂNCIA DOS DIREITOS POLÍTICOS E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A cidadania, enquanto um lema político, orienta à ideia de que em seu conteúdo material é importante a garantia do exercício de todos os direitos inerentes aos indivíduos na sociedade em que está inserido. Fala-se em lema, pois, politicamente redundante na projeção de tudo aquilo que possa ser feito pelo cidadão para influenciar a vida em sociedade (BUTLER, 2015).

Ainda que a cidadania englobe, basicamente, o exercício e a possibilidade de agir em busca de direitos que constituam as dimensões¹² de Direitos Humanos, assevera-se que neste tópico será enfatizada a construção e a importância dos direitos políticos, para a realização de uma democracia plena.

Como já dito, os Direitos Humanos partem do reconhecimento de valores essenciais à sociedade em dado momento, de modo que a partir de um processo de resistência é possível alcançar seu reconhecimento formal no âmbito dos Estados. Nesse sentido, visando a evitar a utilização de qualquer conceito que seja tautológico¹³ ou excessivamente formal¹⁴, entende-se

¹² Em matéria de Direitos Humanos, será utilizada a expressão ‘dimensão’ em detrimento de ‘geração’, pois conforme Abner da Silva Jaques e Vladimir Oliveira da Silveira (2019, p. 5): “[...] as dimensões dos Direitos Humanos se completam, na medida em que aqueles mais recentes tomam como pressuposto ou ponto de partida os anteriores, especialmente para conseguir explicar sua relevância no cenário jurídico. Contudo, é de se reconhecer que não se pode chamar de despidianda a ‘teoria das gerações dos Direitos Humanos’, uma vez que a partir dela é possível identificar – e melhor explicar – os fatos históricos relevantes e os protagonistas que atuam na formação de uma nova ‘geração/dimensão’”.

¹³ Um conceito tautológico, conforme lecionam Maria Mendez Rocasolano e Vladimir Oliveira da (2010), é aquele em que uma ideia é reafirmada de formas diferentes ou que não apresenta saída em sua própria lógica interna, de maneira a constituir um pleonasma ou redundância. Em matéria de Direitos Humanos, deve ser evitado porquanto sua adoção não é capaz suficientemente de agregar elementos novos e afirmativos sobre a caracterização desses próprios direitos.

¹⁴ Maria Mendez Rocasolano e Vladimir Oliveira da (2010, p. 215) elucidam que conceitos formais são aqueles que: “[...] não especificam o conteúdo dos direitos, limitando-se a alguma indicação sobre seu estágio desejado ou proposto. Uma definição formal é a que afirma que ‘os direitos do homem são aqueles que pertencem ou devem pertencer a todos os homens e dos que nenhum homem pode ser privado’”.

que Direitos Humanos são “[...] um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e das igualdades humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos a nível nacional e internacional” (PÉREZ-LUÑO, 1999, p. 48). Esse conceito garante a abertura necessária para compreender a estrutura e a formação histórica do reconhecimento de dimensões de direitos, além de orientar à percepção da importância de seu reconhecimento formal (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010). Portanto, será utilizado como paradigma teórico, diante da elementaridade da abordagem sobre a historicidade, valor e conteúdo dos direitos políticos.

Parte-se do pressuposto que um Estado Democrático é aquele capaz de valorizar a liberdade como bem elementar da sociedade, sobretudo em seu aspecto político. Neste ponto, a primeira dimensão dos Direitos Humanos, ao trazer a liberdade enquanto conteúdo axiológico, a faz sobre duas vertentes: os direitos civis e os políticos, que servem para retratar “[...] direitos do homem que reconhecem este, nos diversos campos da vida social, o poder escolher sozinho seu comportamento, poder organizado pelo direito positivo, que lhe confere proteção reforçada” (RIVERO; MOUTOUTH, 2006) em detrimento das arbitrariedades do Estado. Em explicação mais acentuada sobre seu conteúdo no plano interno — direitos fundamentais —, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2012, p. 158-159) lecionam que:

São direitos de defesa do indivíduo perante o Estado. Sua preocupação é a de definir uma área de domínio do Poder Público, simultaneamente a outra de domínio individual, na qual estaria forjado um território absolutamente inóspito a qualquer inserção estatal. Em regra, são integrados pelos direitos civis e políticos, dos quais são exemplos o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio, etc. Trata-se de direitos que representavam uma ideologia de afastamento do Estado das relações individuais e sociais [...] São chamados de “liberdades públicas negativas” ou “direitos negativos”, pois exigem do Estado um comportamento de abstenção.

Embora dissociados na nomenclatura — civis e políticos —, como bem relembra Paulo Bonavides (2006, p. 53), tais direitos refletem um “[...] processo cumulativo e quantitativo”. Têm essas características diante da historicidade que orienta a realização formal e o alcance de novos direitos por meio do processo de *dinamogenesis* (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010). Mas, para uma distinção científica e delimitação da temática sobre o ponto

específico que serão abordados, acerca dos direitos de primeira dimensão, destacam-se as colocações apresentadas por Joaquim José Gomes Canotilho (2003, p. 394):

Os direitos civis são reconhecidos pelo direito positivo a todos os homens que vivem em sociedade; os segundos – os direitos políticos – só são atribuídos aos *cidadãos activos*. Sieyès formula esta distinção da seguinte maneira: os direitos civis “devem beneficiar todos os indivíduos”; pelo contrário nem todos têm o direito a tomar a parte *activa* na formação dos poderes públicos, beneficiando de direito direitos políticos.

Nesse toar, portanto, corroborando as lições de Pontes de Miranda (1967, p. 573), direito político “[...] é o direito de participar da organização e funcionamento do Estado”, seja de maneira ativa — enquanto eleitor — ou exercendo-o de forma passiva, na condição de representação política. Diante da importância histórica de tais direitos à construção da cidadania e da democracia — sobretudo no Brasil, que no curso da formação do Estado houve massivas violações ao seu conteúdo —, tem-se que refletem um conjunto de regras aptas à disciplina da forma do exercício da soberania popular, com a finalidade de garantir aos cidadãos que possam buscar de maneira contínua a participação nos negócios do Estado, sobretudo para se evitar arbitrariedades.

Adverte-se que os direitos políticos — para fins didáticos — são compreendidos em sentidos amplo ou estrito. O último decorre do artigo 14 da Constituição Federal, que preleciona a possibilidade de (i) votar e ser votado em eleições públicas para cargos de representação; (ii) participar com voto de plebiscitos e referendos; (iii) exercer a iniciativa popular; (iv) manejar a ação popular; e (v) ocupar cargo público (CONCEIÇÃO, 2014). Já em sentido amplo, os direitos políticos refletem as formas de participação — indireta ou direta — dos cidadãos em organizações civis, nos processos de deliberação/decisão dos Poderes do Estado em pontos que digam respeito à sociedade, entre outros. Essa distinção é relevante, pois, como bem pontua Simone Valadão Costa e Tressa (2019, p. 24):

[...] é mecanismo que possibilita a inclusão social de determinadas minorias sociais, para as quais os direitos políticos sofrem supressão injusta, ignorando as consequências na vida da pessoa, especialmente na vida civil, importando grave violação ao princípio fundamental da cidadania. Assim o é porque distinguindo o aspecto amplo do restrito é possível verificar que em determinadas situações a mera restrição dos direitos políticos em sentido restrito é suficiente para proteção do interesse público, mantendo-se o aspecto amplo desses direitos assegurado ao indivíduo e garantindo-lhe intervenção mínima em seus direitos.

Embora com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tenha se iniciado um fortalecimento da cidadania no Brasil, especialmente no que diz respeito à garantia de escolhas democráticas, volta-se a dizer que a historicidade de tais direitos evidencia um árduo percurso de resistência. No Direito Internacional Público, mesmo antes das codificações, era possível visualizar manifestações tímidas da busca de concretização de direitos políticos, mas diversamente da forma exposta acima.

Em alguns documentos históricos há a inserção de direitos políticos, tais como: (i) a *Magna Carta Libertatum*, na Inglaterra, em 1215; (ii) o *Habeas Corpus Act*, na Inglaterra, em 1678; (iii) o *Bill of Rights*, na Inglaterra em 1688-1689; (iv) a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, nos Estados Unidos da América (EUA), em 1776; (v) a Independência das 13 Colônias Inglesas, em 1776; e (vi) a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, na França em 1798, entre outros.

Dentre todas as manifestações e revoluções que guardam relação à sobrelevação dos direitos políticos, destaca-se que a história dos EUA possui função elementar de estudo. Assim, sem prejuízo aos documentos anteriores, destacam-se os fatos históricos que resultaram na independência dos EUA em 1776, em razão da ocorrência da ‘Revolução Americana’. O fato preponderante de tal situação foi a denominada ‘Revolta do Chá’, ocorrida quando comerciantes ficaram descontentes com a necessidade de pagamento de taxa alfandegária à Coroa Britânica, incidente em razão da importação de chás — que eram especiarias muito consumidas na colônia (EUA), diante da presença de ingleses na América (COMPARATO, 2010). Sobre esse acontecimento, Lauren Lautenschlager Scalco e Tanise Zago Thomasi (2019, p. 14) observam que:

Os colonos da América se rebelaram contra a tirania do Governo inglês em face da sobretaxação dos produtos locais, fato que serviu de estopim para a revolta do chá propiciando uma luta pelos ideais de liberdade e oportunidade como cerne de uma sociedade capaz de oferecer aos seus concidadãos as condições mínimas de desenvolvimento de suas potencialidades, sem o julgo do peso do Estado. Isso implicou na mudança radical do modelo autoritário dos governos absolutistas, por um mundo marcado pelo debate e busca do consenso através da participação de todos nos interesses nacionais.

Mesmo que em 1700 o Parlamento Britânico tenha revogado vários impostos cobrados da colônia, com a intenção de acalmar os ânimos sobre a insatisfação dos colonos com a necessidade de pagamento de tributos a um Governo considerado sem representação

política na região, ainda assim houve larga insatisfação com a manutenção da exigência da taxa alfandegária. Essa foi uma forma, portanto, de manifestação em desfavor da ideia de “taxação sem representatividade” (COMPARATO, 2010).

Desse modo, ao perceber que em maio de 1773, o Rei George III quis impor o monopólio sobre o comércio de chá para América — com a intenção de recuperar fundos gastos na guerra dos sete anos¹⁵ —, os colonos, em forma de protesto, começaram a impedir que navios carregados com chás atracassem nos portos de Nova Iorque e Filadélfia. Os fatos, como bem acentua Salete Sirlei Valesan Camba (2018, p. 24), foram além:

O grupo organizado de comerciantes “Filhos da Liberdade” destruiu um carregamento de chá ancoradouro de Boston, num episódio conhecido como a Revolta do Chá. O governo britânico, em represália, fechou os portos da cidade e estabeleceu punições contra Massachusetts. Os colonos, por sua vez, instituíram as “Resoluções de Suffolk”. Os representantes das colônias americanas instituíram o Congresso Continental¹⁶, a fim de coordenar os esforços de resistência e estabelecer comitês e convenções para a tomada do poder.

Como consequência desses acontecimentos, em abril de 1775 deflagrou conflito armado entre os Colonos e a Coroa Britânica, em Massachusetts, após soldados britânicos terem de lidar com milícias rebeldes americanas. Entretanto, os soldados ingleses não lograram êxito, razão pela qual, 11 meses depois, foram forçados a sair do território colono. Em detrimento desses acontecimentos, em julho de 1776, o Congresso Continental formado acabou votando a independência das Colônias Americanas, que foi proclamada em 4 de julho do mesmo ano (COMPARATO, 2010).

Desde 12 de janeiro de 1776, com a Declaração do Bom Povo de Virgínia, já se viam os princípios democráticos que foram, após, referendados na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América. No geral, esses documentos buscaram potencializar direitos políticos relacionados à igualdade e à liberdade, sobretudo para garantir a realização de processos eleitorais para o preenchimento de cargos dos Poderes Legislativo e Executivo. Em face disso, no ano subsequente, buscou-se estabelecer um pacto federativo entre os Estados autônomos norte-americanos; mas, somente em 1787, por meio da Convenção de Filadélfia, é

¹⁵ Foi o conflito entre monarquias europeias com a intenção de deliberar sobre regiões de exploração colonial. Os principais membros foram França e Inglaterra, que disputavam regiões da Índia e da América do Norte.

¹⁶ Foi a convenção realizada por delegados de 12 das 13 colônias — com exceção da Geórgia —, firmada em setembro de 1774, na Filadélfia. Seu objetivo era suplicar pelo fim de impostos e, principalmente, pelo desenvolvimento das colônias americanas em detrimento da Inglaterra.

que foi possível repensar e estruturar um pacto confederativo, para lidar efetivamente com os interesses imperialistas e do confederalismo insurgentes. Por isso, a expressão de direitos políticos nos EUA se deu de maneira centrípeta (de fora pra dentro) (COMPARATO, 2010).

Esses fatos históricos retratam como a efetiva participação popular nas decisões do Estado, ainda que embrionárias, começaram a efetivamente surgir, a exemplo da Constituição dos Estados Unidos, em 1787, que, na visão de Fábio Konder Comparato (2010, p. 103), foi “[...] o primeiro documento político que reconhece, a par da legitimidade da soberania popular, a existência de direitos inerentes a todo ser humano” no aspecto decisório.

Outro momento histórico pertinente se dá após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que insurgiu em face da Revolução Francesa¹⁷. Por meio delas, instituíram-se ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, de modo que a participação popular ganhou forças no contexto europeu. Inclusive, neste aspecto, Jules Michelet (1989, p. 91), ao abordar tal revolução, sustentou que a convocação dos Estados Gerais realizada no mesmo ano serviu para convidar o povo ao exercício de direitos, de modo que a intenção era que pudessem exprimir seus votos, eleger os representantes e manifestar suas queixas. Portanto, são momentos como esse que axiologicamente dão surgimento ao reconhecimento de direitos políticos. Mesmo que realizados de maneira restrita para o 3º Estado (povo), de modo que o poder do Clero (1º Estado) e da Nobreza (2º Estado) sempre se sobrepujam, é possível verificar no curso da Revolução Francesa que o Rei deixa de ser exclusivamente um detentor de soberania, porquanto o povo passou a ter educação política sobre seus poderes. Não é atoa, então, que a Constituição Francesa de 1791 — dois anos após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão — aboliu essa sistemática de voto privilegiado, introduzindo o sufrágio universal (MICHELET, 1989).

Atuações como essa, além de outras que foram essenciais — como é o caso das Constituições Mexicana de 1917 e da República de Weimar de 1919 — evidenciam a sensação de reivindicação que é essencial dos direitos de primeira dimensão (COMPARATO, 2010). A partir delas, portanto, a gestação de direitos ganha o significado essencial para cumprir a ideia de pertencimento em relação ao Estado e, principalmente, dar amplitude ao poder do povo.

¹⁷ Aconteceu entre 1789 e 1799, e buscava o fim de privilégios destinados em favor da Aristocracia. Como consequência, marcou o fim do absolutismo na França, contando com a participação popular e burguesa para alcançar a universalização de direitos sociais e proteção das liberdades individuais.

No Brasil, como visto, em razão da alternância contínua no conteúdo da cidadania, somado à antecipação dos direitos trabalhistas (sociais) ao povo, os direitos políticos acabaram sendo os últimos em termos de potencialização (CARVALHO, 2002). Isso porque, tanto no período varguista, como no momento de regime militar, houve a supressão de direitos políticos sem larga insatisfação da população. Todavia, essas situações não ocorreram no âmbito da França e dos EUA, por exemplo, justamente porque retrataram um lema político e, mais que isso, uma conquista social.

No plano internacional, tais direitos ganharam voga também após a segunda guerra mundial, pois, em 1945 adveio a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, por consequência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Tal documento, embora sem força normativa diante de seu instrumento formal, previu em seu artigo 21 a existência de direitos políticos:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios, públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (DUDH, 1948).

Com base nesse documento, é possível verificar que os direitos políticos foram objeto de declaração no âmbito do Direito Internacional Público, com a finalidade de orientar que os países pudessem respeitá-los. De modo geral, trouxe a expressão da vontade do povo (soberania popular) como elemento-chave para a construção de bases democráticas, bem como sugeriu regras importantes, tais como: (i) a possibilidade de todos participarem dos negócios do Estado de maneira direta ou indireta; (ii) a importância da igualdade formal, para que todos que busquem a representação política possam atuar em paridade; (iii) a periodicidade da realização de pleitos eleitorais; e (iv) o voto igualitário e secreto (DUDH, 1948).

O problema de tal documento, como dito, é que sua força não era vinculante (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010), na medida em que apenas “declarou” a existência de tais direitos no plano internacional, sem, contudo, garantir-lhes a coercibilidade essencial para serem exigidos tais preceitos no âmbito de uma Nação. A formalidade, contudo, adveio somente em 1966, com o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) —

incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 592/1992 —, que trouxe em seu artigo 25 que:

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 (PIDCP, 1966).

Esse documento, que o Brasil se propôs a cumprir, trata-se de instrumento normativo internacional que confirma as aspirações advindas da DUDH, mas, doravante, com o efeito vinculante essencial para que haja seu devido cumprimento. Portanto, reconhece-se que no plano interno os direitos políticos devem ser detidamente observados, para serem garantidas todas as formas de inserção do indivíduo — e do próprio povo — nas questões elementares ao Estado e à sociedade, de modo a orientar a ideia de democracia representativa¹⁸. Embora instituído em 1966, o PIDCP somente foi incorporado ao ordenamento jurídico doméstico em 1992.

O importante de se lembrar é que os direitos políticos, além de concretizar a cidadania, são essenciais ao ideal da democracia, que exige a prevalência da soberania popular; ou seja, é a partir dessa categoria de direitos que o povo consegue participar ativamente no poder decisório do Estado e, se necessário, exercer fiscalização sobre ele. É por conta dessa elementaridade, garantida aos reconhecidamente cidadãos, que “[...] os direitos políticos constituem direitos humanos e fundamentais do indivíduo, que devem ser observados pelo Estado Democrático de Direito, sob pena de infringência grave ao princípio da dignidade da pessoa humana” (TRESSA, 2019, p. 19). Não é atoa, portanto, que Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 48) complementa que “[...] os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressupostos, garantia e instrumento do princípio democrático”.

¹⁸ Nas lições de Octaciano da Costa Nogueira Filho (2010, p. 127), “Diz-se representativa, a democracia fundamentada na representação política, isto é, na escolha dos representantes do povo no Parlamento, por meio do voto. É, portanto, o antônimo de democracia direta dos gregos. Voto e democracia, neste caso, são termos bivalentes, na medida em que um implica, necessariamente, no outro. Ou seja, sem voto não pode haver democracia, e quem diz voto diz eleição”.

Da forma com que são conhecidos hoje no Brasil — direitos políticos passivo e ativo —, é possível dizer que se está diante de um conteúdo da cidadania que é capaz de satisfazer em bases mínimas o ideal da democracia. O problema, entretanto, é que por ser uma democracia jovem, ainda há momentos em que, embora mais contidos, tal categoria de direitos acaba sendo amplamente afetada — como é o caso objeto da pesquisa. Inclusive, nesse toar Monica Herman Salem Caggiano (1987, p. 62) pondera que:

Forçoso convir, porém, que conquanto o princípio da democracia representativa implique na integração do povo no processo político, reclamando a participação dos mais diferentes segmentos da comunidade que reconhece como pluralista, a história das sociedades políticas tem descortinado um amplo elenco de restrições ao efetivo exercício do direito de voto, limites de cunho econômico e social, mas que, em grande parte, decorrem de conveniências particulares do grupo governamental no poder, e que a pressão popular encarregou-se de reduzir ao correr dos tempos.

Nesse contexto, assevera-se que os direitos políticos precisam ser potencializados e observados, na medida em que refletem um instrumento para desenvolver a sociedade e fortalecer a democracia. Assim, qualquer forma de supressão desses direitos trazem consequências negativas, pois, por resultado, retardam o alavancamento democrático e, principalmente, retira do povo a possibilidade de escolher o futuro que deseja à sociedade.

Salienta-se que os direitos políticos no Brasil foram potencializados no período de regime militar, na medida em que exigiu larga movimentação popular no sentido de atribuir a legitimidade do Governo por meio da decisão popular (CARVALHO, 2002). Desse modo, ao ser promulgada a Constituição Federal em 1988, os direitos políticos balizaram-se no reconhecimento de alguns princípios essenciais, tais como: (i) soberania popular; (ii) securidade e obrigatoriedade do voto; e (iii) sufrágio universal, com valores de igualdades ao povo. Ademais, além das eleições públicas, trouxe instrumentos de garantia dos direitos políticos, como, por exemplo, o plebiscito e o referendo, com a intenção de outorgar o povo a plena possibilidade de participar em decisões que são caras à Nação. Também, apresentou as condições de alistamento e elegibilidade, com a intenção de estabelecer um percurso rígido sobre a atuação dos considerados cidadãos.

Merece atenção, neste ponto, que o Brasil adotou o voto como instrumento pelo qual o cidadão tem a garantia de participar das decisões do Estado. Nesse sentido, na visão de Octaciano da Costa Nogueira Filho (2010, p. 445-446), assim se afigura:

Nos regimes democráticos, o voto é o instrumento de legitimação do sistema político, na medida em que representa a manifestação da soberania popular, por meio da qual os eleitores escolhem seus mandatários e estes são investidos da autoridade que exercem por delegação do povo. É a manifestação mais incontestável da soberania popular, nos regimes democráticos.

