



FACULDADE

**ViaSapiens**

A IDENTIDADE DO CONHECIMENTO

**FACULDADE VIASAPIENS – FVS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA

**A LEI DA FICHA LIMPA E A MORALIDADE ELEITORAL: IMPACTOS NA VIDA  
PREGRESSA DOS CANDIDATOS**

Orientador(a): Prof. Me. Francisco Danilo de Souza Gomes.

TIANGUÁ – CE

2025.2

JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA

**A LEI DA FICHA LIMPA E A MORALIDADE ELEITORAL: IMPACTOS NA VIDA  
PREGRESSA DOS CANDIDATOS**

Monografia apresentada a Faculdade ViaSapiens – FVS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Professor (a) Me. Francisco Danilo de Souza Gomes.

Orientador metodológico: Professor Me. Francisco Danilo de Souza Gomes.

TIANGUÁ – CE

2025.2

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Faculdade ViaSapiens  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S7251 SOUSA, JOÃO PAULO AGUIAR DE .  
A LEI DA FICHA LIMPA E A MORALIDADE ELEITORAL:  
IMPACTOS NA VIDA PREGRESSA DOS CANDIDATOS: /  
JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA - 2025.  
47 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Faculdade ViaSapiens,  
Bacharelado em Direito, Tianguá. 2025  
Orientação: Me. FRANCISCO DANILO DE SOUZA GOMES  
1. Lei da Ficha Limpa. 2. Inelegibilidade. 3. Moralidade Eleitoral. 4.  
Presunção de Inocência. 5. Democracia. I. Título.

CDD 340

FACULDADE VIASAPIENS – FVS  
**ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DO CURSO DE DIREITO**

Em 18 de dezembro de 2025, às 20h00min, no Auditório 01 da Faculdade ViaSapiens, de modo presencial, compareceram para a **DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA** do curso de graduação Direito, requisito obrigatório para a obtenção da aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II, o (a) aluno (a): **JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA**, tendo como título do Trabalho **“A LEI DA FICHA LIMPA E A MORALIDADE ELEITORAL: IMPACTOS NA VIDA PREGRESSA DOS CANDIDATOS.”**, e os professores que constituíram a Banca Examinadora:

- a) Professor-orientador: Prof. Me. Francisco Danilo de Souza Gomes;
- b) Professor-examinador: Prof. Esp. Francisco Roney de Sousa Ribeiro;
- c) Professora-examinadora: Profª. Esp. Fernanda Lopes de Moraes.

Após a apresentação da Monografia e as observações dos membros da banca avaliadora, ficou definido que o trabalho foi aprovado, com média 1,90, a partir das seguintes notas:

EXAMINADOR(A)	NOTA	VISTO
Prof. Me. Francisco Danilo de Souza Gomes	10	<i>[assinatura]</i>
Prof. Esp. Francisco Roney de Sousa Ribeiro	100	<i>[assinatura]</i>
Profª. Esp. Fernanda Lopes de Moraes	100	<i>[assinatura]</i>

Eu, Francisco Danilo de Souza Gomes, professor-orientador, lavrei a presente ata, que segue assinada por mim e pelos demais membros da Banca Examinadora.

**Reformulações:**

- Não.
- Sugeridas
- Exigidas

*[assinatura]*  
 Professor Me. Francisco Danilo de Souza Gomes

Orientador

*[assinatura]*  
 Professor Esp. Francisco Roney de Sousa Ribeiro

Examinador

*[assinatura]*  
 Professora Esp. Fernanda Lopes de Moraes

Examinadora

*[assinatura]*  
 JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA

Aluno



Dedico esse estudo monográfico a minha  
família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder força, sabedoria e serenidade para enfrentar os inúmeros desafios desta jornada acadêmica. Sua presença constante foi meu refúgio nos momentos de dúvida e incerteza, e Sua orientação me inspirou a perseverar mesmo quando os obstáculos pareciam insuperáveis.

À minha esposa, registro minha mais profunda gratidão pelo amor, paciência e incentivo incondicional. Sua compreensão diante das dificuldades, sua dedicação e seu apoio constante foram fundamentais para que eu pudesse manter o foco e a motivação durante toda a graduação. À minha família, sou imensamente grato pelo carinho, pela compreensão diante das minhas ausências e pela confiança que sempre depositaram em mim.

Cada gesto de apoio, cada palavra de incentivo e cada demonstração de afeto contribuíram de maneira significativa para que eu alcançasse esta importante conquista. Reconheço que este trabalho não seria possível sem o apoio daqueles que estiveram ao meu lado, compartilhando comigo momentos de alegria e superando comigo momentos de desafio.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte desta trajetória, deixo meu mais sincero, profundo e eterno agradecimento.

*“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos.”*

- Friedrich Nietzsche

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo analisar a aplicação da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, e seus impactos sobre a moralidade eleitoral, à luz do princípio constitucional da presunção de inocência. Partindo de uma abordagem teórico-jurídica, o estudo examina a origem popular da referida norma, destacando sua relevância no fortalecimento da democracia participativa e na construção de mecanismos voltados à ética na política brasileira. Nesse contexto, são analisados os fundamentos constitucionais das inelegibilidades, bem como a distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade no ordenamento jurídico nacional. A pesquisa aborda, ainda, as principais controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas à natureza jurídica da inelegibilidade, especialmente após a ampliação das hipóteses de restrição ao direito de ser votado em casos de condenação por órgão colegiado. A partir do exame das decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, evidencia-se a consolidação do entendimento de que a inelegibilidade não possui caráter penal, mas sim natureza preventiva e protetiva do interesse público, compatível com os princípios da moralidade administrativa e da probidade no exercício do mandato eletivo. Por fim, o trabalho conclui que a Lei da Ficha Limpa representa um importante instrumento de moralização do processo eleitoral, ao estabelecer critérios mais rigorosos para o acesso a cargos públicos, sem configurar violação ilegítima ao princípio da presunção de inocência. Ao compatibilizar direitos individuais com valores coletivos fundamentais, a legislação analisada contribui para a promoção da transparência, da ética e da legitimidade das eleições, reafirmando o compromisso do Estado Democrático de Direito com a moralidade pública e com a confiança da sociedade nas instituições políticas.

**Palavras-chave:** Lei da Ficha Limpa. Inelegibilidade. Moralidade Eleitoral. Presunção de Inocência. Democracia.

## ABSTRACT

This monograph aims to analyze the application of Complementary Law No. 135/2010, known as the Clean Record Law, and its impacts on electoral morality, in the light of the constitutional principle of the presumption of innocence. Starting from a theoretical-legal approach, the study examines the popular origin of this norm, highlighting its relevance in strengthening participatory democracy and in the construction of mechanisms aimed at ethics in Brazilian politics. In this context, the constitutional grounds of ineligibility are analyzed, as well as the distinction between eligibility conditions and causes of ineligibility in the national legal system. The research also addresses the main doctrinal and jurisprudential controversies related to the legal nature of ineligibility, especially after the expansion of the hypotheses of restriction on the right to vote in cases of conviction by a collegiate body. From the examination of the decisions of the Federal Supreme Court, notably in the Declaratory Actions of Constitutionality No. 29 and No. 30 and in the Direct Action of Unconstitutionality No. 4,578, it is evident the consolidation of the understanding that ineligibility does not have a criminal nature, but rather a preventive and protective nature of the public interest, compatible with the principles of administrative morality and probity in the exercise of the elective mandate. Finally, the work concludes that the Clean Record Law represents an important instrument of moralization of the electoral process, by establishing stricter criteria for access to public office, without configuring an illegitimate violation of the principle of the presumption of innocence. By reconciling individual rights with fundamental collective values, the legislation analyzed contributes to the promotion of transparency, ethics and legitimacy of elections, reaffirming the commitment of the Democratic Rule of Law to public morality and to society's trust in political institutions.

**Keywords:** Clean Record Law. Ineligibility. Electoral Morality. Presumption of Innocence. Democracy.

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>ADC</b>	<b>Ação Declaratória de Constitucionalidade</b>
<b>ADI</b>	<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>ADPF</b>	<b>Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental</b>
<b>CNBB</b>	<b>Conferência Nacional dos Bispos do Brasil</b>
<b>LC</b>	<b>Lei Complementar</b>
<b>MCCE</b>	<b>Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral</b>
<b>RE</b>	<b>Recurso Extraordinário</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>TSE</b>	<b>Tribunal Superior Eleitoral</b>

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	13
2. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.....	16
2.1. FEDERALISMO BRASILEIRO .....	16
2.2. O MUNICIPALISMO NO BRASIL .....	18
2.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO .....	22
3. CONCEITO DE INELEGIBILIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI DAS INELEGIBILIDADES .....	25
3.1. A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE FICHA LIMPA E O STF .....	28
3.1.1. Os modelos de controle de constitucionalidade.....	30
4. IMPACTOS DA LEI DA FICHA LIMPA NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO .....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS .....	44
DECLARAÇÃO DE CORREÇÃO GRAMATICAL .....	47

## 1. INTRODUÇÃO

Foi no mês de junho de 2010 que o Brasil viu surgir uma das legislações mais comentadas das últimas décadas: a Lei Complementar nº 135, que logo ganhou o nome popular de Lei da Ficha Limpa. O curioso é que essa lei não nasceu nos gabinetes do Congresso, mas sim nas mãos da própria população. Foi uma proposta de iniciativa popular, reunindo milhares de assinaturas, com o objetivo de tornar as eleições mais transparentes e barrar a candidatura de pessoas envolvidas com práticas consideradas inadequadas para quem pretende representar o povo.

Na prática, o que essa nova lei fez foi alterar o texto da Lei Complementar nº 64/1990, que já tratava das situações em que alguém não pode se candidatar. Com a mudança, foram incluídos novos motivos para a inelegibilidade de candidatos, principalmente em casos de condenações por órgãos colegiados. Isso mexeu com o cenário político do país e, naturalmente, levantou uma série de debates jurídicos.

Um dos pontos que mais gerou polêmica e que acabou virando tema de ações no Supremo Tribunal Federal foi o possível conflito entre essa nova lei e o princípio da presunção de inocência, previsto na Constituição. Isso foi analisado de perto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578 e também nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30. A dúvida era: seria justo impedir alguém de concorrer a um cargo público antes mesmo de uma condenação definitiva?

O tema dividiu opiniões. Parte dos juristas e da sociedade defendia que a medida era essencial para evitar que pessoas com histórico duvidoso chegassem ao poder. Para outros, no entanto, havia um problema grave: a ideia de punir um cidadão, no caso, impedindo sua candidatura, com base em uma decisão que ainda pode ser revertida, pareceria comprometer um dos pilares do Estado de Direito.

O STF, então, ficou com a responsabilidade de equilibrar esses dois lados, de um lado, o cuidado com os direitos individuais dos candidatos e, de outro, a necessidade de proteger o processo eleitoral e garantir mais ética na política. O resultado desse julgamento marcou um ponto de virada no modo como o sistema jurídico e eleitoral brasileiro lida com a moralidade pública.

Diante do que foi apresentado na contextualização do tema, segue o seguinte questionamento: de que forma a aplicação da Lei da Ficha Limpa impacta a moralidade eleitoral sem violar o princípio da presunção de inocência previsto na Constituição Federal?