Nesses dizeres, é possível compreender que o exercício do voto apresenta-se como meio elementar para que o cidadão consiga efetivamente lançar mão de seus direitos políticos. É, assim, a forma pela qual o sufrágio — enquanto “[...] a soma de fatores determinantes para seu alcance, quais sejam, o corpo eleitoral [...], os candidatos e as técnicas de escrutínio além, claro, das garantias necessárias para sua realização” — se opera (AVILA, 2017, p. 45), em favor da garantia da democracia representativa.

Assevera-se que logo após 1988, na primeira eleição realizada, houve o movimento ‘caras-pintadas’, em setembro de 1992, em que o movimento estudantil brasileiro, observando denúncias de corrupção em desfavor do presidente à época, Fernando Collor, e suas medidas econômicas, foi às ruas no sentido de exprimir o descontentamento e, assim, pedir seu *impeachment*. Eram estudantes com caras pintadas nas cores da bandeira brasileira, com espírito renovado de sentimento de pertencimento político, que apoiou massivamente a renúncia ao cargo do presidente.

Além de outros períodos na história do Brasil posteriores à Constituição Federal de 1988, chama-se atenção às manifestações realizadas em junho de 2013. Os protestos iniciaram em desfavor do aumento de tarifas de transporte público, mas, ao final, desencadearam numa problemática muito maior: a insatisfação do povo com a classe política, especialmente em razão de várias denúncias de corrupção e da dificuldade de estabelecer sistemas de educação e saúde que fossem considerados legítimos. Desse modo, por diversos dias, manifestantes se reuniram em frente ao Congresso Nacional, utilizando-se como lema “o gigante acordou”, pois, em mais de 388 cidades do Brasil, houve a realização de manifestações públicas. Como consequência, houve pronunciamento público da Presidente da República à época, Dilma Rousseff, para comunicar a realização de um pacto com os demais chefes dos entes políticos visando à melhoria das áreas de saúde, educação e transporte.

Movimentos como esses retratam que rotineiramente a expressão de direitos políticos ganham mais forças do que em outros momentos. Mas o ponto fulcral é que, a partir de um período de regime militar no Brasil, há efetivamente o sentimento de pertença do cidadão em

relação ao Estado, de modo que minorou o poder político do estatal em tomar decisões deliberadamente arbitrárias.

Malgrado os períodos em que houve a retroação dos direitos políticos — no Brasil e no mundo —, assevera-se que atualmente o sufrágio é utilizado com a finalidade de garantir a democracia e a representação dos cidadãos — de maneira direta ou indireta — junto ao Estado. São direitos, portanto, que buscam assegurar a participação na vida política e de condução da coisa pública especialmente a partir de seus representantes. Fala-se em representação, na medida em que coloca à disposição de um conjunto de cidadãos (os que exercerão o direito político ativo) a possibilidade de escolher aquele que reivindicará questões que são por eles consideradas como importantes. Assim, em qualquer âmbito, restrições a direitos políticos devem ser consideradas como inaceitáveis, pois, limitando-se o direito de votar ou de ser votado, afetará, do mesmo modo, a democracia.

2 A LEI DA FICHA LIMPA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA DO CENÁRIO POLÍTICO E SEUS PONTOS CONTROVERSOS

O Supremo Tribunal Federal (STF), quando num dos julgamentos em que teve por objeto central a Lei Complementar (LC) n. 135/2010 não se olvidou de constar que a Lei da Ficha Limpa representou um dos mais belos espetáculos (interpretando essa expressão em todas as suas acepções) democráticos experimentados após a Carta de 1988; isso porque se tratou de lei de iniciativa popular, visando à purificação do mundo político, local de atividade dos representantes do povo, que se funda nos princípios da probidade e da moralidade administrativa, ambas previstas no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal.

Nesse capítulo, portanto, se verá o papel da Lei da Ficha Limpa como um instrumento popular que visou à mudança de rumos da política nacional; mesmo que para atingir esse objetivo legítimo tivesse que relativizar outros tantos princípios constitucionais. E é nesse aspecto que o trabalho se aprofundará, pois, entendendo o sentimento social à época e o andamento do projeto nas casas legislativas, se verá que os possíveis abusos indicados no tempo de tramitação foram negligenciados em prol do atendimento pleno da vontade popular.

Assim, dando espaço a um populismo legislativo, aprovou-se uma legislação com conceitos importantes e procedimentos inéditos no ordenamento jurídico pátrio, sem que precedessem estudos e discussões plurais e imparciais visando à melhor ponderação entre princípios constitucionais, quais sejam: a probidade e moralidade pública conjuntamente com o pleno exercício dos direitos políticos e razoabilidade na aplicação das penas pelo Estado.

2.1 A TRAMITAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 135/2010 E A TENTATIVA DE ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL DO TEXTO AINDA NO CONGRESSO NACIONAL

A edição da Lei Complementar n. 135/2010 foi o resultado de pretéritos conflitos de interesses e interpretações de previsões constitucionais e legislativas, cujo início pode ser identificado na nova redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994, ao § 9º, do artigo 14, da Constituição Federal.

Isso porque, esse dispositivo previa a necessidade de que Lei Complementar futura fosse editada para prever outros casos de inelegibilidade e seus prazos, não abarcados pelo

texto constitucional. Assim, diferente do que constava na antiga redação¹⁹, que visava à proteção da dita normalidade e legitimidade das eleições — em combate à influência do poder econômico, do abuso do exercício de função, cargo ou emprego público na realização e resultado dos pleitos — a Emenda Constitucional de Revisão incluiu outras finalidades para a Lei Complementar vindoura, quais sejam: “proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato” (BRASIL, 1988).

E essa inclusão genérica e que pouco diz de efetivo foi o marco inicial para que posições fossem ganhando corpo e que o tema exigisse um posicionamento mais assertivo do Poder Judiciário. Nesse sentido, a primeira década do segundo milênio foi o momento de maior discussão e clamor popular pela necessidade de que a Justiça Eleitoral se posicionasse ativamente para fazer valer o que constava na Constituição Federal desde 1994: a intenção clara de proteger a probidade administrativa e a análise da vida pregressa do candidato. Nesse sentido, ignoravam a primeira parte do texto, que, de forma clara e objetiva, ordenava que a competência de estabelecer essas regras e prazos para a proteção pensada no texto constitucional seria, em verdade, de Lei Complementar a ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Contudo, a despeito da boa técnica legislativa e objetividade do comando constitucional, grupos da sociedade civil organizada começavam a se inflamar — processo comandado por forças populares e políticas que ou desconheciam do processo legislativo e constitucional ou o faziam intencionalmente — na busca pela aplicação imediata e sem formalidades daquilo que já estaria prescrito na Constituição: candidatos com vida pregressa marcada negativamente por processos e decisões criminais ou de improbidade administrativa não poderiam ser considerados aptos à disputa do pleito.

Em suma, estabeleceu-se a questionável tese popular no sentido de que o dispositivo em questão seria autoaplicável, sendo sustentado que — por visar à proteção direta da probidade administrativa, da moralidade pública e a avaliação da vida pregressa do candidato — havia de se ter uma interpretação constitucional pós-positivista. E essa interpretação pregava que candidatos réus em ações penais ou de improbidade administrativa, ainda que houvesse possibilidade de recurso, com ou sem sentenças condenatórias já publicadas,

¹⁹ Redação originariamente conferida ao § 9º, do artigo 14, da Constituição Federal: “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” (BRASIL, 1988).

deveriam ser considerados inelegíveis pela Justiça Eleitoral, conforme explica José Roberto Moreira (2012, p. 89):

Construiu-se uma tese segundo a qual o artigo 14, §9º, com a redação da emenda de revisão nº 04 (de 1994), era autoaplicável, ou seja, não dependia de regulamentação infraconstitucional para ter eficácia. Com isso, desde então era preciso obedecê-lo, com o que candidatos com histórico de condenações criminais, ainda que não transitadas em julgado, deveriam ser qualificados como inelegíveis, conclusão a que se chegava diante da necessidade de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato, considerada vida pregressa do candidato. A tese tocava num ponto sensível, que é a colisão entre princípios constitucionais, basicamente os da probidade e moralidade, sobre a qual era calçada, mas que conflitavam com o princípio da presunção de inocência, todos de alçada constitucional.

Vê-se que a discussão abarcava princípios jurídicos cravados na Constituição Federal, e essa colisão deveria ser observada e tratada com responsabilidade intelectual e levando em consideração as complexidades inerentes à discussão, sendo descabida qualquer hipótese que encontrasse uma solução simplista e imediatista — o que, naturalmente, não se espera de um fluxo social majoritário e inflamado.

Vale trazer um adendo a essa discussão para trazer explicações possíveis e que conferem justiça ao clamor social por mais “moralidade e probidade” na administração pública e nos pleitos eleitorais; o que não pretende se desconsiderar na análise. Entre as décadas de 1990 e 2000 — perpassando das gestões presidenciais de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva — conforme sistematizam Fátima Anastasia e Luciana Santana (2008, p. 363), a lista de escândalos nacionais de corrupção é extensa: além do escândalo dos cartões corporativos (2008), houve também o caso dos Anões do Orçamento (1993), as acusações acerca da compra de votos para a aprovação da Emenda Constitucional da Reeleição (1997), a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Banestado (2003), a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bingos (2005), a CPMI dos Correios (2005), o Mensalão (2005), o Mensalinho (2005) e o Escândalo das Sanguessugas (2006).

A insatisfação social generalizada ante a atuação perniciosa de parte da classe política, portanto, foi o fato gerador para que alternativas fossem criadas e mecanismos estabelecidos para afastar aqueles considerados “impuros” dos pleitos eleitorais. Dessa forma, como se vê, os resultados apresentados pela Lei da Ficha Limpa vão ao encontro dessas

pretensões públicas, que acabaram por, como já dito, ser direcionadas à Justiça Eleitoral e, para definição constitucional, ao Supremo Tribunal Federal. Afinal, em que pese a tese criada para a autoaplicação da exigência de moralidade, probidade e análise de vida pregressa dos candidatos, havia ainda o impedimento técnico e formal para sua efetiva execução, justamente pelo texto constitucional condicionar a eficácia da norma a uma lei complementar — o que não impediu algumas manifestações da Justiça Eleitoral no sentido de ser o comando constitucional autoaplicável, como se vê:

No ano de 2008 vários Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil acataram essa interpretação e fizeram uma interpretação pós-positivista da Constituição da República, concluindo que os candidatos “fichas sujas” eram inelegíveis. [...] O TSE, naquele ano, acabou afastando essa interpretação. A questão chegou ao STF através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144 – ADPF 144 –, tendo decidido na mesma linha do TSE. A tese acatada sustentava que o referido artigo 14, §9º, da Constituição da República, dependia de publicação de Lei Complementar para ter eficácia, enfim, tal artigo não seria autoaplicável (MOREIRA, 2012, p. 90).

Após as isoladas e insustentáveis decisões de alguns Tribunais Regionais Eleitorais, a Suprema Corte finalmente se posicionou, acatando a tese que ia contra a sustentação de que o dispositivo constitucional discutido possuía autoaplicação; reforçando, portanto, a dependência de publicação de lei complementar que regulasse a matéria. Desse modo, diante da negativa de aplicação da tese popularmente defendida, a sociedade de mobilizou em torno dessa pauta, dando ensejo, por fim, ao que antecedeu diretamente a criação da Lei da Ficha Limpa. Em meados de 2008, lança-se o movimento nacional que objetivava o recolhimento de um milhão e trezentas mil assinaturas²⁰, para consubstanciar e formalizar um projeto de lei de iniciativa popular, que seria propagandeado como ‘Lei da Ficha Limpa’. A organização desse movimento é detalhada por José Roberto Moreira (2012, p. 96):

Nesse trabalho, que exigia uma maior organização e envolvia custos, entidades da sociedade civil novamente assumiram o timão: o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral-MCCE – e a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade-ABRACCI. Esta formava uma rede composta por 78 (setenta e oito) entidades. Já o MCCE era composto por 46 (quarenta e seis) entidades e tinha sede em Brasília.

²⁰ Vale lembrar que o Brasil naquela época contava com pouco mais de 130.000.000 (cento e trinta milhões) de eleitores, portanto, na prática, o mandamento constitucional equivaleria à colheita de mais de um milhão e trezentos mil assinaturas em todo o Brasil, observando a proporcionalidade do texto, visando a atingir o 1% necessário de apoio do eleitorado nacional (MOREIRA, 2012, p. 96).

O movimento ganhou grande popularidade entre a sociedade brasileira e se tornou pauta de discussão e alvo de grande foco do jornalismo nacional, que cobria e incentivava a participação popular na mobilização de ações e colheita de assinaturas. O movimento alcançou diversos setores da sociedade, dentre os quais a Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) podem ser elencadas como as mais representativas; não se excluindo, contudo, a participação de Procuradores e Promotores Eleitorais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), organizações não governamentais, sindicatos, associações e confederações de variadas categorias profissionais. Sobre isso, importantes são as palavras de Marlon Jacinto Reis (2010), figura principal desse Projeto, ao menos quanto à iniciativa intelectual:

A coleta de assinaturas teve início em maio de 2008, após a aprovação da campanha pela unanimidade dos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do movimento. A partir daí, todas as demais organizações foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização em rede necessária à geração da “energia política” da qual dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular.

Como esperado, a quantidade mínima de assinaturas necessárias para a apresentação do projeto foi alcançada, isso em pouco mais de um ano de mobilização. O número total de assinaturas superou o patamar de um milhão e seiscentas mil²¹, tendo sido entregue ao Congresso Nacional em 29/09/2009, carregando um fator que teve muito efeito no seu processamento legislativo: a pressão popular de uma sociedade que, para além do apoio formalizado pelas assinaturas (requisito formal do processo legislativo), via na proposta um remédio necessário e urgente para a salvaguarda da política e administração pública; tudo somado ao fator de identificação popular, vez que do povo o Projeto se erigiu.

Em síntese, o contexto em que estava envolvida a proposta da ‘Lei da Ficha Limpa’ era de constante mobilização popular e apoio de diversos setores sociais, o que criou ao redor do projeto uma crença e pressão no fato de que a medida não poderia conter ressalvas em seu transcurso, pois se trataria de uma vontade popular suprema — condição que se pretendeu

²¹ Luiz Eduardo Peccinin e Lygia Maria Copi (2019, p. 11) comentam que: “Dentre as instituições que se mobilizaram para a obtenção das assinaturas e posterior aprovação da Lei, cabe citar a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). Para estas entidades, a definição de critérios mais rígidos para acesso a cargos representativos visava à elevação do nível das disputas eleitorais e à proteção aos eleitores”. Coadunando a esse entendimento, vale trazer um registro de 2009, em que o site de notícias da comunidade católica ‘Canção Nova’ divulgou fala do secretário executivo da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), Carlos Moura, que trouxe a informação de que 85% das assinaturas recolhidas foram encaminhadas pelas paróquias e dioceses. (CANÇÃO NOVA, 2009).

justificar no número expressivo de assinaturas recolhidas. Esse caminho de engajamento popular alcançou um novo patamar quando finalmente houve o protocolo formal do Projeto na Câmara dos Deputados, o que deu início a novas discussões e caminhos políticos, imersos em uma estrutura legislativa peculiar.

Diz-se isso pelo fato de que, embora o projeto seja de iniciativa popular, sua tramitação acabou ficando vinculada a determinados agentes políticos. Essa é uma consequência lógica da organização do tema estabelecida pela Constituição Federal, Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998 e Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Como base sistemática, a Constituição Federal, em seu artigo 14²², estabelece que a iniciativa popular é uma das formas de expressão direta da soberania popular, e complementa, em seu artigo 61, § 2º, que a iniciativa popular seria “exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei n. 9.709/1998, ao regulamentar a execução do disposto na Constituição a esse respeito, repete o conceito e aplicabilidade prática da iniciativa popular, em seu artigo 13²³, e no artigo subsequente há a previsão de como será feito o encaminhamento destas proposições, como se vê: “A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno” (BRASIL, 1998).

Já no Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁴, o tema é tratado em um capítulo próprio dentro do título “Da Participação da Sociedade Civil”, que, ao final de disposições que apenas repetem os textos normativos já trazidos neste trabalho, cria um interessante requisito, disposto no inciso X, do artigo 252, do RICD:

²² Redação do artigo 14, da Constituição Federal: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

²³ Redação do artigo 13, da Lei n. 9.709/1998: “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1998).

²⁴ Por imperativo normativo, a grande protagonista desse processo é a Câmara dos Deputados, bem por isso apenas o seu Regimento Interno se posiciona acerca desse tema; restando silente o Regimento Interno do Senado Federal, justamente pelo fato de os projetos dessa natureza que chegam à casa revisora — por assim estar organizada a matéria na Câmara — sempre possuírem um deputado designado como autor, fato que iguala a iniciativa popular às iniciativas parlamentares ordinárias (GARCIA, 2012, p. 21).

X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto (BRASIL, 1989).

Assim, com o RICD exigindo a designação de algum deputado para ser formalizado como autor da proposição, surgem críticas relacionadas à perda de identificação popular quanto ao fato de a proposta ficar à mercê da vontade política dos deputados que estiverem com mandatos ativos à época do protocolo. Essa é a posição adotada por André Pinto Garcia (2012, p. 16), que arremata dizendo que “caso nenhum deputado encampe o projeto, não haverá iniciativa popular. E se não houver iniciativa popular, a Constituição restará inobservada”²⁵.

Essa nota introdutória se faz necessária para entender que a propriedade popular do projeto formalmente se encerrou quando foi protocolado na Câmara dos Deputados, restando a partir de então apenas a pressão para desenrolar o processo legislativo e aflorar a vontade política dos deputados.

E sobre o processo legislativo, faz-se importante consultar os registros primários nos anais da Câmara dos Deputados para uma análise mais detalhada e fidedigna da situação. Nessa consulta, verificou-se que a Casa recebeu originalmente a proposição com a identificação ‘Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 518/2009’, com a autoria registrada em nome de mais de 30 deputados, após a apresentação oficial pelo deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ). Na Câmara também tramitava o Projeto de Lei Complementar n. 168/1993 que tratava sobre assunto correlato — mas que já estava esquecido, pois carente de movimentação legislativa desde 2001 — e, a partir de fevereiro de 2009, começou a ser alvo de requerimentos de deputados para apensamento de outros projetos com identificação temática. Sendo assim, até que fosse despachado o Ato da Mesa Diretora datado do dia 05/10/2009, em que se decidiu pelo apensamento do PLP n. 518/2009 (de iniciativa popular), outros 5 projetos já haviam sido apensados.

²⁵ O autor ainda atribui essa medida a uma imensa dificuldade de se averiguar a veracidade das centenas de milhares de assinaturas dos cidadãos, sendo uma opção mais simples o mero acolhimento do texto por um deputado: “Daí, justamente, a saída típica tupiniquim para o problema que por ora se propõe solucionar: diante da impossibilidade de se averiguar a autenticidade e os atributos do mais de milhão de assinaturas coletadas, basta um deputado assumir a autoria do projeto. A sincera dificuldade que existe nessa saída reside não apenas para o caso de nenhum deputado, conforme visto, desejar assumir esse encargo, mas, principalmente, porque essa forma nega a iniciativa popular constitucionalmente determinada” (GARCIA, 2012, p. 16).

Essa foi mais uma das causas da perda de identidade popular do Projeto, vez que agora passaria a tramitar sob o n. 168/1993, e em conjunto com outros vários que guardavam pertinência temática. Contudo, fato é que, a partir desse pensamento, e muito pelo projeto de iniciativa popular estar nesse conglomerado, o processo legislativo foi reativado e seguiu sua tramitação na Casa.

Os interesses que o envolviam eram múltiplos e as pressões perceptíveis, por isso o parlamento sentia certo prestígio e responsabilidade maximizada quando se tratava do Projeto em questão, razão pela qual eram empreendidos esforços homéricos para conciliação e harmonização de interesses e necessidades. Essa preocupação foi expressamente externada pelo Relator da Comissão de Justiça, então Deputado José Eduardo Cardozo (BRASIL, 2010c, p. 9), em seu parecer:

O principal desafio na elaboração deste projeto não está, portanto, no assumir acrítico e apaixonado de um dos lados destes dois campos de interesses antagônicos que se entrechocam, incendiando paixões e inflamando argumentos. Está na busca do equilíbrio, no reconhecimento da legitimidade dos dois campos valorativos que propulsionam o agir e o argumentar dos que se antagonizam em torno desta proposta. Está no equacionamento de uma fórmula jurídica que, ao mesmo tempo, permita à sociedade afastar do mundo político aqueles que, pelas concepções dominantes, não possuem condições subjetivas para ser investidos no exercício do mandato popular, sem possibilitar a ocorrência de ofensas ao direito de defesa, de precipitações ou de injustiças irreversíveis que poderão ser causadas tanto àqueles que legitimamente pretendam participar de disputas eleitorais, como ao direito de seus potenciais eleitores em neles votar.

Com esses cuidados sendo priorizados em todas as etapas da discussão legislativa, o que chama a atenção nesse momento do trabalho é alguns acontecimentos e emendas apresentadas na 65ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 7 de abril de 2010, em que, de acordo com a ata, tratou do item único da Ordem do Dia, “do Projeto de Lei Complementar nº 168-A, de 1993, [...] tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste e do de nº 22/99, apensado, com substitutivo” (BRASIL, 2010a, p. 212).