A relevância da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, vai muito além do aspecto técnico-jurídico. Ela representa uma tentativa concreta de moralizar o processo eleitoral brasileiro, criando mecanismos que visam impedir o acesso de indivíduos com histórico de condutas reprováveis a cargos eletivos. O ponto central que torna esse tema tão importante e, ao mesmo tempo, tão delicado é justamente o seu impacto sobre a vida pregressa dos candidatos e o aparente conflito com o princípio da presunção de inocência, garantido pelo artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal.

Estudar essa lei não é apenas discutir uma norma jurídica, mas refletir sobre os valores que queremos ver representados na política brasileira. Como destaca Moraes (2020, p. 182), "a moralidade administrativa, embora seja um princípio constitucional, assume contornos subjetivos quando aplicada de forma antecipada, principalmente em contextos eleitorais". Nesse cenário, compreender a aplicação da Lei da Ficha Limpa se torna imprescindível, pois, como lembra Silva (2018), a legislação eleitoral deve buscar o equilíbrio entre o interesse público e as garantias individuais.

Para a sociedade, o tema é de extrema relevância. A presença de representantes políticos comprometidos com a ética e a legalidade é uma exigência legítima de qualquer democracia. A Lei da Ficha Limpa surgiu exatamente dessa demanda social, sendo fruto de uma iniciativa popular que contou com mais de 1,6 milhão de assinaturas (Souza, 2017). Essa origem popular, aliada à sua repercussão prática nas eleições brasileiras, reforça a importância de analisarmos não apenas seus efeitos jurídicos, mas também suas implicações sociais.

No âmbito acadêmico, especialmente no curso de Direito, o estudo sobre os efeitos da Lei da Ficha Limpa promove o desenvolvimento do senso crítico dos estudantes, ao estimular o confronto entre princípios constitucionais, como o da moralidade e o da presunção de inocência. Segundo Dallari (2016, p. 79), "o jurista precisa saber lidar com normas que, embora compatíveis com a Constituição, podem gerar tensão entre si quando aplicadas em contextos complexos". Portanto, ao aprofundar-se neste tema, o aluno amplia sua compreensão sobre a aplicação concreta do Direito Constitucional e Eleitoral, além de exercitar a análise crítica das decisões judiciais e de seus fundamentos.

Para a instituição de ensino superior, esse tipo de pesquisa representa uma contribuição significativa, na medida em que incentiva a produção científica voltada

para a realidade política e jurídica brasileira. Trabalhos como este reforçam o papel da universidade na construção de um pensamento jurídico sensível aos desafios contemporâneos e comprometido com o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a presente monografia tem como objetivo analisar de que forma a aplicação da Lei da Ficha Limpa impacta a moralidade eleitoral sem violar o princípio da presunção de inocência previsto na Constituição Federal. Para tanto, definiu-se como objetivo geral verificar o Princípio da Moralidade Eleitoral no Direito Brasileiro, compreender a Inelegibilidade a partir da Constituição Federal e da Lei das Inelegibilidades e examinar os impactos da Lei da Ficha Limpa no processo eleitoral.

## **2. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO**

### **2.1. FEDERALISMO BRASILEIRO**

Na Idade Média, dada a eclosão das invasões bárbaras, que ocasionaram a difusão de principados locais e autônomos, iniciou-se o processo de formação dos Estados. Com a criação das universidades e a posterior pluralidade de poderes, como os impérios, papados e feudos, surgiu a necessidade de concentrar o poder, diante da dificuldade de organização e de exercício do poder por parte do rei.

Assim, surge o Estado Moderno, essencialmente absolutista e marcado pela fundamentação divina do poder. É, nesse contexto, que o constitucionalismo passa a ter grande influência na criação de uma organização estatal.

O constitucionalismo é uma teoria jurídica criada com o fito de limitar o poder de um Estado por meio de um documento jurídico e escrito denominado “constituição”. Dentro dessa limitação do poder, logicamente, inclui-se a instituição de como este se organiza e as formas pelas quais é concebido, pois “uma das funções mais importantes da Constituição de um país, além de limitar o poder do Estado, fixando direitos e garantias fundamentais, é exatamente estruturar o Estado” (MARTINS, 2019, p. 1.539).

Dessa maneira, a organização dos Estados se confunde com a própria noção de Estado e de constitucionalismo, ampliando-se o debate sobre a melhor forma de administração político-administrativa. A partir dessa noção, fatores como a origem do Estado, a cultura do povo e a disposição territorial possuem notório valor na consequente escolha de uma forma de organização.

Com isso, tem-se diferentes formas de Estado, sendo estas as mais conhecidas: Federado, Unitário e Confederação. Tendo em vista a especificidade da organização político-administrativa brasileira, o presente trabalho atém-se somente ao estudo do Estado Federado, forma instituída pela Constituição brasileira.

O federalismo nasce como uma das mais significativas consequências do constitucionalismo norte-americano. Entretanto, apesar de possuir aspectos já conhecidos à época, essa forma de Estado era algo completamente diferente do que qualquer sociedade já experimentara (SARLET, 2019).

Desde então, o Estado Federado compõe uma das formas de Estado mais utilizadas, juntamente com o Estado Unitário e o Estado Confederado. Essas espécies se distinguem quanto à concentração de poder, uma vez que o Estado

Federado se caracteriza por uma ordem de estados autônomos e independentes, enquanto o Estado Unitário se apresenta a partir de uma autoridade central, e o Estado Confederado a partir da união de vários poderes independentes.

Ao se ater ao federalismo, temos que se trata de uma das formas de Estado em que há uma espécie de pacto entre vários núcleos de poder, autônomos e harmônicos entre si, necessariamente vinculados a um poder central. Esse pacto é denominado pacto federativo e é consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde a proclamação da república.