No início da sessão, uma fala do então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, ganha destaque; isso porque, a confusão acerca do objeto da discussão se instaura no Plenário — tratava-se da discussão do projeto de 1993, que dava origem e data ao projeto, ou do famigerado projeto de iniciativa popular? Para esclarecer a questão e organizar o debate, essa foi a resposta do Presidente:

Não é o projeto de iniciativa popular, e há o substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça. É o Projeto de Lei Complementar nº 168, de 1993. O substitutivo é do Relator, Deputado Jaime Martins. É esse o projeto que será objeto de emendas, porque os demais, inclusive, o de iniciativa popular, estão apensados a esse de 1993. Este o primeiro ponto. O segundo é relativo ao fato de que a Presidência não pode suspender a discussão na CCJ, só pode remeter a proposta depois de encerrada a discussão. Vamos, então, levar a discussão adiante. Certa e seguramente, uma das emendas será aquela que foi objeto de trabalho daquela Comissão informal. Aliás, as emendas já estão chegando aqui (BRASIL, 2010a, p. 212).

Após mais de 30 deputados inscritos, a discussão foi encerrada, e junto com ela o prazo para apresentação das emendas de plenário; declarando o Presidente que o Projeto retornaria à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que pudesse oferecer parecer às emendas apresentadas. Nesse estágio, após consulta na ata, verificou-se a apresentação de 28 emendas, que tratavam desde pequenas alterações materiais sobre algum dos temas abarcados pelo projeto ou até mesmo as chamadas emendas substitutivas globais, que buscavam dar nova redação a toda a proposta original.

Dentre todas as emendas formalizadas em plenário, três delas merecem uma análise detida, quais sejam as de número 2, 9 e 11. Isso porque, ainda em sede de discussão inicial da matéria entre os parlamentares já se alertava para questões que poderiam viciar o processo legislativo e acarretar reanálises constitucionais por parte do Poder Judiciário.

Inicialmente, a Emenda n. 9, apresentada pelo Deputado Ernandes Amorim, sugeria a inserção de um texto que protegeria a presunção de inocência do indivíduo, resguardando os princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal²⁶. Na justificção apresentada pelo Deputado à emenda, fez constar que: “A sociedade civil organizada parece louvar o projeto denominado de ‘ficha limpa’, entretanto, esquece que o sacrifício de direitos constitucionais hoje pode se voltar contra o cidadão amanhã” (BRASIL, 2010a, p. 245).

Já as emendas n. 2 e 11 — apresentadas pelos Deputados Nelson Marquezelli e Luiz Carlos Busato, respectivamente — traziam complementações acerca da atenção aos princípios constitucionais de proteção ao indivíduo, propondo que fosse alterada a expressão relativa a “órgão colegiado” para que se incluísse a expressão ‘instância recursal’, garantindo assim o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição. Nas justificativas das emendas havia um

²⁶ Redação proposta pela Emenda n. 9, do Plenário: “Art. 1º, § 4º Em nenhuma hipótese será aplicada a sanção de inelegibilidade antes do trânsito em julgado de sentença condenatória, respeitados os princípios constitucionais da ampla defesa, do devido processo legal e da presunção de inocência” (BRASIL, 2010a, p. 244).

presságio: “Busca-se ainda evitar questionamentos judiciais futuros, zelando pela plena eficácia da lei complementar” (BRASIL, 2010a, p. 249) — fato que se verá com mais detalhamento no item 2.3 deste trabalho.

Contudo, a contribuição mais importante dessas duas emendas estava em outro ponto crucial para essa discussão: os limites temporais da aplicação das penalidades e suspensões dos direitos políticos dos indivíduos enquadrados futuramente nas tantas previsões trazidas pela Lei Complementar que se construía ali, como se vê (BRASIL, 2010a):

Altera-se o modo de contagem da aplicação da pena de inelegibilidade, que passa a fluir a partir da decisão da perda de mandato ou da procedência de representação, conforme o caso, a fim de estabelecer claramente o período de pena a ser cumprido. Já que o princípio constitucional da presunção de inocência está sendo mitigado em relação à capacidade eleitoral passiva, é justo que o condenado saiba com precisão o período de pena a que estará sujeito. Desse modo, a pena de cinco anos de inelegibilidade passa a fluir a partir da decisão da instância recursal.

Chamou-se a atenção, portanto, para as inconsistências constitucionais no projeto discutido à época, que não foram acatadas posteriormente pela Comissão de Constituição de Constituição e Justiça e de Cidadania, tampouco pelo Plenário; o que, por via de consequência, estendeu as discussões sobre esses temas por tempo indeterminado — seja judicialmente, nas diversas Ações em que o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar (conforme se verá no item 2.3 deste trabalho), seja pelo próprio Poder Legislativo, que continua a tratar sobre a Lei Complementar e seus efeitos no exercício dos direitos políticos dos indivíduos (ponto enfático dessa discussão, como se verá no capítulo 3).

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal recebeu a proposta para discussão²⁷, entretanto, com uma postura conivamente apagada e sem destaques, acabou por aprovar sem maiores ressalvas, evitando assim maiores pressões populares, justamente no ano de eleições federais.

²⁷ Sobre essa atuação propositalmente passiva e chanceladora do Senado Federal, Ruy Samuel Espíndola (2011, p. 211) levanta uma possível inconstitucionalidade no processo legislativo, defendendo o descumprimento da bicameralidade prevista no artigo 65 e parágrafo único da Constituição Federal: “Outra violação à Lei Maior do País foi a denunciada no voto do Ministro Cesar Peluso, no caso Joaquim Roriz, em que este tratou, com muita precisão, da violação ao princípio da bicameralidade no processo legislativo. Procurou demonstrar o Ministro que o não retorno do projeto de lei à Câmara dos Deputados depois da emenda corretiva no Senado Federal, em que se procurou corrigir os tempos verbais, não seria mera alteração da redação vernacular. A alteração do enunciado da proposição teria alterado o universo dos atingidos pelo texto legal, pois foi alterado o sentido e alcance da proposição normativa, que se transformou em norma vigente após a sanção e promulgação do Presidente da República. Para que tal princípio fosse preservado, deveria o projeto de lei de iniciativa popular ter regressado à casa parlamentar de origem, pois fora alterado, significativamente, na casa revisora”.

Fato é que, em pouco mais de oito meses de tramitação, o projeto popular — já transformado, adaptado e apensado a outros tantos — teve seu conteúdo transformado em lei. Se comparado à média de tempo de tramitação de uma proposta legislativa no Congresso Nacional, que, segundo José Álvaro Moisés (2011, p. 18), é de 964,8 dias até a aprovação, vê-se que o trâmite da Lei da Ficha Limpa foi consideravelmente mais veloz e desobstacularizado que a média padrão, o que demonstra, dentre outros fatores, o efeito do acompanhamento e pressão popular no processo legislativo²⁸ — mesmo que diante de uma proposta temerária aos interesses particulares da classe política à época.

2.2 DAS NOVIDADES INCLUÍDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 135/2010 E OS EXCESSOS E PREJUÍZOS AOS DIREITOS POLÍTICOS TRAZIDOS PELA NOVA LEGISLAÇÃO

Em leitura da ementa da Lei Complementar n. 135/2010 é possível resgatar todo o sentimento popular emanado no Projeto, conforme digressão feita no item 2.1; estabelece-se, portanto, que a Lei regularia e determinaria diversas providências para incluir hipóteses de inelegibilidade que visavam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício dos mandatos. Sendo assim, a Lei nasce para dar fim à discussão apresentada anteriormente acerca da suposta autoaplicabilidade do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal; ou seja, a Lei se prestou a dar completude ao comando constitucional e a criar casos de inelegibilidade e estabelecer seus prazos de cessação²⁹.

²⁸ Complementa essa discussão a reflexão trazida por Luiz Eduardo Peccinin e Lygia Maria Copi, que, questionaram as razões que levaram os congressistas brasileiros a aprovarem uma norma que tinha o condão de, eventual e possivelmente, restringir a futura participação desse grupo em eleições: “[...] verifica-se que a forte mobilização da sociedade civil subjacente à iniciativa popular exerceu influência para a rápida aprovação da Lei da Ficha Limpa pelo Congresso. Não é possível, no entanto, compreender que essa aderência dos congressistas ao apelo popular decorreu de uma suposta preocupação com o bem comum e com a moralidade na esfera política. Em verdade, partindo de uma análise institucionalista da escolha racional, os parlamentares se envolvem em atividades que assegurem a renovação do seu mandato. Nesse sentido, diante de tamanha mobilização popular em relação ao projeto que culminou na Lei da Ficha Limpa, aprová-lo representou um fator importante para a reeleição” (2019, p. 112).

²⁹ Esse é um ponto pacífico entre os que estudam as origens da Lei e suas intenções, o que pode ser inferido do pensamento de Alessandro Soares (2018, p. 29): “De chofre, em seu art. 1º, fica declarado que a mencionada lei regulamentará hipóteses de inelegibilidade com o intuito de assegurar a moralidade das candidaturas a partir de regras de bloqueio à capacidade de participação no embate político eleitoral. Tal pressuposto dá concretude, então, aos ditames do art. 14, § 9º, do Texto Constitucional de 1988, o qual estatui a faculdade de o Legislativo elaborar Lei Complementar instituindo inelegibilidades sob o fundamento de proteger a moralidade e a probidade”.

Para atingir esse fim, a Lei altera substancialmente a Lei Complementar n. 64, de 1990³⁰, endurecendo os enquadramentos legais e aumentando substancialmente os prazos de retirada do agente político dos pleitos eleitorais. Para consubstanciar o alegado, verifica-se que já logo o artigo 1º, inciso I, da LC 64/1990 passa por severa revisão; inicialmente quanto aos prazos de inelegibilidade e, após, ampliando o rol das próprias inelegibilidades. Assim, as alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘h’ que previam casos de inelegibilidade e seus prazos, aumentaram de 3 (três) para 8 (oito) anos sua duração; já a alínea ‘f’ aumentou seu prazo de duração da inelegibilidade de 4 (quatro) para 8 (oito) anos e a ‘g’ sobrelevou de 5 (cinco) para 8 (oito) anos. Nesse ponto, percebe-se um movimento de unificação dos prazos de inelegibilidade em 8 (oito) anos, padronizando as punições e acabando com a hierarquização das condutas e razoabilidade de suas penas.

O enrijecimento dos prazos de inelegibilidade vai ao encontro, portanto, da busca por responsabilização dos “políticos corruptos” e do seu afastamento do ambiente político e eleitoral. Isso explica, como já trabalhado anteriormente, o grau de participação e confiança social da Lei, que se propunha a cumprir com o propósito constitucional de trazer mais moralidade e probidade aos mandatos políticos.

Ainda tratando do artigo 1º, inciso I, da LC 64/1990, a LC 135/2010 fez incluir no rol das inelegibilidades outras nove possibilidades, previstas nas alíneas ‘j’³¹, ‘k’³², ‘l’³³,

³⁰ Segundo sua ementa, a LC 64/1990: “Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências” (BRASIL, 1990).

³¹ Na alínea ‘j’, vê-se a busca por responsabilização dos praticantes de crimes eleitorais, como se vê: “Art. 1º, I, 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 eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição” (BRASIL, 2010b).

³² A alínea ‘k’, por sua vez, alcança os agentes políticos que buscavam, com as renúncias de suas posições, fugir da responsabilização ética e/ou administrativa (prática comum antes da vigência da Lei), como se vê: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

³³ A alínea ‘l’ atinge frontalmente os condenados por ato de improbidade administrativa, conforme seu texto: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

‘m’,³⁴ ‘n’,³⁵ ‘o’,³⁶ ‘p’,³⁷ e ‘q’,³⁸; todas elas também com prazo unificado de 8 (oito) anos de duração da proibição temporária do exercício da capacidade política passiva.

Outro ponto que rendeu muitas discussões judiciais à época é a atração da inelegibilidade a partir de uma condenação prolatada por órgão colegiado — nos casos de condenação criminal ou improbidade administrativa, não mais precisando de uma decisão transitada em julgado para caracterizar a consequência; o que relativizou sobremaneira o princípio da presunção de inocência e seus efeitos em todas as áreas do Direito.

Ademais, a LC 135/2010 adicionou o inciso XV no rol do artigo 22, da LC 64/1990, fazendo constar que, “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” (BRASIL, 1990). Nesse caminho, válidas são as colocações de Luiz Eugenio Scarpino Junior (2015, p. 107):

A potencialidade do dano se refere à possibilidade do ato ilícito poder, substancialmente, acarretar na alteração do resultado da votação, como, por exemplo, em um município de reduzido eleitorado, existir uma compra de votos maciça, envolvendo um contingente significativo dos eleitores. Na potencialidade do dano existe um desequilíbrio objetivo. Por outro lado, a gravidade do dano está a se perquirir a intenção do agente que praticar a ilicitude, independentemente se esta ação teria potencial de alterar, numericamente, o resultado do prélio. Se pune, na gravidade do dano, pela

³⁴ A alínea ‘m’ inova ao impor que profissionais excluídos de suas profissões por decisões administrativas do órgão da categoria também ficam inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos, como se verifica: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

³⁵ A alínea ‘n’, talvez a mais específica e peculiar, prevê a inelegibilidade a quem busca desfazer vínculo conjugal para evitar enquadramento em algum dos casos de inelegibilidade, conforme seu texto: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

³⁶ A alínea ‘o’ impõe a inelegibilidade também a quem for demitido do serviço público, mesmo que por decisão administrativa, como se observa: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

³⁷ A alínea ‘p’ visa a atingir os condenados por doações ilegais em eleições, como se vê: “Art. 1º, I, 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” (BRASIL, 2010b).

³⁸ A alínea ‘q’, por fim, ataca um problema também presente antes da vigência da Lei, que é a possibilidade que magistrados e membros do *Parquet* tinham de disputar as eleições após serem aposentados compulsoriamente ou terem pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar; como se verifica: “Art. 1º, I, 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, 2010b).

relevância jurídica do bem ofendido, mesmo que o ato em si não seja apto a trazer uma desigualdade mensurável na eleição [...].

Nesse ponto, alterou-se, assim, o enfoque do bem jurídico tutelado; ou seja, para além da proteção à igualdade da disputa e a potencialidade de atingir os resultados pretendidos, a Lei vem punir o ato abusivo de acordo com a relevância jurídica do ilícito praticado, conferindo maior objetividade à análise, ao retirar o exame particular dos resultados pretendidos e alcançados.

Outra grande mudança trazida pela LC 135/2010 é o aumento do rol de crimes passíveis de inelegibilidade, introduzidos pela alínea ‘e’, do inciso I, do artigo 1º da LC 64/1990. Vale dizer que essa disposição não se confunde com o inciso III, do artigo 15, da Constituição Federal, que estabelece a suspensão de direitos políticos no caso de condenação criminal transitada em julgado, na duração de seus efeitos. Esta é uma consequência de todas as condenações criminais, o que não se confunde com o que prevê a Lei de Inelegibilidades.

Com a alteração trazida pela Lei da Ficha Limpa, ficam inelegíveis todos aqueles que forem condenados — não mais apenas com decisão transitada em julgado — com pelo menos decisão proferida por órgão colegiado, durante o tempo de condenação acrescidos mais 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pela prática dos crimes listados³⁹. Essa correlação entre decisões criminais influenciando no exercício dos direitos políticos e a questão da presunção de inocência é altamente problematizada, pois, o que parece ser a principal bandeira da Lei da Ficha Limpa vai de encontro com o que a própria Constituição Federal classifica como um direito individual.

O que para muitos é considerado uma das virtudes moralizadoras na Lei da Ficha Limpa, o advento da inelegibilidade em via de condenação criminal provisória parece deslocar-se com uma jurisprudência íntegra, tradicional e histórica, a considerar como caro o princípio constitucional da presunção de inocência. O Estado de Direito em sua acepção democrática é garantidora dos direitos e garantias individuais da pessoa humana, dentre as quais, a possibilitar a segurança jurídica, assegurando-se que ninguém poderá ser tido como condenado criminalmente sem o manto da definitividade. A Lei da Ficha Limpa antecipa os efeitos da condenação criminal, não para atrair a suspensão dos direitos políticos (de cariz constitucional), mas para gerar uma

³⁹ A lista dos crimes abarcados pela Inelegibilidade após a nova Lei ficou assim estabelecida: “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; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando” (BRASIL, 2010b).

inelegibilidade provisória advinda de uma decisão também precária do Judiciário. Será esta uma atitude legítima e compatível da norma infraconstitucional estabelecer? A limitação de direito político de participação no processo eleitoral decorrente da inelegibilidade com lastro em decisão penal precária é constitucional? (SCARPINO JUNIOR, 2015, p. 121)

Essa mesma discussão pode ser importada à, já citada, alínea ‘1’, do inciso I, do artigo 1º da LC 64/1990, que torna inelegíveis os condenados — também não mais apenas com decisão transitada em julgado — com pelo menos decisão proferida por órgão colegiado à suspensão dos direitos políticos, pela prática de ato doloso de improbidade administrativa e que, concomitante a isso, importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. A inelegibilidade também não se confunde com o inciso V, do artigo 15, da Constituição Federal, que estabelece a suspensão de direitos políticos a quem for condenado pela prática de atos de improbidade administrativa⁴⁰. Para além dessa suspensão, a inelegibilidade da LC permanecerá repercutindo seus efeitos nos 8 (oito) anos seguintes ao cumprimento da pena.

Nesse estágio a discussão ganha contornos teóricos que merecem ser trabalhados. Isso porque, como já amplamente trabalhado no capítulo anterior, a classe de direitos políticos constitui importante papel na composição dos direitos humanos; formando garantias e organizando a participação pública heterogênea na política do país — seja votando ou sendo votado. Nesse sentido, pode-se verificar que qualquer proposta de óbice ao pleno exercício político da população deve ser encarada com cautela e de forma responsável; jamais permitindo que o punitivismo populista tenha poder de decisão quando da análise de um direito fundamental.

Antes de prosseguir, e para dar completa compreensão ao que o trabalho defende nesse ponto, torna-se imperiosa uma discussão criminológica preliminar que marca presença e guarda íntima relação com a tese ora encampada, qual seja a visualização de um punitivismo populista na aprovação dessa legislação que tanto enrijeceu o sistema político-eleitoral brasileiro.

Inicialmente, Elena Larrauri (2007, p. 1) indica o criminólogo britânico Anthony Bottoms (1995) como o precursor da expressão “populismo penal” e seu estudo enquanto fenômeno existente nas esferas de Poder. Esse populismo punitivo (*populist punitiveness*)

⁴⁰ É importante assentar que, quando tratamos de suspensão de direitos políticos — como é o que prevê a Constituição Federal, em seu artigo 15 —, o indivíduo fica impossibilitado de exercer sua capacidade eleitoral de forma ativa e passiva, ou seja, a pessoa não pode votar, tampouco ser votada, pelo período estabelecido em lei. Por sua vez, a inelegibilidade acarreta apenas a suspensão da capacidade eleitoral passiva, portanto, a pessoa não pode ser votada, tampouco eleita a cargo eletivo.

indicaria uma linha comportamental padrão característica entre a classe política, concernente em adotar uma postura peculiar visando a resultados eleitorais posteriores; sendo assim, proceder-se-iam com a produção ou indução de reformas legislativas contendo três bases similares: 1. que penas maiores podem atuar na redução dos delitos; 2. que a estipulação de penas ajudam a reforçar um consenso moral existente na sociedade; e — este com maior enfoque nessa pesquisa — 3. que existem ganhos eleitorais advindos deste consenso moral da sociedade. Complementarmente, e alguns anos antes, Margaret Canovan (1981) já considerava alguns fatores elementares para determinar se estava presente o caráter populista num determinado fenômeno social; sendo sua principal forma o apelo à população como protagonista de uma ruptura antielitista em detrimento de determinada ordem política ou jurídica (CANOVAN, 1981).

Mais adiante, vê-se que os ensinamentos de Jonathan Simon (2007) vão ao encontro dos até então trazidos, e auxiliam no processo de interpretação da movimentação política em torno da aprovação da Lei da Ficha Limpa. O autor descreve que o populismo punitivista nada mais é do que uma tentativa de reinventar a legitimidade democrática da figura retalhada e deteriorada do político profissional; existindo assim uma tendência política de existir e admitir apenas um tipo ideal de legislador e uma espécie ideal de diploma legislativo. Em assim sendo, quanto ao perfil socialmente aceito e incentivado de legislador, deve o parlamentar se portar de modo a enrijecer a legislação sancionatória do país e ampliar cada vez mais os poderes dos órgãos estatais de persecução penal — e somente se assim agir estaria representando os genuínos interesses da sociedade e protegendo-a da criminalidade e dos imorais. Já quanto ao padrão do ato legislativo populista, Simon destaca que ele se manifesta por meio de um movimento de agravamento e perseguição exagerados e extraordinários nas sanções, acompanhada de uma conseqüente e inevitável relativização dos Direitos Humanos — tudo isso a mando da realização da vontade popular. A conclusão do autor é que se qualquer outra postura for adotada pelo legislador ou outro (mais brando) resultado legislativo for atingido, estariam o legislador e o ato legislativo enquadrados como erros a serem reparados (SIMON, 2007).

Para arrematar o raciocínio, o criminólogo argentino Máximo Sozzo (2009) esclarece que o populismo punitivo ilustra um “novo jeito de fazer política”, que adota uma estratégia de controle da prática de ilícitos, endurecendo continuamente as políticas penais e sancionatórias. O autor finaliza defendendo ser o populismo penal uma peculiar espécie de política sancionatória que utiliza de substrato de existência e validade as aspirações

securitárias externadas e defendidas por uma população que assume para si a figura de vítima da criminalidade (SOZZO, 2009).

Esse apanhado criminológico inicial ganha destaque justamente por ter a Lei da Ficha Limpa grande apelo popular e por ter sido abraçado pelo parlamento como uma medida necessária não pelos seus exatos aspectos técnico-jurídicos, mas sim pela inexorável aprovação diante da pressão popular e das entidades de representação popular.