Com a evolução do federalismo no Brasil, princípios e garantias foram fortalecidos e preservados, de tal modo que chegássemos à Constituição Cidadã de 1988, que contempla de forma inspiradora e exaustiva a indissolubilidade do pacto federativo. Resume Alexandre de Moraes (2018) que, de forma expressa:

O art. 1º da Constituição Federal afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; sendo completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Uma das personificações do princípio da indissolubilidade do pacto federativo reside na proibição do direito de secessão. A secessão é a rebelião de uma unidade componente contra o núcleo maior de poder e a sua tentativa possibilita a decretação de intervenção federal.

Nesse sentido, além de proibir expressamente qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a federação (CF, art. 60, 4º, I), a Constituição brasileira estabelece hipóteses de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal em prol da preservação do pacto federativo. Vejamos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I - manter a integridade nacional;  
II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;  
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;  
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;  
V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:  
a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;  
b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
  - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
    - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
    - b) direitos da pessoa humana;
    - c) autonomia municipal;
    - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
    - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.
- (BRASIL, 1988)

Vale lembrar, todavia, que, em virtude da duplicidade do caráter centralizador/descentralizador, marcada ora pela concentração de poder em um local ora pelo respeito às especificidades locais, a experiência federalista brasileira é carregada, *ab initio*, por diversidades regionais e pela multiplicidade de interesses de cada uma das unidades formadoras do pacto federativo, principalmente no Município.

## 2.2. O MUNICIPALISMO NO BRASIL

Com o contraste de interesses entre os entes no período imperial brasileiro, o município foi a principal vítima da convergência de forças políticas em um poder central. Foram marginalizados com baixa receita e pouco poder, ficando dependentes financeira, administrativa e politicamente diante das províncias.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, essa realidade não mudou, “embora tenha interferido no peso relativo das esferas de governo, mostrou ser mais uma adaptação do que propriamente o abandono dos elementos constitutivos do modelo de articulação anterior” (LOPREATO, 2022, p. 8).

Além disso, a forma de distribuição dos recursos tributários não foi alterada, reforçando as disparidades econômicas entre os Estados e a pobreza dos cidadãos residentes em municípios distantes da capital do estado.

Outrossim, afirma Miriam Dolhnikoff (2004, p. 299) que:

As novidades republicanas, no geral, alargaram o grau de autonomia dos estados, mas foram muito mais um rearranjo do que uma fundação do federalismo brasileiro. A República redefiniu os termos do pacto federalista em favor dos governos estaduais, mas não o instituiu originalmente. Essa redefinição foi resultado das novas tensões entre governos regionais e governo central. (...) Depois de várias décadas em que prevaleceu a negociação e a conciliação, a magnitude da disputa, resultado das profundas transformações econômicas por que passava o Brasil no final do século XIX, levou à utilização da força com a proclamação da República.

Dessa forma, os novos ares republicanos, apesar de representarem uma

revolução, não trouxeram uma profunda relevância no arranjo organizacional federalista brasileiro. O impacto da República na estrutura do pacto federativo é vislumbrado na criação dos cargos eletivos de governador, eleito localmente, e do Presidente da República, a qual trazia a personificação da unidade federal.

Com relação ao judiciário, houve grande avanço com a criação da justiça estadual e do Supremo Tribunal Federal. Este passaria a exercer o controle de constitucionalidade, atribuição antes do parlamento. Em virtude disso, minou-se o poder decisório das elites provinciais, que tinham o poder de decidir por meio de representação na Câmara (DOLHNIKOFF, 2004, p. 298).

Além disso, e no âmbito municipal, houve um alargamento à autonomia dos municípios por parte das Constituições dos Estados, principalmente no que concerne aos assuntos eleitorais. Assim, o que antes era encarado como uma questão administrativa passa a ser cargo político, visto que os prefeitos – denominados de *intendentes*, sob a égide do Império, eram nomeados pelos líderes provinciais, funcionando como uma espécie de tentáculo do chefe do executivo nos locais onde este não alcançasse.

No mesmo sentido, o texto constitucional de 1891 trazia, no Título III – *Do Município*, um único artigo: “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). Logo, os municípios ganhavam importância e notoriedade com a nova ordem federalista, mesmo que com a ressalva do *peculiar interesse*.

Contudo, a outra face da moeda da nova autonomia municipal era o coronelismo, instalado nos primórdios da República e por vezes vislumbrado na conjectura eleitoral atual. Esse fenômeno, nos dizeres de Vitor Nunes Leal, relacionado aos fatores da liderança política local, trazem no coronel a presença de uma personalidade com grande relevo político e social. Ou, ainda:

A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas. (LEAL, 2013, p. 38)

A autonomia municipal, portanto, restou mitigada desde o início, quando se acreditava na inédita valorização do menor núcleo de poder do federalismo brasileiro. Por conseguinte, o Estado Novo impediu qualquer nova tentativa de prestígio dos municípios.

Parte desse sufocamento da autonomia municipal se deu à Revolução de 1930 e à crise da economia cafeeira, que voltaram a centralizar o poder diante da dificuldade das forças estaduais e regionais em articular políticas econômicas. Ademais, soma-se à centralização o processo de urbanização e industrialização do país, tornando o “Brasil rural” secundário (LOPREATO, 2022, p. 10).

A redemocratização e a Constituição de 1946 reacenderam o debate sobre o municipalismo e a participação do Município no federalismo brasileiro. Dessa nova conjuntura surgiu um importante avanço: a possibilidade de intervenção federal nos Estados-membros que desrespeitassem a autonomia municipal (art. 7º, VII, e). Ademais, autorizou-se a decretação e arrecadação de tributos municipais, não obstante a aplicação de suas rendas.

Com isso, tem-se que

A Constituição de 1946 não só restaurou como revigorou a autonomia municipal, colocando-a sobre sua base de eletividade, de administração no que concernia ao seu peculiar interesse, de competência para decretar e arrecadar os tributos que lhes eram próprios, para aplicar suas rendas e para também, como já foi dito, organizar os serviços locais. (COSTA, 2019)

Contudo, a Constituição pós-Estado Novo manteve as configurações da federação e “trouxe de volta o arranjo tradicional, em que os estados, de acordo com o seu poder econômico, dominavam os recursos próprios e tinham autonomia de decisão sobre os gastos” (LOPREATO, 2022, p. 15).

Vale destacar que a industrialização e urbanização do país continuou acelerando em prol da região Sudeste, de tal modo que a União concentrava seus esforços fiscais de maneira desigual entre os estados federados, acentuando cada vez mais a assimetria presente no federalismo brasileiro.

Dessa forma, os estados com maior urbanização e industrialização passam a ser verdadeiros braços do governo federal, sempre presentes no centro das decisões políticas e econômicas. Por outro lado, os estados renegados eram aqueles com menor número de indústrias e de aglomerações urbanas, os quais tinham de sobreviver com nenhum ou pouco auxílio da União, a exemplo dos estados da região

Norte e Nordeste.

Essa realidade, não à toa, ainda perdura no cerne do federalismo brasileiro, haja vista que desde o Império, e mesmo com mudanças estruturais significativas no modelo governamental e seis constituições, os municípios e as regiões mais distantes do centro de decisão política não foram fortalecidos.

Com o golpe militar de 1964, o federalismo retrocede à centralização integral, tanto do aspecto econômico, quanto administrativo e político. Em primeiro lugar, as eleições indiretas tiram do povo o poder de eleger governadores e prefeitos das capitais. Por conseguinte, a reforma tributária em 1966 reforçou o poder de arrecadação da União com o fito de intensificar a industrialização e acelerar o desenvolvimento (ARAUJO, 2009, p. 44).

Aliás, pode-se afirmar que o principal ato do retrocesso federalista reside justamente na concentração dos recursos financeiros no ente federal. Assim, a reforma tributária foi responsável direta pela acentuação da desigualdade regional, uma vez que “elevou a carga tributária e aumentou o peso da União, que saltou 40,6% em 1966 para 51,6% em 1974, enquanto a dos Estados caiu de 46,3% para 35,2%” (LOPREATO, 2022, p. 19).

A situação veio a piorar com a edição do Ato Institucional nº 5, posto o sufocamento dos direitos e garantias fundamentais e o óbice federal à alocação de recursos financeiros para os estados. Nessa conjuntura, a desigualdade regional anteriormente apresentada se intensifica e recai sobre os municípios mais pobres, dependentes de recursos federais e detentores de pouca autonomia. O resultado, ao fim do regime militar, é uma intensa crise fiscal, uma grave ressaca oriunda do processo de redemocratização e um pacto federativo lesionado.

Passado o pesadelo, restava a uma nova, porém antiga, classe política a difícil missão de redesenhar o modelo federativo brasileiro ao mesmo tempo em que ressuscitava o espírito democrático. A Constituição Federal de 1988, portanto, era resultado de um esforço conjunto na consagração dos direitos e garantias fundamentais de uma nova República.

Funcionou, em partes, dada a maior força política dos Governadores dentro do arranjo político-administrativo e da competência municipal para tratar de assuntos locais. Outrossim, a partilha da receita tributária com os estados-membros e municípios gera maior autonomia, com grande destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), de competência estadual, e para o

Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência municipal estabelecida pela Lei Complementar 116/2003.

Entretanto, não era tarefa tão simples outorgar competências sem repor receitas. Nesse sentido, a União assumiu uma postura auxiliar perante os outros entes, “dando lugar a um período de transição, de progressivo afastamento do modelo criado no regime militar, sem definir, de imediato, outra configuração do pacto federativo” (LOPREATO, 2022, p. 23).

Dessa maneira, houveram reformas estruturais nos governos FHC, as quais foram intensificadas pelo governo Lula, com o fito de atribuir aos estados e municípios a execução das políticas públicas e incrementar o poder federal de instituir e legislar normas. Estava desenhando um novo pacto federativo que ainda se desenrola em nossa República, o qual confere aos municípios uma autonomia administrativa, financeira e legislativa, que se aprimora cada vez mais, dada a descentralização do poder.

A partir desse movimento, por conseguinte, faz-se necessário para o bom desenvolvimento constitucional e normativo dos municípios a possibilidade de terem seus atos normativos sujeitos ao controle de legalidade institucionalizado pela ordem jurídica vigente.

Logo, por mais que esse controle possa se dar de modo incidental, é fundamental analisar a contingência das leis e atos normativos municipais estarem sujeitos ao controle concentrado, tanto em face da Constituição estadual quanto da federal, uma vez que possuem plena autonomia, inclusive administrativa e legislativa.

### 2.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

É impossível falar em democracia sem pensar, antes de tudo, no povo. Afinal, é a partir dele que se legitima qualquer regime democrático de verdade. Não basta apenas eleger representantes; é preciso garantir que essa representação esteja sustentada por princípios éticos e legais, capazes de afastar aqueles que tentam se infiltrar na política por meios distorcidos. Isso inclui, por exemplo, respeitar as regras de elegibilidade, observar as causas de inelegibilidade e, principalmente, proteger o processo eleitoral contra candidaturas que ferem a moral pública.

Hoje em dia, a ética se tornou quase uma exigência universal. Está presente nas empresas, nos relacionamentos e nas escolas e, claro, deveria ser uma obrigação no meio político. Mas o que se vê, muitas vezes, é justamente o contrário: práticas que vão de encontro à moralidade pública e, ainda assim, passam impunes. Talvez por isso tanta gente se sinta descrente em relação às instituições, como se houvesse uma proteção invisível para os que detêm poder e influência. Os que caem nas malhas da justiça quase sempre são os que não têm como se defender.