Reforça-se nesse ponto que a alteração de sistema trazida pela Lei atacaria frontalmente o exercício dos direitos políticos no Brasil; e que, como já visto, por estarem no rol dos Direitos Humanos, não poderiam ter sido tratados como se dispensáveis e facilmente relativizados fossem. Ora, vale dizer que a inelegibilidade constitui restrição ao direito político de participação eleitoral, isso porque, ao tornar inviável uma candidatura, atinge-se fração importante dos direitos políticos da sociedade — seja do candidato, seja do eleitor. Em outros termos, a inelegibilidade é claro óbice ao exercício político de quem exerce por meio do voto o seu direito ao sufrágio (capacidade política ativa), bem como ao que pretende concorrer a cargo eletivo, buscando ser votado (capacidade política passiva); fator que restringe o exercício dos direitos políticos, tanto de quem pretende ser eleito, quanto daqueles que querem eleger seus candidatos.

E é por essa razão que se relaciona o assunto principal do trabalho à criminologia, vez que as hipóteses de inelegibilidades introduzidas pela Lei da Ficha Limpa possuem caráter claramente sancionatório, pois nada mais fazem que transformar uma circunstância jurídica (ilícito cometido) em uma valoração negativa, que acarreta no resultado direto de restrição da fruição dos direitos políticos.

Dessa forma, como já visto, a Lei continha um objetivo muito claro: afastar os ditos imorais da participação política nacional. Assim, quem não detiver moral e respeitabilidade individual satisfatória para atuar em posição de representante do povo na administração pública não poderia sequer participar do pleito na tentativa de ascender à posição pretendida. Nesse sentido, Alessandro Soares et al (2018) comentam o avanço da legislação sobre direitos fundamentais, em defesa do princípio genérico da moralidade:

De fato, o princípio da moralidade e da probidade pública só ganha sentido próprio e apenas encontra a sua razão de ser na presença do regime democrático; por isso, em nome da limpeza ética não se está constitucionalmente autorizado a produzir atos, legislações ou interpretações que minem a legitimidade do sistema político. O que nos parece é que a Lei Complementar n. 135/2010, ao alterar o regramento das inelegibilidades (Lei

Complementar n. 64/1990), ultrapassou as balizas democráticas constitucionais. Nessa perspectiva, vejamos que a lei estabeleceu que são inelegíveis todos aqueles condenados por certos crimes, desde que essa decisão passe por órgão colegiado, mesmo sem a ocorrência do seu trânsito em julgado (art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar n. 64/1990). A prescrição normativa supracitada relativiza o princípio da presunção de inocência ou da não culpabilidade em nome da moralidade (SOARES, 2018, p. 31).

Encara-se essa relativização dos direitos políticos fundamentais, já apontada e reforçada pelos autores, como o excesso originário e força motriz para abusos posteriores e que foram ratificados pelo Congresso Nacional, como caso de alguns pontos da própria Lei da Ficha Limpa. Desse ponto, insurgiram-se outras tantas teses que são questionáveis e vão de encontro com os pilares de participação política experimentada no Brasil na história recente.

Para iniciar, portanto, os breves apontamentos acerca de algumas das principais falhas da Lei e a inobservância, em diversos momentos, do tecnicismo esperado na sua confecção, traz-se ao debate o fato da já citada padronização da sanção em oito anos de diversas condutas previstas pela LC 135/2010. Do modo em que foi aprovada, as quatorze alíneas alteradas/incluídas no inciso I, do artigo 1º, da LC 64/1990, pela Lei da Ficha Limpa atribuem ao ato praticado pelo sujeito uma inelegibilidade fixa de oito anos após o termo temporal estabelecido individualmente em cada dispositivo legal.

Essa é uma medida que fere substancialmente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na duração das penas, de acordo com as inúmeras e diferentes condutas abertamente previstas na LC 135/2010. Em assim sendo, a punição estabelecida pela Lei não diferencia a gravidade em abstrato e/ou concreta do ilícito previsto; aplica a mesma sanção aos praticantes das condutas menos agressivas (aos interesses sociais) — como a decisão de exclusão do exercício da profissão, por decisão administrativa do órgão profissional competente (Art. 1º, I, “m”, LC 64/1990 — alínea incluída pela LC 135/2010) —, até às mais nocivas à Administração Pública e à moralidade de seus ocupantes — tais como a condenação pela prática dos crimes de tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e os hediondos, bem como condutas de corrupção eleitoral e captação ilícita de sufrágio. Essa falta de parâmetros e escolha pela unicidade dos prazos de punição trazidos pela LC 135/2010 não se apresenta como uma forma justa de organização da matéria e tratamento dos direitos políticos da população, pois não é dosimétrica e proporcional (ESPÍNDOLA, 2011)⁴¹.

⁴¹ Em que pese sustentada sua inconstitucionalidade em sede do julgamento da ADC n. 29 e 30 e ADI n. 4578, a tese não prosperou; tendo sido adotado o raciocínio de que fora realizada uma escolha legislativa. Conforme se vê nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski: “Ademais, considerando tratar-se de uma opção

Outro ponto que aciona os alertas da legalidade e das boas práticas no manejo dos direitos humanos é as previsões comentadas acima acerca da possibilidade trazida pelas alíneas ‘m’ e ‘o’, do inciso I, do artigo 1º, da LC 64/1990 — ambas incluídas pela LC 135/2010. As disposições estabelecem que os servidores demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, bem como o profissional que, por meio de decisão sancionatória de processo ético disciplinar, for excluído dos quadros da corporação ficarão inelegíveis também pelo prazo de oito anos, a contar da decisão. Não é preciso criar complexos argumentos para detectar, além da abusividade e exagero da tipificação, o seu vício constitucional; assim como o fez Ruy Samuel Espíndola (2011, p. 209):

Tais regras ferem o princípio do devido processo legal e do juiz natural. Jamais se poderá esperar que servidores públicos integrantes de comissões disciplinares, autoridades administrativas com poder de decisão, assim como corporações profissionais, tenham a imparcialidade de juízes e guardem as justas regras de processo, tenham os cuidados que os juízes praticam ao lidar com direitos fundamentais tão caros, como é o direito de elegibilidade.

Ora, não bastasse a violação imperiosa da mitigação da presunção de inocência, adiantando os efeitos da condenação para o resultado do julgamento por órgão colegiado, a LC 135/2010 admite as consequências da inelegibilidade ao resultado de um processo administrativo; ou seja, sequer é necessário mais o posicionamento judicial, tampouco o colegiado ou o trânsito em julgado. A Lei passa a aceitar a decisão administrativa — seja para demissão de servidor público, seja de exclusão de profissional do respectivo conselho — como motivo hábil a retirar seus direitos políticos por oito anos. Essas previsões escancaram o tratamento de dispensabilidade para com os direitos políticos dos cidadãos, colocando em xeque a segurança jurídica e alguns pilares democráticos da sociedade brasileira.

Por derradeiro, essa questão foi rechaçada efusivamente em diversos julgamentos no Supremo Tribunal Federal, cuja principal voz era a do Ministro Gilmar Mendes:

[...] atribuir a esse tipo de espírito o poder de tornar inelegível é ir longe demais. Esse é um caso claro de excesso de poder legislativo. E, caso se legitime isso, por que não dar também para as associações, daqui a pouco? Por que não dar? Veja a que ponto nós estamos chegando. Se há um caso em que é flagrante a violação ao princípio da proporcionalidade e da

legislativa, de iniciativa popular, aprovada por ampla maioria congressual e sancionada, sem ressalvas, pelo Chefe do Poder Executivo, entendo que não seria lícito ao julgador aplicar, de forma discricionária, o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade para restringir o âmbito de incidência da norma, pois tal equivaleria a permitir que este se substituísse ao legislador, em clara violação do princípio constitucional da separação dos poderes, salvo, evidentemente, em face de flagrante teratologia, o que, a toda evidência, não ocorre na espécie.” (STF, 2012, p. 247).

razoabilidade, é este: conferir a entidades com perfil quase sindical, muitas vezes propriamente sindical, o poder de decretar a inexigibilidade de alguém é algo muito exagerado (STF, 2012, p. 184).

A despeito de alguns outros pontos que já foram amplamente discutidos pela doutrina⁴² e pelo Judiciário ao longo da primeira década de vigência da Lei da Ficha Limpa, para a consecução do trabalho, será dado enfoque à questão da possibilidade de perpetuidade da sanção estabelecida pela LC 135/2010, problema que foi enfrentado à época pelo Supremo Tribunal Federal, e que, no ano de 2021, voltou à tona e foi efetivamente combatida, por meio de outra reforma normativa, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa e colocou limites para o poder de punir do Estado. Assim, antes de falar do atual cenário, importante se faz compreender as posições adotadas pelo STF nos anos seguintes à aprovação da Lei e o cenário estabelecido para o desenrolar teórico e prático do tema.

2.3 DAS ANÁLISES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS CONTROLES DIFUSO E CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA, EM RELAÇÃO À PERPETUIDADE DA PENA CRIADA PELA LEI

Seguindo o roteiro histórico da Lei da Ficha Limpa e sua validação social e jurídica, não passou muito tempo após sua entrada em vigor para que o Supremo Tribunal Federal fosse instado a se manifestar⁴³ acerca de alguns pontos específicos da nova Lei e a questão

⁴² Há um ponto que fora pouco comentado quando do ápice da discussão científica sobre a Lei da Ficha Limpa, qual seja a flagrante arbitrariedade e injusta e injustificada distinção criada pela Lei entre os candidatos das eleições municipais (concorrentes a cargos de vereador e prefeito) e os da eleição estadual e federal (deputados estaduais, governador, deputados federais, senadores e presidente da República). Esse alerta foi feito, à época, também pelo professor Ruy Samuel Espíndola (2011, p. 209): “A lei também fez distinções arbitrárias e inconstitucionais, sem fundamento na igualdade esperada de um texto legislativo com tamanha repercussão na vida política do País. Por exemplo, ao tratar das inelegibilidades decorrentes de abuso do poder político, econômico, compra de votos, condutas vedadas, etc., disse que, se a decisão condenatória for colegiada em Tribunal Eleitoral, estariam os réus inelegíveis, desde então. Ora, o legislador eleitoral, por certo, esqueceu que, nas eleições de outubro de 2010, nacional e estadual, todos os processos eventualmente punitivos são finalizados por decisões colegiadas dos TREs, enquanto nos pleitos municipais, de prefeito e vereador, todos esses mesmos processos serão julgados por juízes das zonas eleitorais. Qual a razão de uma candidatura estadual ou nacional ser mais onerada em seus direitos processuais do que uma candidatura municipal? Nenhuma juridicamente sustentável! Violação ao princípio de igualdade de tratamento na lei e pela lei! O legislador, ao invés de ter fixado critério da ‘decisão colegiada’, seria melhor que tivesse desenhado ‘decisão colegiada que condena ou mantém condenação anterior, tomada em recurso’, para se garantir, efetivamente, a ampla defesa, no que toca ao grau recursal. Como está, restou pobremente assegurada somente aos políticos municipais a ampla defesa, e negada esta aos demais mandatários ou candidatáveis da república”.

⁴³ Como em todo o processo legislativo, a análise de constitucionalidade posterior à publicação da Lei feita pelo Poder Judiciário foi acompanhada de perto pela população, o que transformou os julgamentos em eventos públicos carregados de pressão social por resultados mais benéficos à plena e absoluta aplicação da Lei aprovada. Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes no voto proferido no RE 633.703/MG, faz importante destaque enaltecendo a independência e a responsabilidade que o STF carrega em julgamentos como esse, que

inicial de se as eleições de 2010 levariam em conta os novos regramentos trazidos. É nesse contexto que surge o Recurso Extraordinário n. 633.703/MG, que se voltou, precipuamente, a responder a questão da aplicabilidade da Lei ao pleito de 2010; entretanto, admitindo que esse não é o foco do presente trabalho, valer-se-á tão somente de trechos dos votos e discussão dos ministros em que já iniciava a se ventilar a estranha possibilidade de perpetuidade da pena⁴⁴, nos moldes em que a Lei havia trabalhado os prazos de cessação da inelegibilidade por cometimento de crimes e os casos de improbidade administrativa.

Na sessão do dia 23/03/2011, em meio à explanação dos votos e discussão sobre as questões principais do julgamento, os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e o Presidente da Corte Cezar Peluso acabaram, mesmo que sinteticamente, se debruçando sobre um possível abuso cometido pela Lei. Esse foi o primeiro momento em que a possível perpetuidade da inelegibilidade foi tratada perante o Poder Judiciário, como se vê nos trechos retirados das falas do Ministro Gilmar Mendes, na ata de julgamento do Supremo Tribunal Federal:

Veja Vossa Excelência, em relação à improbidade – eu fiz um exercício mental para apreender e fiquei realmente espantado –, ela manda aplicar desde a decisão condenatória por um órgão colegiado. [...] Aí Presidente,

vale a transcrição: “A Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) resultou de projeto de iniciativa popular, subscrito por mais de um milhão e seiscentos mil cidadãos brasileiros [...]. Dessa forma, acabou-se construindo e estimulando um sentimento popular extremamente negativo em torno do julgamento da constitucionalidade dessa lei no Supremo Tribunal Federal. Toda a população passa a acreditar que se esta Corte, ao se aprofundar no exame da Lei da Ficha Limpa, decide pela não aplicação dessa lei às eleições de 2010 ou encontra em um ou outro dispositivo específico da lei problemas de constitucionalidade, é porque ela é a favor ou pelo menos compactua com a corrupção na política. O fato de a lei estar sob o crivo da Suprema Corte do Brasil é levado ao público em geral como uma ameaça à Lei da Ficha Limpa e à moralidade nas eleições. [...] O catálogo de direitos fundamentais não está à disposição; ao contrário, cabe a esta Corte fazer esse trabalho diuturno, exatamente porque ela não julga cada caso individualmente, mas, quando julga o caso, ela o faz nessa perspectiva de estar definindo temas. Cabe a esta Corte fazer, diuturnamente, essa pedagogia dos direitos fundamentais, contribuindo para um processo civilizatório elevado” (STF, 2011, p. 42-43).

⁴⁴ A discussão acerca da melhor conceituação jurídica da inelegibilidade foi trabalhada pela ciência e também alcançou o próprio Supremo Tribunal Federal. Entendemos que, tratando de efeitos práticos, a inelegibilidade trazida pela LC 135/2010 possui traços de sanção, por isso se usará como sinônimo de pena. Josevando Souza Andrade (2011, p. 60) melhor explica a discussão e, ao final se posiciona no sentido adotado no trabalho: “No centro desse postulado constitucional, a controvérsia resvala para as consequências da declaração de inelegibilidade, pois se a inelegibilidade é, como asseveram alguns, reflexo de uma situação de impedimento com vistas a proteção eleitoral e do povo, em geral, para preservar o princípio da moralidade no trato da coisa pública, a suspensão dos direitos políticos por três anos, conforme a Lei Complementar n° 64/90, ou por oito anos, de acordo com a Lei Complementar n° 135/2010, seria, a meu ver, uma sanção que, ante a equivalência substancial do seu conteúdo nuclear com a pena (restrições de direitos), a esta se equipara”. Já o Ministro Gilmar Mendes, em um de seus votos, se mostra pouco interessado na classificação científica, e sim nos efeitos equiparados que se encontram na inelegibilidade trazida pela Lei da Ficha Limpa: “Significa dizer que o legislador pode fazer tudo com os direitos fundamentais. Quer dizer: poder impor uma pena – chame-se do que quiser – que tenha extensão de quarenta anos, de trinta anos, porque essa fórmula vai permitir isso; isso é uma cassação de direitos, que leva à supressão de direitos. Se há uma coisa que a Constituição diz é que os próprios limites têm que ser limitados” (STF, 2012, p. 176).

veja Vossa Excelência, suponhamos que da decisão de segundo grau até o trânsito em julgado vamos ter aí um tempo que vai mediar algo em torno de quatro anos. Já está com a inelegibilidade consagrada. Vamos dizer que a sentença diga que essa pessoa está com os direitos políticos suspensos, se se tratar de improbidade administrativa, por dez anos. Então, ela ficará dez anos, com os direitos políticos suspensos. [...] Portanto, nós estamos aqui com catorze anos. Daí, Presidente, é que se aplicam os oito anos. Dependendo do tipo de pena que nós tenhamos, aqui nós chegaremos à pena perpétua, Presidente. Não sei se as pessoas se deram conta, não sei se os autores da lei tiveram exatamente esta intencionalidade. [...] Portanto, nós podemos facilmente chegar, em alguns casos, para além do limite, previsto no Código Penal, de trinta anos, Presidente (STF, 2011).

Essa discussão não constou em posicionamentos expressos em nenhum dos votos, somente como força de argumento nas discussões; e bem por isso não se pode dizer que o Supremo Tribunal Federal efetivamente enfrentou a matéria na ocasião. Sendo assim, após essas primeiras discussões judiciais que envolviam a Lei da Ficha Limpa, tratando sobre a possibilidade ou não de aplicação dos seus regramentos já para as eleições de 2010, veio à tona seu controle abstrato de constitucionalidade, por meio das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) n. 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4578. E, por todas contarem com objeto central afetos, tiveram seu julgamento de forma conjunta, que foi iniciado em 09 de novembro de 2011 e finalizado no dia 16 de fevereiro de 2012. O julgamento tinha seu objeto bem delimitado, como se vê no acórdão da decisão:

Há três questões a responder neste julgamento, quais sejam: (1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal e (2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “m”, da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10. Sucede que o exame dessas questões demanda, previamente, (3) a própria fiscalização abstrata de constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/10, que podem ser divididas, basicamente, em cinco grupos, a saber: (i) condenações judiciais (eleitorais, criminais ou por improbidade administrativa) proferidas por órgão colegiado; (ii) rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); (iii) perda de cargo (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se as aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para os militares, a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato; (iv) renúncia a cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo; e (v) exclusão do exercício de profissão regulamentada, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional (STF, 2012).

Como se vê na ementa do acórdão emanado no respectivo caso, a questão da perpetuidade da inelegibilidade trazida pela nova Lei também não esteve no objeto central de mais essa análise judicial. Entretanto, em dado momento do julgamento, o voto da ministra Rosa Weber, fez levantar a discussão, que, uma vez mais, foi discretamente enfrentada no julgamento em questão.

A ministra, em seu voto, defendeu que o prazo dilatado da inelegibilidade inovado pela Lei da Ficha Limpa — iniciando pela condenação por órgão colegiado, perpassando o trânsito em julgado e estendido para oito anos após o cumprimento da pena — se constituiu de uma liberalidade do legislador, que é aceita no Estado Democrático de Direito brasileiro. E continua sua fundamentação criando o questionável argumento de que o condenado⁴⁵, diante do recebimento de decisão condenatória proferida por órgão colegiado, poderia realizar a escolha de não recorrer para que o trânsito em julgado seja antecipado, causando o início automático do cumprimento da pena arbitrada, o que adiantaria, por consequência, o início do cumprimento da inelegibilidade de oito anos trazida pela Lei. A ministra conclui o raciocínio declarando que “A lei trata o condenado segundo as opções que realizar. São escolhas difíceis, é certo, já que quem cumprir mais cedo a pena terá restaurada mais precocemente a sua elegibilidade. Contudo, foi o próprio interessado, com sua conduta anterior, se colocou nessa posição de realizar escolhas difíceis” (STF, 2012, p. 169)

Por razões claras, a construção argumentativa da Ministra não agradou alguns dos ministros, que combateram veementemente a ideia de serem os recursos às instâncias superiores um privilégio do acusado, ou seja, um direito passível de disposição para que não receba uma punição do Poder Judiciário em caso de uso nos termos legais. O Ministro Dias Toffoli inaugurou a divergência com a conclusão de que, nessa construção de raciocínio, seria o eventual recurso à instância superior uma pena para o acusado, despejando sobre o devido processo legal e o princípio da ampla defesa a pecha de ser um peso para toda a estrutura judiciária e de construção dos direitos fundamentais (STF, 2012); após, o Presidente da Corte, Ministro Cezar Peluso, traz balizas importantes à discussão, como se vê:

Esse raciocínio transforma uma garantia constitucional primária da área processual, que é o direito a recurso, num empecilho jurídico, num agravamento da pena, num agravamento da sanção. Isto é, aquilo que o

⁴⁵ Nesse ponto, entende-se que o termo condenado pode servir tanto para o sentenciado na esfera penal — o que faria incidir a alínea ‘e’ do dispositivo —, quanto para o sentenciado pela prática de improbidade administrativa — o que incidiria na alínea ‘l’; isso porque ambas as redações fazem com que o início da inelegibilidade se dê com a condenação por órgão colegiado e se estenda pelos oito anos seguintes ao cumprimento da pena.

sistema concebe como garantia do cidadão se transforma em causa de exacerbação de restrição de direitos (STF, 2012, p. 176).

Vale dizer, e já direcionando a pesquisa, que essa discussão incomum só ganha pertinência pela peculiaridade criada pela Lei da Ficha Limpa; ou seja, só se torna relevante debater o que pode parecer absurdo em tempos normais — de que os recursos não podem ser retirados ou dificultados aos jurisdicionados — pois a nova Lei cria uma forma indeterminada de se delimitar o tempo de duração da pena.

É notório o interesse da Lei em afastar da vida pública e política os infratores dos direitos protegidos na Lei, trazendo maior “moralidade” à política; entretanto, com a redação dada pela Lei não se tratou apenas de punir o infrator com maior rigor — pois, com o aumento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos, a Lei já teria atingido esse fim —, assim, o que se observa é a ausência de estabelecimento certo e expresso na LC 135/2010 do quanto se busca punir. Diz-se isso justamente pelo fato de a inelegibilidade adicional, que começa a contar desde a decisão condenatória por órgão colegiado, não definiu o período exato de sua duração, justamente porque dependerá do tempo de tramitação do próprio processo que ensejou a inelegibilidade. E é exatamente por isso que as críticas dos ministros possuem guarida, pois não saberá o indivíduo punido a extensão da sua pena e do exato período em que estará fora da participação política.

Esse problema que, logo após a aprovação do Projeto, era meramente teórico se transformou em um empecilho prático e real para o exercício pleno dos direitos políticos dos cidadãos enquadrados na Lei da Ficha Limpa, e, dez anos depois da sua vigência, os poderes Judiciário e Legislativo tiveram importante papel na tentativa de reavaliar esse problema jurídico já apontado à época das discussões constitucionais no STF. Nesse sentido, viu-se a propositura de uma nova Ação Direta de Inconstitucionalidade, agora a de n. 6630/DF, que buscou retomar a discussão acerca da necessidade de reinterpretar os prazos de inelegibilidade e a forma de aplicação prática do comando normativo; bem como foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei n. 8.429 (que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa), trazendo mudanças estruturais no processo judicial que averigua a prática de atos de improbidade e, conseqüentemente, na duração da inelegibilidade oriunda da redação da LC 135/2010.

Por sua importância no cenário jurídico e político atual, o próximo capítulo se responsabilizará por compreender qual seria a melhor forma de interpretar o desejo da LC 135/2010, bem como a melhor forma de equalizá-los com os comandos constitucionais de participação política e demais princípios correlatos ao bom exercício da capacidade política passiva do cidadão. E, nesse caminho, a Lei n. 14.230/2021 pode ser vista como um inteligente remédio à aplicação desarrazoada da inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa, quanto aos casos de improbidade administrativa, portanto seu estudo se torna imperioso.

3 O ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021 E OS AVANÇOS FRENTE OS ABUSOS AOS DIREITOS POLÍTICOS TRAZIDOS PELA LC 135/2010

Como visto, as questões atinentes aos abusos perpetrados pela Lei da Ficha Limpa aos direitos políticos foram objeto de debate desde a sua deliberação no Congresso Nacional, sendo levada ao Supremo Tribunal Federal para que a Corte reconhecesse a inconstitucionalidade de aspectos da nova Lei. Resultado que não se cumpriu e, após mais de uma década de vigência, os reflexos que a legislação ainda manifesta foram objeto de indignação entre a classe política e também ala de juristas.

Diante da constatação de verdadeiros abusos que a Lei possibilitava e incentivava, bem como o mau uso das ações de improbidade administrativa pelo país, o Congresso Nacional propôs a rediscussão delimitada da questão; passou-se a estudar a possibilidade de reforma da Lei n. 8.429/1992, que surgisse efeito também nos reflexos produzidos pela Lei da Ficha Limpa; tais como a indefinição e perpetuidade da pena, bem como a desproporcionalidade do cumprimento da inelegibilidade provisória — entre a decisão condenatória emanada por órgão colegiado e o seu trânsito em julgado — e a definitiva pelo prazo “cheio” de 8 (oito) anos.

Nesse capítulo, portanto, com intuito de se discutir a aprovação e vigência da Lei 14.230/2021, citar-se-ão pontos importantes e correlatos a essa discussão levantados na ADI n. 6630/DF, que foi a última manifestação do Supremo acerca da (im) possibilidade de detração entre as inelegibilidades, pedido que acabou não sendo reconhecido.

Busca-se compreender qual seria a melhor forma de interpretar o desejo da LC 135/2010, bem como a melhor forma de equalizá-los com os comandos constitucionais de participação política e demais princípios correlatos ao bom exercício da capacidade política passiva do cidadão. E é nesse caminho que exsurge a Lei n. 14.230/2021, que pode ser vista como um inteligente remédio à aplicação desarrazoada da inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa, quanto aos casos de improbidade administrativa.

Com a edição da Lei se se fortaleceram os direitos políticos, que, agora, mesmo que ainda limitados pela inelegibilidade estão passíveis das regras constitucionais; ou seja, o processo que a desencadeará se submeterá expressamente aos princípios constitucionais do direito sancionador, bem como sua pena terá estimativa certa de duração e a parte do período

dessa pena que for cumprida provisoriamente será detraída da pena de 8 (oito) anos estabelecida na Lei da Ficha Limpa.

3.1 DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONAL E DA NECESSIDADE DE PRAZOS DETERMINADOS PARA A CESSAÇÃO DA INELEGIBILIDADE

Partindo de um entendimento clássico acerca do direito/dever que o Estado detém de investigar e punir ilícitos nas mais diversas áreas, percebe-se tentativas de o Estado se consolidar e se tornar relevante e potente o suficiente para organizar o corpo social, regulá-lo e punir aqueles que decidirem andar à margem do pactuado. Desse modo, em que pese a tese aristotélica — com a interpretação naturalista de que o homem é animal político e que espontaneamente os grupos se reuniram buscando mais benefícios, formando o Estado (GINZBURG, 2014, p. 19) — a interpretação mais moderna e levada à discussão por relevantes autores foi a contratualista. Dois dos maiores interlocutores dessa visão foram os autores John Locke e Thomas Hobbes, que “entende a sociedade como sendo fruto do resultado das decisões humanas, da razão humana, ou seja, se compreende que as pessoas decidiram viver em coletividade partilhando regras de convivência” (DA PAIXÃO RIBEIRO, 2017, p. 6).

John Locke (1998) — mesmo que direcione grande parte de seus esforços teóricos ao pensamento da origem da propriedade e sua utilização durante o estado de natureza e na vigência de um pacto social — retrata o estado de natureza como sendo aquele de “perfeita liberdade para regular suas ações e dispor de suas posses e pessoas do modo como julgarem acertado dentro dos limites da lei da natureza” (LOCKE, 1998, p. 382). Contudo, em que pese o saudosismo quanto à retaguarda histórica, o autor admite se fazer necessária a criação de uma sociedade política organizada por meio de um contrato⁴⁶, vez que, a ausência de um sistema de autoridade que se responsabilize por resolver os conflitos e defender os homens em face de injustiças advindas da imposição da vontade dos mais fortes coloca em xeque o desenvolvimento da igualdade e da liberdade (RECIO; NASCIMENTO, 2012).

⁴⁶ Importante evidenciar que, para John Locke (1998, p. 468), a legitimação do Estado só se daria com a concordância dos agentes sociais: “A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte”.

Thomas Hobbes (2003), por sua vez, sugere que o homem é egoísta por sua própria natureza, e, se isso fosse replicado ao conjunto de pessoas que vivem em certa unidade, alcançar-se-ia a barbárie, que é a expressão maior de uma sociedade egoísta e violenta, em que há constantes lutas de todos contra todos. Assim, elucida que, como o estado de natureza deu a cada um o direito de tudo, seria naturalmente lícito fazer o que quisesse. Dessa forma, a aglomeração da sociedade civil, com intuítos pacificadores, formou o Estado Civil, por intermédio de um contrato tácito, que prevê a regulação das relações sociais por um poder maior, soberano e poderoso⁴⁷. Por isso, entende-se que “neste estado, todos os cidadãos devem total obediência ao Estado e em troca este, com um poder coercivo, lhes garante a paz”⁴⁸ (DA PAIXÃO RIBEIRO, 2017, p. 10).

Nesse viés, vê-se que os membros da sociedade abriram mão de certas liberdades individuais para construção de um mecanismo que lhes trouxesse segurança e paz; ou seja, regras de convivência e organização social foram (e são) criadas e deveriam ser respeitadas pela coletividade para que todos pudessem usufruir do máximo de sua liberdade em um estado evoluído (da natureza primitiva). Assim, os conflitos eventualmente surgidos entre particulares ou descumprimentos a regramentos estabelecidos pelo Estado não seriam mais resolvidos individualmente à margem da estrutura estatal, não se operando mais as regras de resolução natural de conflitos, em que a força e a vingança vigoravam. O Estado, a partir de então, recebia o monopólio da punição e responsabilização de seus cidadãos contraventores das regras sociais criadas para regular a existência em grupo.

Nessa esteira, os autores André Boiani e Azevedo e Erika Chioca Furlan (2013) sustentam que desde o estabelecimento do monopólio da justiça estatal, houve a retirada da vingança privada do rol de possibilidades do cidadão, estabelecendo-se, portanto, a sanção como resposta da organização estatal à violação das normas de convivência previamente estabelecidas. É, pois, ante a essa visão centralizadora do Estado que se consolida a noção de monopólio do poder de punir pelo aparato estatal. A punição passa a ter um titular, eis que o

⁴⁷ Acerca da renúncia individual dos cidadãos para que possa ser possível a vida em conjunto, Thomas Hobbes (2003, p. 113) assevera: “Que um homem concorde, quando outros também o façam, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo”.

⁴⁸ E essa dicotomia entre paz e guerra passa pela necessária evolução da sociedade entre o estado de natureza (sinônimo de desregramento e livríssimo arbítrio) e o alcance da paz, por meio de um pacto social. Sobre a guerra, diz Hobbes: “Durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los todos em temor respeitoso, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 2003, p. 109).

Estado toma para si a exclusividade da atividade jurisdicional, com objetivo inicial bem estabelecido, qual seja o de proteger a comunidade da violação da ordem jurídica.

Ao analisar um período de revolução liberal que transformou a visão desse poder de punir do Estado, buscando mais limites e responsabilidade estatal, Fanuel Souza dos Santos, Felipe dos Santos Joseph e Rejane Alves de Arruda (2022) defendem que o movimento deu azo a uma bipartição do direito público sancionador em direito penal e direito administrativo sancionador. Além do mais, prosseguem os autores: “passou a Administração a conservar consigo poderes punitivos e, apoiada em assertivas autoritárias [...] fixaram-se premissas que lhe permitiram uma posição de quase absoluta independência e falta de controle” (2022, p. 11).

A falta de controle mencionada pelos autores conversa diretamente com o centro da discussão levantada nesse capítulo, que é uma necessária leitura do direito administrativo sancionador a regras básicas de processo público em face de particulares. Isso porque, quando a Administração Pública age, é necessário que preserve as mesmas balizas de segurança prometidas quando feito o pacto social. A ela não cabe, a pretexto de punir aqueles que desvirtuam as leis, agir do mesmo modo abusivo buscando a punição. E, mesmo que essa discussão, quando enviada para o direito penal, já possua certa maturidade acadêmica e consistência prática, o mesmo não parece se concretizar quando se analisa o direito administrativo sancionador. Essa questão díspar foi tratada preliminarmente pelos autores Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo (2021), quando do estudo do Direito Administrativo Sancionador no regime democrático brasileiro:

Em essência qualitativa, não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas. É por isso que deve existir um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à expressão punitiva do Estado, seja ela exercida e efetivada pelos órgãos administrativos, seja pela justiça criminal (2021, p. 468).

E esse núcleo mínimo de garantias, citado pelos autores, reside justamente na Constituição Federal; por isso, é preciso que a Administração Pública, quando expressar a prerrogativa estatal de punir as condutas ilícitas⁴⁹, seja amparada pelos princípios

⁴⁹ Mesmo que se faça o recorte de ser necessária a observância constitucional da Administração Pública quando pretende punir um administrado, faz-se necessário constar que em todo o caso ela se submete ao núcleo de garantias individuais constitucionais, seja ao limitar ou regular a ação dos administrados seja na sua atuação

constitucionais que regem essa atividade e que não deve se restringir ao direito penal. Coadunando com essa tese, ganha importância os ensinamentos de Gustavo Binenbojm (2014, p. 472):

Toda atividade administrativa deve observância, primeira e precipuamente, aos princípios e regras constitucionais. [...] O mesmo se passa em relação ao exercício de poder punitivo pela Administração Pública. Aliás, essa é uma das searas em que o grau de impregnação constitucional é dos mais intensos. E há razão para tanto. Ao sancionar os particulares, a Administração lhes impõe gravame que afeta de forma severa a sua esfera de direitos fundamentais. Daí a importância de se reconduzir essa atividade repressiva à lógica garantística da Constituição, da qual se extrai um robusto sistema de princípios e regras voltados à proteção dos administrados contra o exercício do poder punitivo estatal.

Conclui-se que não há, portanto, diferença axiológica entre a atuação estatal punitiva na seara penal ou administrativa, vez que ambas — por se tratarem de sanção estatal — devem ter por conteúdo precípua garantias fundamentais constitucionais ao administrado, que sejam indissociáveis ao exercício do direito administrativo sancionador.

Nesse caminho, consubstanciando a tese defendida até aqui, a nova Lei n. 14.230/2021 altera o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa e, na inclusão do parágrafo 4º, consolida a regra de que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 2021). Em assim sendo — estabelecendo a premissa de dever o direito administrativo subserviência aos preceitos constitucionais que garantem aos administrados a segurança necessária diante de processos administrativos e judiciais —, ao retornar à discussão central da pesquisa, é importante levantar que a plena ciência da pessoa sancionada da pena que receberá é direito inerente em um processo legal que garanta direitos mínimos ao acusado.

Aqui se ampara a discussão desse item; ou seja, faz-se necessário ao administrado processado ter ciência da pena que poderá receber e o seu efetivo tempo de cumprimento. No caso da improbidade administrativa, amplamente percorrida na pesquisa, se torna imperioso que o agente processado tenha pleno conhecimento do prazo que, em havendo condenação no processo, restará incompatível para fins eleitorais.

Nesse ponto, retomando a dubiedade inicial da leitura do § 9º, do artigo 14, da Constituição Federal — questão que foi detalhadamente trabalhada no item 2.1 deste trabalho

ordinária. Por isso, essa submissão merece ainda maior relevância quando há uma busca por uma sanção, transitando no campo do direito administrativo sancionador (GONÇALVES; GRILO, 2021).

— vale lembrar que, seja no texto original, seja no texto atribuído pela emenda Constitucional de Revisão n. 4/1994, o núcleo inicial do comando normativo é o mesmo: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação” (BRASIL, 1988).

Ora, a Lei Complementar que regulamenta as inelegibilidades e seus prazos, conforme determinação constitucional, é a Lei Complementar n. 64/1990, que sempre cumpriu com o preceito de criar casos e prazos de inelegibilidade no Brasil; ciclo de bom andamento institucional que foi rompido pela Lei da Ficha Limpa. Isso porque, conforme já aduzido no primeiro capítulo, a nova Lei trouxe inovações que acabaram por desvirtuar a constitucionalidade da Lei Complementar — embasada em uma busca pelo enrijecimento não só das penas, mas do sistema punitivo que permeia o regime de inelegibilidades.

Diz-se que rompe com a constitucionalidade da Lei e vicia o chamamento constitucional, pois a Lei da Ficha Limpa — exatamente na ânsia de enrijecer o sistema — cria uma possibilidade de pena que não possui prazo determinado. Isso porque, como já dito outrora, com a redação dada pela Lei não se tratou apenas de punir o infrator com maior rigor, pois que o se observa é a ausência de estabelecimento certo e exposto na LC 135/2010 do quanto se busca punir. Diz-se isso justamente pelo fato de a inelegibilidade adicional, que começa a ser contada desde a decisão condenatória por órgão colegiado, não definiu o período exato de sua duração, justamente porque dependerá do tempo de tramitação do próprio processo que ensejou a inelegibilidade.

Assim, por não prever com exatidão a duração de uma dura pena que estabelece, a Lei da Ficha Limpa não cumpriu com um dos comandos constitucionais do artigo 14, § 9º — que é a razão da sua existência — que é o de estabelecer, para além dos novos casos de inelegibilidade, seus prazos de cessação. E aqui não cabe a argumentação de que a Lei cumpre esse comando quando estabelece o prazo de oito anos previsto na Lei; justamente porque esse prazo só se inicia após o cumprimento da pena do processo de improbidade, que se dá, por sua vez, após seu trânsito em julgado. A ausência de prazo certo da duração de inelegibilidade se dá antes disso, pois a LC 135/2010 cria a possibilidade da inelegibilidade provisória; como sendo aquela que se aplica a partir de uma decisão condenatória de suspensão dos direitos políticos, proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, até o trânsito em julgado (momento em que se iniciaria o cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos, advinda da condenação pela improbidade administrativa).

E antes do advento da Lei n. 14.230/2021, era justamente a impossibilidade que o sistema de ilegitimidade, alterado pela Lei da Ficha Limpa, possuía de prever o tempo que se passaria entre essa decisão por órgão colegiado e o seu trânsito em julgado que dava ares inconstitucionais ao regime. Isso porque feria o comando constitucional que deixava a cargo de Lei Complementar o estabelecimento de casos e prazos de cessação de outras inelegibilidades, bem como feria os parâmetros básicos do devido processo legal e da proibição de penas com caráter perpétuo estampados na Constituição Federal. Essa indefinição da pena efetivamente aplicada ao administrado foi tratada por Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Orides Mezzaroba (2015), que criticam a hipótese criada por ser aberta e variável, trazendo instabilidade ao processo:

Em realidade, há um prazo indefinido entre a condenação colegiada/trânsito em julgado e o cumprimento da pena ao que são acrescidos 8 (oito) anos. O prazo de inelegibilidade deixa, então, de ser fixado em lei para tomar, como marco, uma situação de absoluta variabilidade que, necessariamente, irá superar aquela apenação, levando, em consideração, o prazo de duração do processo (FERREIRA; MEZZAROBA, 2015, p. 47).

Além dessas violações, outro problema já havia sido levantado na ocasião do julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4578, conforme discorrido no item 2.3 deste trabalho; que seria a ideia de serem os recursos às instâncias superiores um privilégio do acusado, ou seja, um direito passível de disposição. Isso porque, poderia se pensar que essa “perpetuidade” da pena que se alega só existiria por culpa do acusado que prefere recorrer a ficar inerte e aguardar o trânsito em julgado automático do seu julgamento.

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Orides Mezzaroba (2015, p. 47) ainda elucidam que essa previsão significaria “que a interposição de recurso pela parte impende em aumento de sua pena, porque o trânsito em julgado vai se lançar para o futuro em data incerta e, destarte, o cumprimento da pena”, o que não parece ser a leitura mais correta com base nas garantias constitucionais.

Essa tese não se sustenta por razões óbvias, mas também conta com respaldo axiológico relevante. Inicialmente, é de se considerar que, após condenação por órgão colegiado, poderia a acusação buscar o agravamento da decisão por meio do recurso cabível, postergando o trânsito em julgado mesmo que o sancionado não interponha recurso defensivo. Mas é possível ir além, pois o desincentivo estatal para que os administrados recorram de

decisões que considerem injustas viola o princípio constitucional que garante o contraditório e a ampla defesa, insculpido no artigo 5º, inciso LV, da Carta. Além do mais, o acesso ao sistema recursal é garantia prevista no artigo 25, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969), como se vê:

Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

Assim, como já dito em momentos anteriores do trabalho, essa lógica argumentativa — que se assentou como uma realidade processual brasileira desde o advento da Lei da Ficha Limpa até a edição de Lei n. 14.230/2021 — acaba por transmutar a possibilidade de uso livre e desimpedido de recursos, que é uma garantia constitucional basilar para o direito processual nacional, em uma celeuma que o coloca como um empecilho jurídico, que pode agravar e postergar a pena eventualmente mantida pelo Poder Judiciário. Chega-se, portanto, ao ponto de não apenas banalizar a serventia recursal, mas de considerar o que foi concebido para servir de garantia ao administrado como sendo agora uma causa de recrudescimento de direitos fundamentais. Essa proposição é compartilhada por Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Orides Mezzaroba (2015, p. 47), que alertam para a “criminalização” do recurso defensivo:

O simples exercício da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, inc. LV) no seu sentido procedimental, deste modo, redundará em automático e severo prejuízo à parte, porquanto, o início do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos somente vai começar no cumprimento da pena e esta somente será adimplida, quando o processo chegar a seu termo. Ademais da violação do devido processo convencional, a variabilidade do tempo da condenação atenta, claramente, contra a noção mais singela de previsibilidade e de segurança jurídica.

Desse modo, parece ser a conclusão natural que a atual sistemática tenha criado um mecanismo que, quanto mais o réu exercer o seu direito constitucional (que não é privilégio) de defesa, maior o período pelo qual restará inelegível. Assim, a inelegibilidade opera como uma consequência gravosa não apenas para o crime cometido, assim como para o próprio exercício do direito recursal. Na prática, a parte recebe punição (severa) por exercer um ato

que é lícito: o prolongamento do direito defensivo e o gozo livre e desimpedido das prerrogativas inatas ao devido processo legal. Ou seja, a necessidade de se estabelecer uma nova sistemática nas inelegibilidades é para evitar uma conjuntura teratológica, na visão constitucional brasileira, em que o jurisdicionado é penitenciado por exercer livremente um direito fundamental (ABBOUD, 2021).

Aliás, o ministro Gilmar Mendes, quando de sua análise no julgamento da ADI n. 6630 — última discussão do Supremo sobre esse aspecto recursal punitivo instaurado —, realçou que essa interpretação da norma seria inconstitucional, justamente por se levantar contra a garantia recursal do acusado, como se vê:

Percebe-se, pois, que uma das interpretações da norma exsurge inconstitucional, diante da situação que daí decorre: caso maneje o recurso para anular ou rever sua penalidade – o que não pode lhe ser tolhido como corolário do postulado da ampla defesa – o julgamento de seu(s) apelo(s) ficara ao alvedrio do Poder Judiciário (cujo prazo de decidir e, reconhecidamente, improprio), ampliando seu prazo de inelegibilidade. Em outras palavras, o pretendente a cargo eletivo não pode ser penalizado por eventuais entraves ou tramites processuais que decorram da responsabilidade do Estado-Juiz em julgar, com celeridade, seu recurso, tal como preconizado pelo art. 5º, LXXVIII, da CF (STF, 2022, p. 219).