O curioso é que a Constituição Federal, em seu artigo 37, logo no caput, já reforça a moralidade como um dos pilares da Administração Pública (Brasil, 1988). Não é algo novo ou opcional. O princípio da moralidade aparece também com destaque no campo dos direitos políticos, mais precisamente no artigo 14, § 9º, onde se afirma que uma lei complementar deve estabelecer novos casos de inelegibilidade com o intuito de resguardar a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, considerando inclusive a trajetória pregressa do candidato (Brasil, 1988). Isso está claramente expresso na redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994 (Brasil, 1994).

Quem conquista um cargo por meio de atitudes imorais ou antiéticas não possui a legitimidade esperada. O poder político, por sua própria natureza, exige uma conduta ilibada, transparente e que inspire confiança. Nas palavras de Marcos Ramayana (Direito Eleitoral, 10ª ed., p. 127), o servidor público precisa ter uma conduta que a sociedade considere moralmente aceitável. Isso se justifica pelo papel de representatividade que essa pessoa ocupa dentro da coletividade.

Ou seja, um político, ao assumir seu cargo, deveria ser a personificação da honestidade e do respeito ao bem comum. Porém, a prática mostra que nem sempre é assim. Muitos que recebem o voto popular acabam agindo movidos por interesses pessoais, econômicos ou partidários, distantes da ética e da responsabilidade que deveriam nortear suas decisões. Isso colabora, infelizmente, para o afastamento da população da política, um fenômeno preocupante que mina a própria ideia de democracia.

Por isso, cabe à Justiça Eleitoral, e também ao Tribunal Superior Eleitoral, zelar pelo sistema democrático, investigando, punindo e impedindo que fraudes e abusos comprometam o processo. Os partidos, o Ministério Público, os eleitores e até mesmo os candidatos têm um papel fundamental na fiscalização e devem atuar em conjunto para manter o processo limpo.

Além disso, há mecanismos institucionais que complementam esse controle. Um exemplo está na possibilidade de se analisar o decoro parlamentar. Mesmo que um político já esteja no exercício do mandato, ele ainda pode ser alvo de questionamentos, com base em previsões presentes nos regimentos internos da Câmara, do Senado, das Assembleias Legislativas e também nas Leis Orgânicas dos municípios. A própria Lei Complementar nº 64 deixa claro que o desrespeito ao decoro pode gerar inelegibilidade, mesmo após o término do mandato. O compromisso com a moralidade nas eleições também aparece de forma explícita no artigo 23 da mesma Lei Complementar, que diz:

O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e da prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral (Brasil, 1990).

Esse trecho reforça que o objetivo maior é garantir a transparência e a credibilidade das eleições. Quando o processo eleitoral é manipulado, quando há compra de votos, uso indevido da máquina pública ou qualquer outra prática que deturpe a vontade popular, o maior prejudicado é o próprio povo. E isso vai diretamente contra o que está escrito no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988).

Garantir a lisura das eleições, portanto, não é apenas uma formalidade legal, mas um dever moral com a cidadania. É uma forma de proteger os direitos fundamentais e assegurar que a democracia seja mais do que um discurso bonito; seja, de fato, uma prática real e viva no cotidiano político brasileiro.

### **3. CONCEITO DE INELEGIBILIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI DAS INELEGIBILIDADES**

Todos os que têm os direitos políticos em dia podem se lançar como candidatos em uma eleição. Isso acontece por conta das chamadas inelegibilidades, que são, basicamente, os motivos que impedem uma pessoa de concorrer a um cargo público, mesmo que ela, em teoria, esteja em dia com suas obrigações políticas.

Essas proibições não surgem do nada. Elas têm base firme tanto na Constituição Federal quanto em uma lei complementar específica, de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64). E, apesar de parecer um assunto simples à primeira vista, esse tema abre espaço para muitas interpretações, inclusive dentro da doutrina jurídica.

Para tentar organizar essa discussão, a doutrina costuma separar duas ideias que se misturam nesse debate: as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade. Pode parecer que são a mesma coisa, mas não são. As condições de elegibilidade funcionam como o mínimo que alguém precisa cumprir para sequer entrar na disputa eleitoral, como idade, nacionalidade e filiação a partido político, entre outros. Essas exigências estão principalmente no artigo 14 da Constituição.

Por exemplo, para ser presidente, a pessoa precisa ter pelo menos 35 anos. Já para vereador, a idade mínima é de 18 anos. Ou seja, há um conjunto básico de regras que, se não forem atendidas, já encerram a questão antes mesmo de se pensar em candidatura.

No entanto, mesmo que alguém esteja dentro dessas exigências, ainda pode ser barrado por outros fatores. É nesse ponto que entra a inelegibilidade em sentido estrito, que ocorre quando a legislação aponta situações específicas que impedem a candidatura de quem, tecnicamente, poderia concorrer. Esses impedimentos estão tanto na própria Constituição quanto em leis complementares e costumam estar ligados à ideia de proteger a integridade das eleições e evitar vantagens injustas.

Um exemplo disso está no § 9º do artigo 14 da Constituição, que autoriza uma lei complementar a definir quem mais pode ser considerado inelegível, sempre levando em conta aspectos como a moralidade administrativa e a igualdade entre os candidatos. Foi com base nesse dispositivo que surgiu a Lei Complementar nº 64/1990, que detalha diversos desses cenários de proibição.

Além disso, a Constituição também lista, de forma direta, alguns casos de inelegibilidade. Um estrangeiro, por exemplo, mesmo que viva há anos no Brasil, não pode se candidatar. O mesmo vale para os conscritos, que estão em serviço militar obrigatório, e para os analfabetos. Todas essas hipóteses estão previstas nos parágrafos do artigo 14 da Constituição, que estabelecem critérios objetivos.

Uma discussão recorrente entre os estudiosos do tema é se faz sentido separar condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade ou se tudo isso, no fim, faz parte do mesmo conceito.

O professor Adriano Soares da Costa entende que não faz sentido essa separação. Ele defende que qualquer barreira à candidatura, seja pela ausência de um requisito, seja pela existência de uma situação impeditiva, deveria ser tratada como inelegibilidade. Para ele, o direito de ser votado só existe quando todos os requisitos estão presentes. Assim, a falta de qualquer um deles já caracterizaria a inelegibilidade (Costa, 2009).

José Jairo Gomes, por outro lado, sustenta a separação entre esses dois conceitos. Segundo ele, a inelegibilidade só surge quando o indivíduo já possui o direito de se candidatar, mas perde essa possibilidade em razão de uma situação superveniente. Na sua visão, se a pessoa sequer preencheu os critérios mínimos, não se pode afirmar que houve perda de um direito, pois esse direito nunca existiu de fato (Gomes, 2019, p. 103).

Essa discussão não se limita a uma questão terminológica. Ela influencia diretamente a forma como o sistema eleitoral brasileiro organiza as regras do jogo. É necessário encontrar um equilíbrio entre permitir a participação política e garantir que essa participação ocorra de forma limpa, justa e dentro de padrões éticos. Nesse ponto, o papel das normas se torna essencial, pois não basta apenas permitir o voto e a candidatura; é preciso preservar a credibilidade da democracia como um todo.

Ao tratar da inelegibilidade relacionada à disseminação de desinformação, é importante esclarecer que este trabalho não pretende se aprofundar nas classificações tradicionais de inelegibilidades. Essas definições, que dividem as inelegibilidades em cominadas, inatas ou reflexas, são utilizadas apenas como referência para contextualizar a análise central, voltada aos casos de desinformação eleitoral e seus desdobramentos jurídicos. A proposta não é aprofundar as condições de elegibilidade em si, até porque o foco está em uma situação específica que vem

sendo reconhecida pelos tribunais superiores como uma ameaça concreta à legitimidade do processo democrático.

Na prática, o Tribunal Superior Eleitoral tem julgado situações envolvendo desinformação como casos de abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, condutas previstas como causas de inelegibilidade pela Lei Complementar nº 64/1990. Dessa forma, a legislação já oferece instrumentos para lidar com essas ocorrências, sem a necessidade de revisitar os conceitos tradicionais sobre quem pode ou não se candidatar.

Feita essa observação, cabe resgatar de forma breve as classificações das inelegibilidades. Existem aquelas que decorrem da própria condição da pessoa, como no caso dos analfabetos, conforme previsto no artigo 14, § 4º, da Constituição Federal, conhecidas como inelegibilidades inatas. Há também as inelegibilidades decorrentes de vínculos com terceiros, como ocorre com cônjuges de chefes do Poder Executivo que pretendem concorrer no mesmo território, regra prevista no § 7º do mesmo artigo constitucional, denominadas inelegibilidades reflexas. Por fim, existem as inelegibilidades cominadas, aplicadas como consequência jurídica de atos ilícitos, como nos casos de abuso de poder político com decisão colegiada ou transitada em julgado, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 64/1990.

Essa última categoria costuma gerar intenso debate na doutrina e na jurisprudência, especialmente quanto à sua natureza jurídica. Discute-se se as inelegibilidades cominadas devem ser compreendidas como sanções ou como meras restrições administrativas. Esse debate ganhou destaque após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 630.147/DF pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que se analisou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. Na decisão, o STF entendeu que as inelegibilidades possuem caráter de proteção coletiva, e não propriamente sancionatório, conforme destacou o voto do ministro Ricardo Lewandowski, que afastou a natureza punitiva dessas regras (BRASIL, STF, RE 630.147/DF, Rel. Min. Ayres Britto, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, publicado em 5 dez. 2011).

Esse entendimento, contudo, não é unânime. Parte significativa da doutrina contemporânea considera superada a ideia de que as inelegibilidades não possuam caráter sancionatório. Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Júnior sustentam que, mesmo diante da tentativa do STF de afastar essa natureza, não se pode ignorar que tais regras restringem diretamente um direito político em

razão de uma conduta ilícita, o que se enquadra em uma lógica sancionadora (Cunha; Bastos Júnior, 2024). Os autores afirmam, ainda, que os efeitos dessas inelegibilidades podem ser tão severos quanto os de uma pena criminal, podendo resultar na chamada “morte política” do indivíduo, seja pelo período de inelegibilidade, seja pela exposição pública a que ele é submetido.

Outro ponto relevante diz respeito ao momento em que a inelegibilidade deve ser analisada. De acordo com o sistema eleitoral brasileiro, essa verificação ocorre no momento do pedido de registro de candidatura, conforme dispõe o artigo 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Assim, ainda que uma ação eleitoral anterior tenha reconhecido uma possível inelegibilidade, seus efeitos práticos somente se concretizam no processo de registro, ocasião em que a Justiça Eleitoral deve reexaminar o caso à luz das provas e da situação concreta apresentada.

### 3.1. A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE FICHA LIMPA E O STF

O surgimento do controle de constitucionalidade nos remete à Constituição norte-americana de 1787, um marco constitucional consequente à Declaração de Independência, ocorrida em 4 de julho de 1776.

Tal Constituição somente pode ser assim caracterizada pelo fato de instituir, de maneira inédita, institutos democráticos e de limitação do poder, que perduram até os dias de hoje, tais como o regime presidencialista de governo, a forma federativa, a forma escrita da Constituição e a rigidez constitucional.