Dessa forma, conclui-se que o sistema de proteção dos direitos humanos brasileiro elenca o recurso contra decisões judiciais como um direito da pessoa humana, não podendo haver diminuição de seu alcance e óbice a sua aplicação; por isso não se pode aceitar que essa rasa argumentação prevaleça ante a um amplo e eficiente sistema de proteção de garantias individuais. Portanto, na prevalência do sistema da forma em que foi criado pela Lei da Ficha Limpa e mantido pelo Supremo, o jurisdicionado é apenado por exercer seu direito constitucional de defesa (art. 5º, LV, da CF) e, conseqüentemente, privado do acesso livre à justiça (art. 5º, XXXV, da CF).

Por essas razões, o poder de punir exercido pelo Estado deve ser regrado pelas regras constitucionais, para que não se verifiquem situações de abuso punitivo baseadas em uma sistemática que criou uma espécie de pena indefinida, sem prazo determinado/determinável para a cessação da inelegibilidade; condição que não se pode aceitar em um Estado Democrático de Direito, cujo poder de punir estatal se submete ao crivo da Constituição Federal.

3.2 DA NECESSIDADE DE DETRAÇÃO DO PERÍODO DE INELEGIBILIDADE CUMPRIDO PROVISORIAMENTE E OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

A detração é instituto de estudos comuns das ciências criminais, e, segundo a doutrina penalista, consiste na proibição de o Estado, no exercício de seu poder-dever de punir, cometer excessos, ao sujeitar um cidadão a uma restrição que supere à prevista na lei e que se adeque a sua situação particular. Alexis Augusto Couto de Brito (2006), em sua obra sobre a execução penal, conceitua e explica a aplicação da detração na seara penal, envolvendo a prisão provisória:

O fundamento da detração é evitar-se que o condenado seja punido duas vezes pelo mesmo crime, pois se o tempo de restrição da liberdade durante o período de prisão provisória não pudesse ser computado, o Estado estaria abusando de seu poder-dever de punir e excedendo-se no prazo de restrição do condenado. Seria sujeitar o condenado a uma fração desnecessária de pena (BRITO, 2006, p. 251).

No entanto, é necessário fazer a leitura do trecho guardando premissas do estudo atinente à improbidade administrativa — já consolidadas nessa etapa do trabalho —, para que seja possível substituir a modalidade de pena antecipada citada pelo autor (prisão preventiva), típica do direito penal, para o gênero dessa mesma antecipação da punição constante na seara da improbidade administrativa; que é o período de inelegibilidade provisória estabelecido pela Lei da Ficha Limpa, no período compreendido entre a decisão por órgão colegiado e o trânsito em julgado da ação.

A utilidade dos excertos doutrinários penais e a proteção penal atribuída pela Constituição Federal ao indivíduo são plenamente aproveitáveis a essa discussão — mesmo não sendo natural e eminentemente penal —, como amplamente debatido no tópico anterior, diante de tratarem ambos do poder punitivo do Estado, apenas manifestado em esferas diferentes. Portanto, a doutrina de René Ariel Dotti (2012) sustenta a proibição de dupla punição por parte do Estado ao cidadão pelo mesmo fato cometido, que se manifestaria como um abuso do poder de punir:

Há um princípio clássico de justiça segundo o qual ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo fato. A detração visa impedir que o Estado abuse de poder-dever de punir, sujeitando o responsável pelo fato punível a uma fração desnecessária da pena sempre que houver perda da liberdade ou a

internação em etapas anteriores à sentença condenatória (DOTTI, 2012, p. 711).

Desse modo, não sendo crível punir duplamente o mesmo ato, o que manifestaria flagrante excesso, cabe transmutar os ensinamentos acerca da detração penal à discussão trazida acerca da improbidade administrativa. O debate ganha fundamento desde o novo sistema introduzido pela Lei da Ficha Limpa, que estatuiu que a simples condenação por órgão colegiado bastaria para ensejar o início da incidência da inelegibilidade, mas que o cômputo dos 8 (oito) anos só se daria após o final do cumprimento da pena de suspensão de direitos políticos. Cria-se, portanto, duas espécies de inelegibilidade: a processual e a material, como explicam Otavio Venturini e Felipe Lauretti Spinardi (2021, p. 76):

[...] os tribunais entendem que a simples publicação da decisão colegiada já é suficiente para gerar tal efeito, ocasionando a chamada inelegibilidade processual (sendo a inelegibilidade material aquela decorrente do trânsito em julgado). Entretanto, independentemente do lapso temporal transcorrido entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado (período no qual a inelegibilidade estará vigorando), a jurisprudência posiciona-se no sentido de que o termo final não pode ser alterado, de modo que o prazo de duração da inelegibilidade findará apenas quando passados oito anos do cumprimento da pena.

Assim, considera-se a existência de duas inelegibilidades, justamente por não haver previsão na Lei de aproveitamento entre os períodos. Dessa forma, a tese ora encampada seria de utilizar da detração para harmonizar o sistema à necessária proteção dos direitos políticos. A detração, portanto, se empregaria ao deduzir o lapso temporal decorrido entre a decisão emanada por órgão colegiado e seu respectivo trânsito em julgado justamente do prazo legal e final de 8 (oito) anos, que somente se inicia após cumprimento ou extinção da pena de suspensão de direitos políticos. Rodrigo López Zilio (2020a), ao abordar o tema, traz a ideia de que o que deveria existir, após o início do cumprimento da pena de suspensão de direitos políticos, é uma suspensão no prazo da inelegibilidade — e não mais interrupção, como ocorria na prática judiciária comum — como se vê:

[...] pode-se afirmar que o acolhimento da tese da detração significa admitir que durante o prazo de cumprimento da pena (na qual os direitos políticos se encontram suspensos, por força do art. 15, III, da CRFB) há uma suspensão da contagem do prazo de inelegibilidade que, então, retoma seu curso após o cumprimento ou extinção da pena. Ou seja, a detração da inelegibilidade indica que o prazo de inelegibilidade não corre durante o período de suspensão dos direitos políticos e retoma o seu curso, limitado ao prazo

máximo de oito anos, após o cumprimento ou extinção da pena (Zilio, 2020a, p. 38).

A tese que ora se admite para discussão ganha sentido quando analisada sua aplicação com olhares constitucionais, pois deixa mais claro ao sancionado o prazo e os limites do cumprimento de sua pena. Assim, admitindo a incidência da detração nos processos de improbidade administrativa, haveria uma unificação da inelegibilidade, isso porque começaria a contagem da inelegibilidade com a decisão condenatória proferida por órgão colegiado; cessaria sua incidência durante o cumprimento da pena do processo original (pena de suspensão dos direitos políticos); e, após, retoma o seu curso natural e, no cômputo dos 8 (oito) anos de inelegibilidade que a Lei da Ficha Limpa prevê, descontar-se-ia o período já decorrido entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado dessa decisão. Facilitando o entendimento, Rodrigo López Zilio (2020b, p. 278), detalha ainda mais o processo imaginado e defende a sua aplicação:

É bastante razoável o entendimento de que, havendo o reconhecimento inicial da inelegibilidade a partir da prolação da decisão do órgão judicial colegiado, somente o prazo que resta dos oito anos de restrição à elegibilidade será computado após o cumprimento da pena. Ou seja, a partir do cumprimento da pena (com a suspensão dos direitos políticos) ocorre apenas uma suspensão do prazo da inelegibilidade – que teve seu início com a publicação da decisão do órgão judicial colegiado. Cumprida ou extinta a pena e finda a suspensão dos direitos políticos, é retomado o cômputo apenas do prazo remanescente da inelegibilidade (descontado o lapso temporal já transcorrido entre a decisão colegiada e o início da suspensão dos direitos políticos). Em síntese, essa tese defende uma espécie de ‘detração da inelegibilidade’ – buscando uma analogia com o Direito Penal e a execução penal.

Essa detração da inelegibilidade é, para além de uma tese acadêmica, imperativo para consumação de um regime de inelegibilidades que observe os preceitos constitucionais, por essa razão foi muito discutida desde o advento da Lei da Ficha Limpa. Fato é que a discussão acerca da possibilidade de aplicação da detração em se tratando de inelegibilidade é relativamente nova, isso porque, no regime anterior (antes da LC 135/2010) não havia a hipótese de cumprimento da inelegibilidade “provisoriamente” (antes do trânsito em julgado do processo). Hoje, com o regime admitindo essa hipótese a partir de uma decisão por órgão colegiado, o período em que o réu ficou inelegível compreendido entre essa decisão e o trânsito em julgado não se computa para fins do cálculo do prazo da pena do processo de improbidade administrativa (suspensão de direitos políticos), tampouco dos 8 (oito) anos

previstos na Lei, a se contar após aquela. Por essa razão, inclusive, se discute os excessos punitivos trazidos pelo novo sistema; como se vê na pesquisa de Alessandro Silva Ribeiro e Marco Aurélio de Lima Choy (2019, p. 97):

A extensão da inelegibilidade para além da duração dos efeitos da condenação criminal efetivamente fazia sentido na conformação legal que somente permitia a imposição da inelegibilidade nos casos de condenações transitadas em julgado. Agora, admitindo-se a inelegibilidade já desde as condenações não definitivas — contanto que prolatadas por órgão colegiado —, essa extensão pode ser excessiva. A disciplina legal ora em exame, ao antecipar a inelegibilidade para momento anterior ao trânsito em julgado, torna claramente exagerada a sua extensão por oito anos após a condenação. É algo que não ocorre nem mesmo na legislação penal, que expressamente admite a denominada detração, computando-se, na pena privativa de liberdade, o tempo de prisão provisória (art. 42 do Código Penal).

E é por essa razão que os autores continuam aduzindo ser recomendável, portanto, que, para além do cumprimento da pena de inelegibilidade, também seja antecipado seu cômputo para fins desse cumprimento; guardando coerência com os propósitos da Lei e com o princípio constitucional da proporcionalidade. Assim, defendem que a melhor interpretação do sistema de inelegibilidade à luz da Constituição Federal deve admitir o abatimento do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena principal o período de inelegibilidade já decorrido — e efetivamente cumprido — entre a condenação não definitiva e seu respectivo trânsito em julgado (RIBEIRO; CHOY, 2019, p. 97).

Se assim não fosse feito, seria possível a existência de casos de manifesto desarrazoamento, como teoricamente criados pela doutrina⁵⁰ e que serão realidade judicial nos próximos anos (quando os efeitos temporais da Lei da Ficha Limpa começassem a se manifestar). No mais, a norma infraconstitucional, além de criar uma hipótese de inelegibilidade com duração indeterminada, motiva situações irrazoáveis, que trazem limitações notáveis e desproporcionais do pleno gozo dos direitos políticos; ferindo, por consequência, um dos pilares do Estado Democrático de Direito (VENTURINI; SPINARDI, 2021).

⁵⁰ Os autores Otavio Venturini e Felipe Lauretti Spinardi (2021), ao refletirem sobre os impactos que a hipótese acaba por criar, estruturam um caso hipotético factível e comparável a qualquer processo judicial de improbidade administrativa, que se desenrole nos moldes originais da Lei da Ficha Limpa: “Mencione-se, exemplificativamente, o caso de uma pessoa cuja condenação por órgão colegiado tenha sido proferida em 2019. Caso o período entre esta e o efetivo trânsito em julgado seja de três anos (2022, portanto) e ela seja condenada à suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos, o término do cumprimento da pena se dará apenas em 2032. Assim, em 2032 seria iniciada (novamente) a contagem do prazo de oito anos previstos na Lei de Inelegibilidade, tendo como marco final data em 2040” (VENTURINI; SPINARDI, 2021, p. 76).

Nessa esteira, vê-se que o ferimento aos direitos políticos se fundamenta em uma ação legislativa (ativa) e judicial (passiva) desproporcional e excessiva na busca pela dita moralidade nos mandatos públicos. Desse modo, no que se refere aos delitos e as penas, é imperioso que exista sempre uma medida de justo equilíbrio — de forma abstrata (na atuação legislativa) e concreta (na atuação jurisdicional) — entre a gravidade do delito praticado e a punição imposta (PRADO, 2019); e, no caso trabalhado nessa pesquisa, observa-se claro descompasso entre o objeto jurídico tutelado e o período de inelegibilidade, que fere o princípio da proporcionalidade.

Essa proibição do excesso caminha no sentido de determinar que o Estado não deve, sequer a pretexto de cumprir os objetivos constitucionais atribuídos a ele, impactar desproporcionalmente as outras garantias fundamentais, que possuem sua serventia e razão de estarem postas nesse patamar.

E, mesmo que repetitivo, vale reforçar que, não bastasse o excesso consistente na impossibilidade de detração dos períodos, o próprio prazo de inelegibilidade é intangível ao acusado, ao menos até que haja o trânsito em julgado da decisão condenatória. A imprevisibilidade é escancarada, e a duração do processo — que naturalmente varia a depender de condições que fogem do controle da parte — se torna baliza para a dosimetria de sua pena; ofendendo o princípio da segurança jurídica.

Este princípio, juntamente com o da proporcionalidade, é valor constitucional e fundamenta o Estado Democrático de Direito. José Joaquim Gomes Canotilho (2003), ao se debruçar sobre a segurança jurídica, relaciona-a a dois conceitos: o de estabilidade e o de previsibilidade. Em que pese aquela vise a evitar que situações jurídicas estáveis sejam modificadas de modo arbitrário, a previsibilidade assegura calculabilidade e certeza. Assim, no sistema iniciado pela Lei da Ficha Limpa, fica prejudicada a previsibilidade, pois, quando da prática do ato ilícito, o jurisdicionado não consegue ter acesso preciso acerca da extensão da pena que lhe será imposta. E é natural que essa situação viole os pressupostos de atuação do Estado — mormente quando no exercício do poder sancionador —, pois viola a legalidade ao não garantir previsibilidade a essa atuação estatal.

E, retornando à discussão jurídica ora tratada, o ministro Luís Roberto Barroso, quando de sua análise da ADI n. 6630 — última discussão do Supremo sobre a possibilidade de detração nas inelegibilidades —, sustentou não parecer ter sido essa a intenção do legislador, justamente porque a realidade jurídica que se criou manifesta clara desproporcionalidade:

Portanto, se nós não computarmos o prazo que vai da decisão do órgão colegiado até o trânsito em julgado ou até o início do cumprimento da pena, esse cidadão ficaria com a sua inelegibilidade contada da seguinte forma: os nove anos entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado; os cinco anos da sua pena; e mais os oito anos da Lei da Ficha Limpa. Eu não acho que essa tenha sido a intenção do legislador e penso que há uma desproporcionalidade aqui.

[...] Então, a minha proposta é de interpretar a lei conforme a Constituição, entendendo que este é o sentido real da lei, para dizer que o período de inelegibilidade entre a condenação por órgão colegiado e o início do cumprimento da pena são deduzidos dos oito anos ao final. (STF, 2022, p. 56).

Essa proibição do excesso é garantia de respeito mínimo às regras estabelecidas para a atuação estatal, principalmente quando revestida do poder de punir. Sem que esses preceitos sejam respeitados, não é possível validar os atos estatais emanados contra os cidadãos, o que desprestigia o sistema punitivo e convalida um verdadeiro ciclo de desrespeitos à lei — e este último ato encabeçado por aquele que deveria zelar pelo seu estrito cumprimento.

3.3 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 COMO GARANTIDORAS DOS DIREITOS POLÍTICOS DOS CIDADÃOS

Faz-se necessário iniciar esse tópico estabelecendo quais são as raízes do surgimento da Lei n. 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Fato é que, conforme se demonstrou na sequência desse trabalho, alguns abusos foram implantados na Lei das Inelegibilidades — e aqui se focará nas consequências legislativas criadas pela Lei da Ficha Limpa ao exercício dos direitos políticos. Sendo assim, acerca dessas questões específicas discutidas, o Poder Judiciário foi instado a se manifestar por diversas vezes, esperando que assumisse o papel de revisor constitucional do tema. Como amplamente registrado nos capítulos anteriores, houve uma omissão e até desinteresse por parte do Judiciário em encabeçar o movimento e não aproveitou a oportunidade de reestabelecer as balizas constitucionais ao sistema de inelegibilidades⁵¹. Dessa forma, diante

⁵¹ Diz-se isso diante do controle abstrato de constitucionalidade feito pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) n. 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4578. Ademais, viu-se a propositura de uma nova Ação Direta de Inconstitucionalidade, agora a de n. 6630/DF, que buscou retomar a discussão acerca da necessidade de reinterpretar os prazos de inelegibilidade e a forma de aplicação prática do comando normativo da Lei da Ficha Limpa.

desse cenário lacunoso, foi o Poder Legislativo que encontrou uma forma para equilibrar o processo e deu novos contornos legais para o tema, que serão discorridos a partir de agora.

A Lei n. 14.230 de 25 de outubro de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União - DOU de 26/10/2021, alterando substancialmente a antiga Lei de Improbidade Administrativa, e entrou em vigor imediatamente na data de sua publicação. Tratando do aspecto material, as mudanças trazidas dificultam o uso indiscriminado da ação de improbidade administrativa de forma parcial e política, tendo em vista o estabelecimento de um filtro mais restrito sobre as causas que dão azo a essa persecução de responsabilização estatal. Dentre outras tantas alterações, agora é necessário o dolo direto para caracterizar o ilícito previsto na Lei; bem como o sistema genérico, abstrato e subjetivo de configuração dos ilícitos da improbidade agora dá lugar a um rol organizado e positivado de condutas puníveis pela Lei; e há um afastamento dessa esfera da jurisdição daqueles pequenos delitos, que mantêm sua ilicitude, mas não se reputam mais em ímprobos.

Como já visto brevemente, a nova lei, ao alterar já o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, traz importante e simbólica inclusão: a partir de sua vigência, aplicar-se-ão ao sistema de improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Importante pacificação vez que, na sistemática anterior, pairava dúvidas aos intérpretes e acabava por legitimar abusos e conduções processuais que contrariavam os preceitos constitucionais.

Admitir a aplicação mandatória dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador significa dizer que, a partir de então, não há dúvidas que princípios como o do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV, CF); o princípio da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, XXXIX, CF); o princípio da individualização da pena (art. 5º, inc. XLVI); e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser observados quando do trato com casos de improbidade administrativa. Não se admite mais a argumentação de separação de instâncias, em que haveria um sistema apartado das regras gerais constitucionais, consubstanciado no trato com a responsabilização estatal à margem da lei.

Por isso se fez o paralelo inicial nesse tópico, pois, justamente pelo fato de ser o sistema criado pela Lei da Ficha Limpa um óbice para a efetivação dos direitos humanos, é que a nova lei justifica sua existência e necessidade. Essa é a conclusão também de Matheus Santos Mendonça e Matheus Silva de Carvalho (2022, p. 110), que analisam o comportamento do legislador quando dessa revisão normativa: “atento a esse viés enrijecido,

o Legislador alterou os parâmetros de imputação, que passaram a se submeter expressamente aos princípios constitucionais do direito sancionador (art. 1º, § 4º), a exemplo da presunção de inocência, da proporcionalidade, da lesividade, etc”.

Diz-se isso, pois ala doutrinária que se debruça sobre o tema faz a apresentação da nova lei de forma diametralmente oposta daquela compartilhada acima, e assim se posiciona por ver a Lei n. 14.230/2021 como um importante marco de retrocesso no sistema de proteção à probidade pública no Brasil. Posição compartilhada, por exemplo, por Renato de Lima Castro⁵² (2022, p. 125):

As normas contidas na citada lei modificaram, de maneira quantitativa e qualitativa, o sistema jurídico de proteção da probidade administrativa até então vigente. A alteração trouxe, em grande parte, preceitos normativos que minimizaram e retrocederam no combate à malversação do dinheiro público no País.

Em que pese a nova Lei tenha trazido diversas alterações que, por razão de afinamento temático, se mostram de impossível abordagem nessa pesquisa — bem como não se pretenda refutar levemente o trecho citado alhures utilizando como fundamento o pequeno recorte delimitado por esse trabalho —, há de se constar que as alterações que serão explanadas adiante possuem o condão de reestabelecer a ordem constitucional ao processo da improbidade administrativa bem como revalorar um princípio democrático que foi usualmente ferido na constância da sistemática instaurada pela Lei da Ficha Limpa; que é o exercício dos direitos políticos de modo desembaraçado.

A Lei n. 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa, trouxe significativas mudanças no que diz respeito à prescrição dentro do procedimento administrativo e do processo judicial; ao transformar o isolado artigo 23, e seus três incisos, em um conjunto mais completo e detalhado de regras sobre o tema. Na redação anterior, o texto se limitava a trazer termos iniciais para propositura das ações, basicamente estabelecendo o prazo de 5 (cinco) anos para que fossem propostas as ações de improbidade administrativa. Iniciava, portanto, a contagem desse prazo com o término do vínculo com a Administração Pública — seja pelo mandato, cargo em comissão ou função de confiança — ou

⁵² Há de constar que o referido autor é promotor de Justiça e sua posição exemplifica o descontentamento do Ministério Público com a Lei n. 14.230/2021, que pode ser conferida e atestada por meio dos diversos pareceres contrários assinados pelo Ministério Público Federal em detrimento da Lei e, à época, de seu projeto.

com a data da apresentação da prestação de contas final de entidade que receba vantagens pecuniárias de órgão público.

Com o novo texto, a estipulação de prazos para os atos de busca pela responsabilização de agentes públicos ímprobos ganha especial relevância, pois há um aumento desse prazo para 8 (oito) anos, entretanto a Lei faz incluir extensa regra de suspensão e interrupção desses prazos, que enriquecem o sistema e trazem maior responsabilidade ao Poder Público na tarefa de busca pela punição. Quanto a essa suspensão do prazo, condição criada pela nova lei, detalha Jaques de Camargo Penteado (2022, p. 13):

A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo suspende a prescrição por 180 dias no máximo (art. 2º e art. 23, § 1º, Lei nº 8.429/92). O inquérito civil deverá ser concluído em 365 dias, prorrogáveis uma única vez, mediante promoção fundamentada (art. 2º e art. 23, § 2º, Lei nº 8.429/92). Com essa norma, procura-se a efetividade da garantia constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, CR).

Além dessas duas importantes regras que objetivam a dinamização e temporização do processo, procedeu-se com uma padronização da contagem da prescrição e uma nova norma geral de prazo prescricional trazida no artigo 23: “A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência” (BRASIL, 2021). Mas a Lei vai além, trazendo no parágrafo 4º desse artigo marcos interruptivos para o prazo de 8 (oito) anos do *caput*, sendo assim, em havendo quaisquer dos eventos previstos nos incisos⁵³, o prazo de prescrição seria interrompido e voltaria a ser contado novamente desde o início.

Dos marcos previstos em Lei, dois deles são inexpressivos para o debate iniciado nesse trabalho, vez que se operam antes de decisão condenatória de um tribunal local ou regional (órgão colegiado), ou seja, antes do início da inelegibilidade preventiva criada pela Lei da Ficha Limpa. Assim, o primeiro marco interruptivo que ganha destaque para essa discussão é exatamente o previsto no terceiro inciso, que se opera mediante a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma

⁵³ São 5 as causas de interrupção da prescrição previstas na Lei, quais sejam: I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; II - pela publicação da sentença condenatória; III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência. A partir de então, segundo a LC 64/1990, estaria o réu inelegível até o trânsito em julgado, ainda restando a pena de 8 (oito) anos de inelegibilidade a se cumprir após o cumprimento da pena de perda dos direitos políticos — consequência da condenação.

A primeira grande discussão levantada pela pesquisa acerca da possível perpetuidade da pena — em razão de, na sistemática anterior, ser impossível estabelecer com a certeza que um Estado Democrático de Direito precisa para se legitimar o prazo de duração dessa penalidade — ganha uma resposta audível da nova legislação. Eis que se estipulou a aplicabilidade da chamada prescrição intercorrente também nos processos administrativos. Para Arruda Alvim (2018, p. 65), essa modalidade seria: "aquela relacionada com o desaparecimento da proteção ativa, no curso do processo, ao possível direito material postulado, expressado na pretensão deduzida". Assim, verifica-se a ocorrência da prescrição intercorrente quando constatada a inércia continuada e ininterrupta no transcurso da lide, por certa fração de tempo estipulada em lei.

Com a alteração normativa em comento, se o processo alcançar algum dos marcos interruptivos elencados, a prescrição reinicia sua contagem, contudo com um detalhe trazido pelo parágrafo 5º, do mesmo artigo 23: o prazo recomeça a ser contado pela metade do prazo previsto no *caput*. Ou seja, a prescrição geral possui seu prazo estipulado em 8 (oito) anos, mas em caso de o processo atingir algum dos marcos interruptivos, esse prazo é interrompido e recomeça a ser contado no novo limite de 4 (quatro) anos; nova modalidade que caracteriza a prescrição intercorrente, nos termos do estudo de Marne Figueiredo e Joilson Vasconcelos (2022, p. 894):

Outra novidade foi o surgimento da Prescrição intercorrente introduzida pela Lei 14.230/2021, possuindo prazo de quatro anos. Havendo ação de improbidade em curso há mais de quatro anos, na qual ainda não foi prolatada sentença, ao rigor da textualidade inserida nas novas alterações, haverá a extinção do processo em razão da prescrição intercorrente.

Sendo assim, o tempo entre a decisão colegiada e o seu trânsito em julgado, que antes poderia se estender indistintamente dependendo da morosidade do Poder Judiciário e da oportunidade política envolvida, agora possui um prazo delimitado. Desse modo, torna-se certo que, se o julgamento nas instâncias superiores não acontecer no prazo de 4 (quatro) anos do acórdão proferido por órgão colegiado, estar-se-á diante de um processo prescrito. Em assim ocorrendo, haveria o reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão

sancionadora, devendo o juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público — de ofício ou a requerimento da parte interessada — decretá-la de imediato.

Ocorre que há mais dois marcos interruptivos que merecem atenção, dispostos no quarto e no quinto inciso do mesmo artigo 23 da Lei. Eles consolidam a publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça (inciso IV) ou do Supremo Tribunal Federal (inciso V) que confirmem acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência como marcos que interrompem a prescrição (quadrienal) e recomeçam a contagem de novos 4 (quatro) anos. Em assim sendo, com uma análise matemática, seria aceitável a ocorrência de situações que flertam com o regime desproporcional anterior, como se exemplificará adiante.

Considere-se a seguinte situação hipotética: um indivíduo, condenado por ato de improbidade administrativa, recebe uma punição de suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) anos; condenação que é confirmada pelo tribunal regional (órgão colegiado); condição que faz com que se inicie o cumprimento da inelegibilidade provisória e que se interrompa novamente o prazo prescricional — já reduzido — de 4 (quatro) anos. Após esse marco, o indivíduo decide apresentar recurso ao Superior Tribunal de Justiça, que realiza o julgamento desfavorável 3 (três) anos e 11 (onze) meses após a publicação da decisão do tribunal local — dentro do prazo quadrienal e o que faz interrompê-lo novamente. Após esse julgamento, o indivíduo decide recorrer ao Supremo Tribunal Federal, que realiza o julgamento desfavorável também 3 (três) anos e 11 (onze) meses após a publicação da decisão do Superior Tribunal de Justiça — também dentro do prazo quadrienal e o que faz interrompê-lo definitivamente pela última vez no processo. Além disso, operando-se o trânsito em julgado da decisão condenatória, cessa a inelegibilidade provisória e dá início ao cumprimento da pena de 8 (oito) anos de suspensão dos direitos políticos; e, após, iniciar-se-á o cumprimento da inelegibilidade definitiva por mais 8 (oito) anos.

Ora, o problema inicial da indefinição e perpetuidade da pena aparenta ter sido resolvido pelo sistema de prescrição inaugurado pela Lei n. 14.230/2021, pois agora torna-se possível prever o tempo máximo de duração da inelegibilidade provisória; contudo, com o exemplo hipotético criado, verifica-se, ainda, manifesto abuso e desproporcionalidade no tamanho da punição provisória, somada às penas ordinárias. Isso porque, considerado a partir da publicação da decisão do tribunal local, o indivíduo restou 7 (sete) anos e 10 (dez) meses inelegível provisoriamente, sem contar os 8 (oito) anos de punição do processo e mais os 8 (oito) anos da inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa. Isso completa quase 24 anos com restrição severa aos direitos políticos do indivíduo. Veja, a pena atribuída pelo magistrado, e

confirmada por todos os outros tribunais, foi de 8 (oito) anos, mas a restrição aos seus direitos políticos poderia se multiplicar por três vezes, transformando-se em quase duas décadas e meia; tudo pela sistemática atrapalhada iniciada pela LC 135/2010.

Ocorre que, felizmente, essa não foi a única alteração trazida pela Lei n. 14.230/2021 que reforça seu compromisso pelo fortalecimento dos direitos políticos; isso porque houve modificação do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, que agora em seu parágrafo 10 estabelece nova regra para a contagem do prazo e do cumprimento dessa pena, condizente em: “Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória” (BRASIL, 2021).

Essa é a grande revolução trazida pela lei reformadora, pois termina sua missão de trazer mais proporcionalidade e racionalidade ao sistema de inelegibilidades relacionado à improbidade administrativa. Agora, admite-se expressamente a subtração da pena final de inelegibilidade do período cumprido provisoriamente, compreendido entre a publicação da decisão condenatória por órgão colegiado e o trânsito em julgado dessa decisão.

Assim, no caso hipotético trazido acima, o período de 7 (sete) anos e 10 (dez) meses em que o indivíduo ficou inelegível provisoriamente, entre a decisão por tribunal local e o trânsito em julgado após a decisão do STF, seria abatido dos 8 (oito) anos de inelegibilidade que seriam cumpridos após o cumprimento da pena de suspensão de direitos políticos. Com isso a nova contagem seria: 7 (sete) anos e 10 (dez) meses em que restaria inelegível provisoriamente, somados com os 8 (oito) anos de punição do processo, e apenas mais 2 (dois) meses de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa — tendo em vista a aplicação da detração do período de inelegibilidade provisória. Dessa forma, o que antes completava quase 24 anos com restrição severa aos direitos políticos do indivíduo, com a nova sistemática, se verificaria uma sanção de 16 anos; punição mais proporcional e justificável em um regime que impescinde de segurança jurídica, previsibilidade e proporcionalidade.

E essa medida vem ao encontro da tese que essa pesquisa encampa: os direitos políticos, por sua classe fundamental, não podem sofrer violações desproporcionais, sob o risco de inviabilizar todo o sistema democrático construído no Brasil. A garantia da existência e do livre exercício dos direitos políticos é fundamental, justamente porque dá substrato ao regular exercício da cidadania — como amplamente debatido no primeiro capítulo — e, por via de consequência, ao progresso e à manutenção do Sistema Democrático.

A cidadania, enquanto um lema político, orienta à ideia de que em seu conteúdo material é importante a garantia do exercício de todos os direitos inerentes aos indivíduos na sociedade em que está inserido. Fala-se em lema, pois, politicamente redundante na projeção de tudo aquilo que possa ser feito pelo cidadão para influenciar a vida em sociedade (BUTLER, 2015).

A cidadania engloba, basicamente, o exercício e a possibilidade de agir em busca de direitos que constituam as dimensões de Direitos Humanos; e, como já elucidado, os Direitos Humanos partem do reconhecimento de valores essenciais à sociedade em dado momento, de modo que a partir de um processo de resistência é possível alcançar seu reconhecimento formal no âmbito dos Estados.

Como amostra do valor inestimável que essa classe de direitos representa ao nosso sistema, temos, para além de mecanismos de proteção internacional, os direitos políticos possuindo grande relevância e respaldo na Constituição Federal nacional; prova disso são as inserções atinentes ao tema que se verificam na Carta a partir do artigo 14, o que manifesta simbolismo importante ante a uma reação ao momento de maior restrição a esses direitos da história brasileira: o regime militar brasileiro.

Fato é que dizer que o exercício dos direitos políticos deve ser livre não quer dizer que sua aplicação deva ser irrestrita. Isso porque, por vezes, faz-se necessária a regulamentação e, eventualmente, a limitação do exercício dessa classe de direitos fundamentais — justamente pela necessidade de adequar sua existência de modo compatível com outras garantias fundamentais. Desse modo, a Constituição Federal, após elencar a forma de exercício dos direitos políticos, inicia extensa lista de regulamentação e restrições, momento em que aparece a inelegibilidade.

Desse modo, não se pretende aqui sustentar que, pelo fato de ser um direito fundamental, o exercício dos direitos políticos é intocável; isso porque a própria Constituição Federal admite que, quando desrespeitados certos paradigmas, os direitos políticos poderão ser cerceados. O que se defende é que esse cerceamento deve seguir as demais normas constitucionais, a fim de evitar abusos e cassações políticas calcada em motivações não republicanas. Entretanto, a problemática que, por fim, se levanta é um movimento de ampliação das legislações que, com o fito de combater a corrupção, acabam por restringir os direitos políticos sem o respeito natural a essa classe; atividade percebida por Cynthia Gruending Juruena e Renan Guedes Sobreira (2022, p. 370):

No entanto, nos últimos anos no Brasil, em nome da luta contra a corrupção, vem ocorrendo, em alguns casos, a relativização dos direitos fundamentais políticos afrontando os preceitos constitucionais.

Distante de apregoar fim a agenda anticorrupção, evidencia-se que essa não pode se utilizar de meios que violem direitos fundamentais, e, especificamente como objeto do estudo, os direitos políticos. Conclui-se que as restrições a direitos políticos postas como estão pela Lei da Ficha Limpa, pelas interpretações do Supremo Tribunal Federal a respeito dessa e da Lei de Improbidade Administrativa afrontam os pressupostos democráticos. A finalidade, combate a atos corruptivos, não justifica a utilização de meios como a relativização de direitos fundamentais, sendo imperioso respeitar o texto constitucional.

E com esse trecho podemos voltar à crítica principal do trabalho, consistente na ofensa aos direitos políticos dos cidadãos decorrente do advento da LC 135/2010, originária de uma movimentação popular pelo combate à corrupção. Os ultrajes introduzidos pela Lei se fundamentaram, à época, justamente pela busca desenfreada e populista pela responsabilização dos homens públicos ímprobos — a qualquer custo.

Há de se constar que a pesquisa não se opõe à criação de medidas que atuem no combate à corrupção, no entanto, não é possível que, para sua efetivação, se coloque em xeque as garantias fundamentais dos cidadãos. Isso porque os direitos políticos são imprescindíveis ao regime democrático, e não podem ser objeto de restrição à revelia do que assegura a Constituição Federal. O lema do combate à corrupção, quando enseja a violação de preceitos fundamentais, acaba por desvirtuar o Estado Democrático para Estado de Exceção; que deve ser reprimido pela sociedade brasileira já marcada por tantos momentos excepcionais registrados na história nacional.

No Brasil, como visto, em razão da alternância contínua no conteúdo da cidadania, os direitos políticos acabaram sendo os últimos em termos de potencialização (CARVALHO, 2002). Isso porque, em momentos históricos como o período varguista e o regime militar houve a supressão de direitos políticos sem larga insatisfação da população. Além do mais, como fez-se constar, José Murilo de Carvalho (2002) elucida que a cidadania no Brasil é marcada por uma relação constante de avanços e retrocessos, de modo que é sempre importante estar atento à necessidade de potencializar uma democracia que é considerada jovem.

Diz-se isso, pois, no Brasil, historicamente — como abordado no primeiro capítulo — observam-se contínuas alterações sobre a existência ou não dos conteúdos materiais da

cidadania, ao ponto de, por vezes, permitir ao Estado suprimir dimensões de direitos de seus tutelados sem grandes dificuldades. Com isso, se denota que a cidadania sempre esteve associada a um processo de alternância e que a população acaba sendo passiva ao ver suas restrições, em virtude da inexistência do próprio reconhecimento acerca de sua importância. Portanto, a cidadania no Brasil é um lema político tardio diante da dificuldade de criar na população, no decorrer dos contextos históricos, um sentimento de proteção e reconhecimento da titularidade dos direitos que eram gradativamente adquiridos (CARVALHO, 2002).

E esses parâmetros construídos no capítulo introdutório se confirmam nesse ponto da pesquisa, pois, exatamente por não possuir a população sentimento efetivo de pertença e senso de responsabilidade pelo controle da atuação estatal sancionatória, é que abusos constitucionais foram aprovados com a Lei da Ficha Limpa; movimento que se consistiu em uma forte pressão popular pelo sucesso da proposição. Não se via — ou se procurava não ver — que a sistemática inaugurada era draconiana e repercutiria negativamente no núcleo de direitos fundamentais, que devem, ao contrário, ser preservados ao máximo, pois constituem a base do Estado Democrático de Direito.

E, já caminhando para o final, esse poder de escolha do cidadão deve ser lido com muita seriedade, pois quando a Constituição traz essa garantia à população o faz, para além de uma forma de assegurar a plena participação política e cidadã, também como incentivo ao povo a votar e, conseqüentemente, aperfeiçoar as balizas democráticas do país.

Assim, deve se buscar a maximização da qualidade desse direito fundamental, afastando a possibilidade de reduzi-lo em nome de um lema abstrato de proteção à moralidade, garantindo ampla possibilidade de participação pública e um processo inclusivo dos cidadãos no processo eleitoral. Isso porque, ao se não respeitar os direitos políticos fundamentais, se torna impossível o estabelecimento e fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, o que, conseqüentemente, abre espaço para autoritarismos e abusos (SALGADO, 2018), advindos de figuras que se apresentam como defensoras da moralidade pública, dispostas a enfrentar às más práticas políticas a qualquer custo e sem o devido controle.

Vale dizer, ainda, que ao limitar o direito público subjetivo de ser votado não se afeta tão somente o cidadão de maneira individualizada, pois, de maneira oposta, se atinge toda a comunidade. Diz-se isso, pois esta fica impedida de concretizar de forma ampla e livre o processo de escolha de seus representantes, conforme defende Pedro Novais Ribeiro (2021, p. 115):

Essa possibilidade, em última análise, acaba por enfraquecer a própria democracia, com indevido fortalecimento do fenômeno da criminalização e demonização da política, o que deve ser revisto pelos juízes e tribunais pátrios, a fim de se evitar fenômenos indesejáveis como o surgimento de lideranças populistas e autoritárias e o excesso de poder em instituições como o Ministério Público, baseado na ideia de que neles estariam resguardados, unicamente, os princípios da probidade e moralidade e que somente os mesmos saberiam ditar os rumos a serem seguidos pela comunidade. Nesse desiderato, entende-se que essa crença é flagrantemente falsa em uma sociedade plural e democrática, onde o debate e ampla liberdade de escolha entre as mais variadas vertentes devem ser tutelados e garantidos ao máximo, com observância, ao seu tempo, da necessária punição aos abusos, irregularidades e ilícitos, caso efetivamente cometidos e cabalmente provados, após o devido processo legal, com trânsito em julgado, fortalecendo, pois, a democracia, como devido.

No mesmo sentido se posicionam Alessandro Soares et al (2018), ao dizerem que o afunilamento de escolha do candidato não é bom sinal a uma democracia, pois fragiliza o voto de cada integrante da cidadania:

Dentro desse horizonte, é preciso notar que toda candidatura posta para a escolha do eleitorado aparece como um elemento de representatividade. A redução arbitrária do campo de seleção da cidadania pode causar a eliminação da representatividade política perante determinada conjuntura, atingindo a legitimidade do sistema de poder institucionalizado. Note-se que o afunilamento do campo de escolha tem um sentido de restrição do próprio direito de sufrágio ativo, isto é, fragiliza o voto de cada integrante da cidadania. (SOARES, 2018, p. 9)

Portanto, com o auxílio das lições de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Orides Mezzaroba (2015), é que se conclui que a legislação brasileira, com as restrições trazidas pela LC 135/2010, buscou se antecipar ao processo de escolha — que, por sua natureza, é — popular. Criou-se, assim, um novo degrau de seleção dos candidatos — seja por meio dos órgãos de classe, tribunais de contas, autoridades administrativas, autoridades judiciárias, casas legislativas — a quem se confere o direito/poder de definir e restringir o rol de possibilidades de escolha do cidadão. Dessa forma, retira-se, do sufrágio universal, a prerrogativa de escolha desembaraçada do eleitor. Com receio de que o povo “escolha errado”, cria-se indutores da escolha popular, o que não se coaduna com os princípios democráticos e republicanos; justamente pois é por meio das tentativas que a população aprimora sua consciência cidadã e democrática.

Os direitos políticos, portanto, passaram pelo processo de alternância histórica nos últimos anos; justamente pela aprovação da LC 135/2010, que restringiu sobremaneira o seu exercício, no início da década passada. Assim, após tentativas de reanálise pelo Poder Judicial das violações constantes na Lei — que restaram, todas as vezes, sem sucesso —, o Poder Legislativo agiu novamente buscando reestabelecer parâmetros mínimos de ordem constitucional à sistemática das inelegibilidades e da improbidade administrativa. Fortaleceram-se, portanto, os direitos políticos, que, agora, mesmo que ainda limitados pela inelegibilidade estão passíveis das regras constitucionais; ou seja, o processo que a desencadeará se submeterá expressamente aos princípios constitucionais do direito sancionador, bem como sua pena terá estimativa certa de duração e a parte do período dessa pena que for cumprida provisoriamente será detraída da pena de 8 (oito) anos estabelecida na Lei da Ficha Limpa.

CONCLUSÃO

A cidadania é um lema político cujo conteúdo permite a busca, o reconhecimento e o aperfeiçoamento de categoria de direitos — humanos, no plano internacional e fundamentais, no âmbito interno. Desse modo, não é um conceito fechado, pois está sempre em evolução, o que permite dizer, por consequência, que é insaturado; ou seja, guarda relação direta e intrínseca com diversas questões (conjuntos de direitos, por exemplo) para ser um instrumento de apropriação contínua de direitos.

No Brasil, o reconhecimento da cidadania não se deu de maneira uniforme como aconteceu na Inglaterra ou em outros países da América do Sul — relação de conquista/afirmação de direitos civis, políticos e sociais. Em verdade, operou-se em constante relação de alternância entre avanços e retrocessos e a categoria de direitos que primeiro se firmou foi a social. Essa situação trouxe consequências significativas ao aperfeiçoamento dos direitos civis e políticos, na medida em que permitiu ao Estado suprimi-los por conveniência. Nesse sentido, o período de regime militar escancarou justamente essa situação, porquanto houve significativas restrições no exercício da participação dos cidadãos na tomada de decisão da vida civil e política, cuja regulamentação era regida por meio de Atos Institucionais.

Especificamente em relação aos direitos políticos, após o período da redemocratização, houve seu fortalecimento não apenas diante do reconhecimento de direitos fundamentais na Constituição Federal, mas principalmente porque ampliou a consciência social acerca da importância da resistência às arbitrariedades praticadas pelo Estado, do valor da democracia, da participação política — ativa ou passiva — e das liberdades individuais. Portanto, essa categoria de direitos foi sobrelevada ao ponto de aproximar os cidadãos do Estado e fazer valer o direito/dever de participar de sua organização e funcionamento. Para além, na historiografia sobre a evolução da cidadania, é a última categoria — dentre as três abordadas na dissertação — que está em processo maior de consolidação.

Firmar o conteúdo dos direitos políticos no Brasil é indispensável, porque somente assim estar-se-á diante do reconhecimento de uma democracia forte. Assim, advertiu-se que qualquer manifestação de supressão a eles resulta em consequência negativa à estrutura social, porque retira do povo a possibilidade de escolher o futuro que para si deseja.

É importante destacar que, a partir de lemas políticos, os cidadãos passaram a ter posturas críticas em relação às arbitrariedades que são praticadas pelo Estado, tanto que na última década tornaram-se comuns manifestações coletivas no sentido de reivindicar demandas ou afirmar apoio a certos seguimentos de ideais. Ocorre que, mesmo que a promulgação da Constituição Federal de 1988 tenha trazido uma roupagem cidadã aos direitos políticos — sobretudo pela sua positivação —, é inegável que ainda atualmente é possível deparar-se com situações que colocam em xeque a concretude da cidadania.

Como exemplo disso — e que constitui objeto da pesquisa — a Lei da Ficha Limpa, de iniciativa popular, representou expressão significativa da democracia no Brasil com a finalidade de atribuir transparência e afastar atos de corrupção daqueles que optaram por exercer a capacidade política passiva, além de prever hipóteses de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício dos mandatos.

Todavia, conforme abordado, com o advento da Lei, cria-se nova regra que atribui inelegibilidade a todos aqueles que forem condenados — não mais apenas com decisão transitada em julgado — com pelo menos decisão proferida por órgão colegiado, durante o tempo de condenação acrescidos mais 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pela prática dos crimes ou atos de improbidades listados. E isso, em contrapartida, representou conflito direto com disposições da Constituição Federal, seja na ótica da presunção de inocência ou na proeminência dos direitos políticos, capaz, inclusive, de estabelecer uma sanção sem delimitação temporal compatível. A realidade instaurada com esse instrumento normativo foi que a inelegibilidade durará o tempo de duração recursal, somados 8 (oito) anos. E os efeitos são vários, tais como, por exemplo, ofensa à proporcionalidade e inibição de recursos aos tribunais superiores (acesso à justiça).

Nesse cenário, diante das incertezas jurídicas que permeiam a aplicação das responsabilizações penal, administrativa e eleitoral estabelecidas pelas legislações trabalhadas, relembra-se que o objetivo da pesquisa foi o de analisar os efeitos da entrada em vigor da nova Lei de Improbidade Administrativa, que trouxe mecanismos de correção aos abusos perpetrados pela Lei da Ficha Limpa no que concerne aos prazos em que o agente público restará impedido de exercer a plenitude de seus direitos políticos, ao ser condenado por ato de improbidade administrativa.

Sobre isso, discutiu-se que a plena ciência da pessoa sancionada sobre a pena que receberá é direito inerente em um processo legal que garanta direitos mínimos ao acusado. Portanto, a possibilidade de subsistir no ordenamento jurídico sanção cuja previsão não esteja

devidamente aclarada traz consequências negativas ao aperfeiçoamento da democracia, razão pela qual, em se tratando de improbidade administrativa, é salutar que o agente processado tenha conhecimento do prazo que ficará inelegível em caso de condenação. E, para além, viu-se também que, desde o advento da Lei da Ficha Limpa, inauguraram-se discussões jurídicas no sentido de ser importante, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, realizar a detração do período de inelegibilidade, a fim de tentar minorar os efeitos da sistemática adotada aos direitos políticos de possíveis candidatos em processos eletivos. Todavia, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar tais situações, por mais de uma vez, manteve posicionamento no sentido de serem tais prescrições normativas compatíveis com a Constituição Federal.

Neste ponto, em se cumprindo o objetivo da pesquisa e observando-se a delimitação temática sobre a repercussão no sistema de direitos políticos, identificou-se que:

1. A nova Lei de Improbidade Administrativa buscou dar um enfrentamento à contenda. Inclusive — assumindo posicionamento diverso dos que já haviam sido exarados pelo Poder Judiciário — o Poder Legislativo, ao promulgar a norma jurídica, apresentou novos olhares à questão, visando a equalizar a aplicação e proteção dos direitos políticos envolvidos. Assim, mesmo não sendo o objeto central da pesquisa, viu-se que os enunciados prescritivos da Lei orientam que, além de ser necessário o dolo direto para caracterizar o ilícito previsto na Lei, é vedado o uso indiscriminado da ação de improbidade administrativa de forma parcial e política, razão pela qual estabeleceu um filtro restrito às hipóteses de cabimento da ação — de maneira taxativa.

2. Os princípios constitucionais relacionados ao direito administrativo sancionador passam a ser expressamente considerados no decorrer da ação, de modo que é dimensionada a garantia do devido processo legal, do exercício do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica, da individualização da pena, dentre outros.

3. A Lei alterou significativamente o artigo 23 da antiga Lei de Improbidade Administrativa, de modo que passou a dispor especificamente sobre o prazo prescricional e suas regras de suspensão e interrupção. Isso exige, ainda que indiretamente, uma postura mais ativa do Poder Público no enfrentamento da questão e em respeito ao comando da razoável duração do processo. Inclusive, duas disposições do mencionado artigo, que estão descritas em seu parágrafo 4º, ganham destaque:

(i) a aplicação do instituto da prescrição intercorrente (inciso III) como instrumento fulminador da ação, cujo cômputo se dá em conformidade com o § 5º do diploma normativo, que prevê que, sempre diante de hipóteses de interrupção do prazo prescricional, o prazo aplicável será reduzido pela metade daquele descrito no *caput* do dispositivo. Desse modo, em síntese, considerando que a prescrição geral possui seu prazo estipulado em 8 (oito) anos, em caso de o processo atingir algum dos marcos interruptivos esse prazo é interrompido e recomeça a ser contado no novo limite de 4 (quatro) anos. Como consequência, portanto, há naturalmente uma delimitação temporal entre a decisão colegiada e o seu trânsito em julgado, que deverá ocorrer em até 4 (quatro) anos sob pena da pretensão condenatória ser extirpada pela prescrição.

(ii) não é possível se olvidar que os incisos IV e V, do § 4º, do artigo 23 da nova Lei de Improbidade Administrativa apresentam, também, a publicação de decisão ou acórdão exarado(s) pelo Superior Tribunal de Justiça e/ou Supremo Tribunal Federal como fontes de interrupção do prazo prescricional intercorrente. Essas disposições orientam à percepção de que poderá haver um prolongamento na própria inelegibilidade provisória, a depender dos recursos que forem interpostos pelo acusado. Embora tal situação possa se manter próxima à instaurada pela Lei da Ficha Limpa — que foi objeto de crítica no decorrer da pesquisa —, é possível dizer que ainda assim significa avanço na proteção de direitos políticos, na medida em que resolve o problema sobre a indefinição do período possível da inelegibilidade e, assim, traz previsibilidade ao agente sobre os prazos pertinentes — justamente pela existência do sistema prescricional.

4. Alterou-se o artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, de modo que a nova Lei de Improbidade Administrativa inovou na disposição contida no parágrafo 10 e, desse modo, passou a reconhecer expressamente a possibilidade de detração do período de inelegibilidade experimentado no intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. Portanto, ainda que nas hipóteses dos incisos IV e V, do § 4º, do artigo 23 haja demora na resolução da demanda em razão do manejo de recurso a tribunais superiores, tal período será detraído quando no cumprimento da inelegibilidade definitiva, que se dará após o cumprimento da pena do processo de improbidade administrativa.

Em exame à nova Lei de Improbidade Administrativa, no que diz respeito à delimitação temática, esses foram os pontos específicos que guardam relação com a discussão sobre a proteção dos direitos políticos em contraponto às disposições encampadas na Lei da Ficha Limpa.

Nesse percurso, relembra-se que a problemática da pesquisa buscou identificar se a nova Lei de Improbidade Administrativa pode ser um recurso de adequação da matéria aos princípios constitucionais e da participação democrática ampla no exercício da cidadania. Para tanto, ao testar as hipóteses eleitas na pesquisa, tem-se que é possível confirmar aquela que compreendeu que a nova Lei de Improbidade Administrativa traz meios suficientes de coibir ou minorar os abusos da aplicação indevida das penalidades ao condenado por ato de improbidade administrativa, com a estipulação de prazo prescricional no processo e a detração no cumprimento da pena — o que fará com que o julgamento pelas instâncias superiores ocorra com mais celeridade; antecipando, assim, o trânsito em julgado, o cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos e o cumprimento da inelegibilidade de 8 (oito) anos.

Vale a ressalva de que, não fossem as duas reformas normativas feitas de forma conjunta, a hipótese confirmada seria a segunda, que prevê que, mesmo com a aprovação da nova Lei de Improbidade Administrativa, ainda há espaços para a desproporcionalidade e a perpetuidade da pena do condenado por improbidade administrativa; isso porque, estabelecendo prazo prescricional sem previsão de detração, haveria o cumprimento de uma pena de inelegibilidade duplamente (a provisória e a definitiva), bem como, em havendo apenas a previsão de detração e ausente o aprimoramento do sistema prescricional, poderia o processo se prolongar para muito além do tempo de pena da inelegibilidade (oito anos), restando inócua — ou com efeito reduzido — a medida da detração.

A confirmação da primeira hipótese permite concluir que os direitos políticos fundamentais não poderiam ser dispostos e relativizados da forma que se deu na aprovação da Lei da Ficha Limpa, o que restringiu sobremaneira o exercício pleno da cidadania, pois, por sua generalidade e falta de taxatividade temporal, acabou criando uma consequência jurídica grave (inelegibilidade) sem prazo determinado de duração, vez que antecipou o início de seus efeitos para a decisão condenatória por órgão colegiado — embora inicie a contagem dos 8 (oito) anos apenas após o trânsito em julgado, sem qualquer hipótese pretérita de detração. Nesse sentido, a promulgação da nova Lei de Improbidade Administrativa foi capaz de dar solução a duas discussões jurídicas importantes à proteção dos direitos políticos no Brasil, trazendo, como reflexo, segurança jurídica e possibilidade de exercício pleno de defesa pelos acusados de atos de improbidade. Assim, em conclusão, é possível dizer que tal diploma normativo é um recurso de adequação da matéria aos princípios constitucionais e da participação democrática ampla no exercício da cidadania.

Por fim, algumas questões incidentais foram identificadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa e podem contribuir com futuras discussões que visam ao aprimoramento dos direitos políticos no Brasil e à melhor aplicação do sistema de inelegibilidades e improbidade administrativa: (i) investigação da divergência entre a jurisprudência construída à luz da Lei anterior de Improbidade e o novo texto trazido pela Lei n. 14.230/21; (ii) necessário acompanhamento dos registros de candidatura para as eleições de 2022 e as decisões eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul que tratem sobre as mudanças trazidas pela nova Lei; e (iii) a discussão sobre a possibilidade de retroatividade da lei de improbidade administrativa mais benéfica — julgada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Parecer apresentado na ADI n. 6630, em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Diário da Justiça, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=6072681>. Acesso em: 20 maio 2022.

AGRA, Walber de Moura. *Taxionomia das inelegibilidades*. Estudos eleitorais, v. 6, n. 2, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1058>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ALVIM, Antônio Carlos Marcato Arruda. *Prescrição no Código Civil uma análise interdisciplinar*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018;

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER *et al* (orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ANDRADE, Josevando Souza. *Lei da ficha limpa: análise de sua eficácia à luz dos princípios constitucionais*. Brasília: *Estudos Eleitorais*, Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1. p. 53, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/428>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AVILA, Clarissa Lima. *O voto direto* (Dissertação de Mestrado). 100 fls. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Repositório da UFRGS, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174935>. Acesso em: 22 fev. 2021.

AZEVEDO, André Boiani e; FURLAN, Erika Chioca. *Finalidade da pena ante o princípio da necessidade das reações penais*. Revista do Curso de Direito, v. 10, n. 10, p. 138-155, 2013. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/download/4787/4070#:~:text=Da%C3%AD%20a%20necessidade%20da%20pena,vingan%C3%A7a%20quanto%20aos%20delitos%20passados..> Acesso em: 24 fev. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. *O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis*. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro: Diário Oficial do Império, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

BRASIL. *Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticas*. Brasília: Diário Oficial da União, 1992.

BRASIL. *Diário da Câmara dos Deputados de quinta-feira, 8 de abril de 2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR2010.pdf#page=211>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2010*. Brasília: Diário Oficial da União, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990*. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Brasília: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Brasília: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei Complementar n. 168 de 1993*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=762800&filename=Tramitacao-PLP+168/1993, acesso em 20 jan. de 2022.

BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados n. 21/2021*. Brasília, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRITO, Alexis Augusto Couto de. *Execução Penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BUTLER, Judith. *Notes towards a performative theory of assembly*. Nova York: Routledge, 2015.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n. 518/2009*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=632805&filename=Tramitacao-PLP+168/1993. Acesso em 18 jan. 2022.

CAMBA, Salete Sirlei Valesan. *Pacto federativa e seus impactos nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil* (Tese de doutorado). 212 fls. Programa de Pós-graduação em

Políticas Públicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: repositório on-line da UERJ, 2018. Disponível em: https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/14849/1/Tese_Salete%20Sirlei%20Valesan%20Camba.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

CANÇÃO NOVA. *Michel Temer recebe Dom Dimas e líderes da Campanha Ficha Limpa*. São Paulo: Canção Nova, 2009. Disponível em: <https://noticias.cancaonova.com/brasil/michel-temer-recebe-dom-dimas-e-lideres-da-campanha-ficha-limpa/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOVAN, Margareth. *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Renato de Lima. *Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal*. Revista do Ministério Público, v. 83, p. 125, 2022. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renato+de+Lima+Castro.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DA PAIXÃO RIBEIRO, Josuel Stenio. *Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau*. Prisma Jurídico, v. 16, n. 1, p. 2-24, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/download/6863/3600>. Acesso em: 28 jul. 2022.

DOTTI, René Ariel. *Curso de direito penal: parte geral*. 4. ed. rev., atual e ampl. com a colaboração de Alexandre Knopfholz e Gustavo Britta Scandelari. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *A Lei Ficha Limpa em Revista e os Empates no STF: Liberdades Políticas em Questão e o Dilema entre o Politicamente Correto e o Constitucionalmente Sustentável*. Direito Público, v. 8, n. 38, 2011. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/691>. Acesso em: 22 jan. 2022.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZARROBA, Orides. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. *Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela lei 14.230/2021*. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 6, p. 883-900, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GARCIA, André Pinto. *A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da E-democracy*. In: Publicação da Escola da AGU: Fórum de Procuradores-Chefes na temática: Pesquisa, Ciência, Tecnologia e Inovação - PCTI, vol. 8, n. 2, abr./jun. 2016) Brasília: EAGU, 2012.

GINZURG, Carlo. *Medo, reverência, terror: Quatro ensaios de iconografia política* tradução Federico Carotti, Joana Angélica d'Avila Melo, Júlio Castañon Guimarães — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. *Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988*. *Reivista estudos institucionais*, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 10 jun. 2022.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JAQUES, Abner da Silva; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. *Administração tributária e a necessidade de uma ética para o desenvolvimento sustentável*. *Curitiba: Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*, v. 2, n. 23, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4013/371372333>. Acesso em: 15 set. 2021.

JURUENA, Cynthia Gruending; SOBREIRA, Renan Guedes. *A patologia e o veneno: a relativização dos direitos políticos no combate à corrupção*. *RJLB*, ano 8 (2022), n. 3. 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/3/2022_03_0343_0381.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

LARRAURI, Elena. *Populismo punitivo... y cómo resistirlo*. *Jueces para la Democracia*. v. 55, p. 15 a 22. Espanha: 2006.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. *A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas"*. *Revista Avant*, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 99-119, junho 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/235813>. Acesso em: 27 jul. 2022.

MICHELET, Jules. *História da Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo; Revista dos Tribunais, 1967.

MOREIRA, José Roberto. *A participação popular no hard case ficha limpa: estudo de sete acórdãos no TSE e do STF*. 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2012. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/2045>. Acesso em: 29 jan. 2022.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Vocabulário da Política*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

OEA. *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*. Costa Rica: Repositório on-line da OEA, 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PECCININ, Luiz Eduardo; COPI, Lygia Maria. *A lei da ficha limpa entre o discurso da moralidade e os interesses dos congressistas: uma análise da aprovação da Lei Complementar n. 135/2010 a partir da teoria da escolha racional*. Rio de Janeiro: Justiça Eleitoral em Debate, v. 9, n. 2, p. 60-69, 2. sem. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/66237/41675>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PENTEADO, Jaques de Camargo. *Improbidade administrativa e a lei nº 14.230/21: brevíssimas e atualizadas notas*. Revista LEX de Direito Administrativo – Ano II, n. 4, jan./abr.2022. Acesso em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/artigos_juridicos/IMPROBIDADE-ADMINISTRATIVA-E-A-LEI-n._14.230_21.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico – Penal e Constituição*. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RECIO, Encarnación Moya; NASCIMENTO, Paulo Roberto. *Introdução a Ciências Políticas: Teoria, Instituições e Autores Políticos*. São Paulo: Rede For, 2012.

REIS, Marlon Jacinto. *Lei complementar nº 135 de 4 de junho 2010: interpretada por juristas e membros responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

RIBEIRO, Alessandro Silva; CHOY, Marco Aurélio de Lima. *A lei da ficha limpa nº 135/2010 e a sua constitucionalidade*. Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental, v.3, n. 2, 2017. Disponível em: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/1504>. Acesso em: 10 jun. 2022.

RIBEIRO, Pedro Novais. *A necessária reeleitura da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, inciso i, alínea “g” da Lei da Ficha Limpa frente ao art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Revista Populus, n. 10 (jun. 2021). Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8699?locale-attribute=en>. Acesso em: 15 jun. 2022.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. *Liberdades públicas*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Galvão. São Paulo: Martins Flores, 2006.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree; SEGATO, Vitória Pedruzzi. *Quis custodiet ipsos custodes?. Os abusos da Justiça Eleitoral e as restrições à elegibilidade*. Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Belo Horizonte, v.10, n.19, p. 84-85, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/39177557/SALGADO_Eneida_Desiree_SEGATO_Vit%C3%B3ria_Pedruzzi_Quis_custodiet_ipsos_custodes_Os_abusos_da_Justi%C3%A7a_Eleitoral_e_as_restri%C3%A7%C3%B5es_%C3%A0_elegibilidade_Revista_Brasileira_de_Direito_Eleitoral_RBDE_Belo_Horizonte_ano_10_n_19_p_65_87_jul_dez_2018. Acesso em: 29 jul 2022.

SANTOS, Fanuel Souza dos; JOSEPH, Felipe dos Santos; ARRUDA, Rejane Alves de. *A constitucionalização do direito administrativo sancionador*. Revista da Seção Judiciária do

Rio de Janeiro, v. 26, n. 54, p. 8-30, 2022. Disponível em:
<http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/594>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCALCO, Lauren Lautenschlager; THOMASI, Tanise Zago. *Cidadania, Democracia e Justiça Social*. In: MORAES FILHO, José Filomeno de; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. Florianópolis: CONPEDI, 2019. Disponível em:
<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/048p2018/3r1q1k6i/VpR2349VpvcioSCO.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio. *A moralidade eleitoral brasileira e a Lei complementar n. 135/2010: da retórica do aperfeiçoamento moral aos riscos da excessiva intervenção do Estado no processo democrático*. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2015. Disponível em:
<https://www.unaerp.br/documentos/1962-luiz-eugenio-scarpino-junior/file>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SIMON, Jonathan. *Governing through crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SOARES, Alessandro, et al. *Lei da Ficha Limpa e a violação da cláusula democrática da Constituição de 1988*. Bauru: Projeto Editorial Praxis, pp. 28-34, 2018. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/j.ctvn96fnp.5>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SOZZO, Máximo. *Populismo penal, Proyecto Normalizador y "prisión-depósito" en Argentina*. Sistema Penal & Violência. v. 1, n. 1, 2009, pp. 33-65.

STF. *Acórdão proferido no julgamento da ADI n. 6630*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2022. DJe 23/06/2022. Brasília: Diário da Justiça, 2022. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=6072681>. Acesso em: 20 maio 2022.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29*, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em 16/02/2012, DJe 29-06-2012. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4065372>. Acesso em: 15 mar. 2022.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 633.703*, Relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 23/03/2011, DJe 18-11-2012. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4003780>. Acesso em: 15 mar. 2022.

TRESSA, Simone Valadão Costa e. *Óbices à efetividade dos direitos políticos no Brasil e seus reflexos na democracia brasileira* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da UENP. Jacarezinho: Repositório on-line da UENP, 2019. Disponível em:
<https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/17129-simone-valadao-costa-e-tressa/file>. Acesso em: 22 fev. 2022.

VENTURINI, Otavio; SPINARDI, Felipe. *Improbidade administrativa e restrições ao exercício de direitos políticos: interfaces do Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção (SNBCC)*. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 8, n. 1, p. 50-79, 2021.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/173594>. Acesso em: 12 abr. 2022.

ZILIO, Rodrigo López. *Detração da Inelegibilidade: entre a raposa e o porco-espinho*. Revista do TRE-RS/Tribunal Regional Eleitoral, Rio Grande do Sul.-Vol. 1, n. 1 (set./dez. 1996)-.Porto Alegre: TRE-RS, 1996-. v.; 21 cm. Semestral, 2011., p. 11. 2020a. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/13712/mod_resource/content/1/Revista%20do%20TRE-RS%20Edi%C3%A7%C3%A3o%2049.pdf#page=11. Acesso em: 20 jul. 2022.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7ª edição, Salvador: Editora Juspodivm. 2020b.