O reconhecimento e admissão desses institutos é fulcral para a eclosão do constitucionalismo e para o conceito de controle de constitucionalidade, pois dão à Carta Maior um sentido de excelência, primazia e preeminência diante das demais normas, principalmente no que diz respeito a sua rigidez.

A rigidez constitucional carrega consigo a ideia de que as normas não-constitucionais são flexíveis. Isto significa que o procedimento de criação e de revisão dos atos inferiores à constituição deve, necessariamente, ser mais brando do que o exigido para a reforma da própria Constituição.

A partir disso, conclui-se que, dentro de um plano hierárquico das normas, a Constituição acaba por ocupar o topo, uma vez que assume força normativa maior frente às demais normas. Assim, tem-se o surgimento do princípio da supremacia da constituição, eternizado dentro da Teoria Pura de Hans Kelsen que esclarece:

Como, dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora. (KELSEN, 1998, p. 166)

O pressuposto dessa força constitucional é, portanto, o poder emanado do povo, formalizado por meio de um poder constituinte. Traz nesse pressuposto sua causa e finalidade, haja vista o apontar da Lei Fundamental na direção dos valores resguardados pelo próprio povo.

Em virtude disso, a supremacia não é somente formal, mas também material, ou seja, não só os atos devem obedecer ao procedimento prescrito na Constituição, como o conteúdo daqueles deve possuir compatibilidade com o conteúdo desta, conforme destaca José Afonso da Silva (2014, p. 47-48):

A doutrina distingue supremacia material e supremacia formal da constituição. Reconhece a primeira até nas constituições costumeiras e nas flexíveis. Isso é certo do ponto de vista sociológico, tal como também se lhes admite rigidez sociopolítica. Mas, do ponto de vista jurídico, só é concebível a supremacia formal, que se apoia na regra da rigidez, de que é o primeiro e principal corolário. O próprio Burdeau, que fala na supremacia material, realça que é somente no caso da rigidez constitucional que se pode falar em supremacia formal da constituição, acrescentando que a previsão de um modo especial de revisão constitucional dá nascimento à distinção de duas categorias de leis: as leis ordinárias e as leis constitucionais.

Entretanto, nem sempre as leis infraconstitucionais respeitarão a forma estabelecida na Constituição (sentido formal de inconstitucionalidade) ou os valores protegidos pelo e para o povo (sentido material).

Assim mesmo já preconizava o destacado jurista austríaco:

(...) o legislador constitucional tem de ter em conta que as normas constitucionais não serão respeitadas sempre e totalmente - para nos

expressimos da forma corrente -, que poderá surgir um ato com a pretensão subjetiva de ter criado uma lei, se bem que o processo pelo qual o ato se realizou, ou o conteúdo da lei criada por esse ato, não corresponda às normas da Constituição (KELSEN, 1998, p. 200).

É por isso que se faz necessário o estabelecimento de um processo formal de verificação da conformidade das leis infraconstitucionais com a lei maior, afastando qualquer possibilidade de desarranjo da unidade do sistema normativo, ou seja, um controle de constitucionalidade das normas.

### 3.1.1. Os modelos de controle de constitucionalidade

Esse processo formal já era utilizado, de forma limitada e embrionária, nos Estados Unidos da América, antes mesmo da Constituição de 1789, conforme Slaibi Filho (2002):

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1789, os juízes tinham proclamado que, nos casos que lhes fossem submetidos, poderiam deixar de aplicar a lei incompatível com as leis de maior importância (New Jersey, em 1780; Virgínia, 1782, North Carolina, 1787). Os juízes seguiam aí precedentes decorrentes do fato de que, no estabelecimento das colônias na América, a metrópole inglesa concedia aos fundadores o poder de elaborar normas coloniais próprias, desde que não atentassem contra as normas que regiam a sua formação. Note-se, daí, a ideia de hierarquização das leis – as leis coloniais postas em patamar inferior, submetidas às normas, superiores, que autorizavam a formação da colônia – que foi o padrão imposto na constituição rígida e do qual derivou o controle de constitucionalidade das leis.

Entretanto, somente com uma questão levada à Suprema Corte que se pôde falar no surgimento definitivo de uma espécie de controle de constitucionalidade lapidado a ser exercido pelo poder Judiciário.

Após a Constituição de 1789, o célebre caso *William Marbury v. James Madison* foi importante precedente norte-americano para o desenvolvimento do controle difuso de constitucionalidade, em que, na conceituação de Gilmar Mendes (2017, p. 939), se “assegura a qualquer órgão judicial incumbido de aplicar a lei a um caso concreto o poder-dever de afastar a sua aplicação se a considerar incompatível com a ordem constitucional”.

No caso que o originou, o juiz da Suprema Corte, John Marshall, apreciou uma questão que tratava da competência da Suprema Corte para processar e julgar ações originárias, colando em conflito uma norma infraconstitucional frente à recém

promulgada Constituição norte-americana.

Diante disso, o juiz se deparou com uma importante indagação: a Suprema Corte pode invalidar a lei infraconstitucional ou deixar de aplicá-la no caso concreto?

Para responder ao questionamento, Marshall se valeu de duas preposições lógicas: a) toda lei contrária à Constituição é nula; b) a Suprema Corte interpreta as leis para julgar os casos.

Zeno Veloso (2000, p. 37) sintetiza o resultado obtido pelo magistrado:

Ou a Constituição é uma lei superior, soberana, irreformável mediante processos comuns, ou se nivela com os atos da legislação usual, e, como estes, é reformável à vontade da legislatura. Se a primeira é verdadeira, então o ato legislativo contrário à Constituição não será lei. Se é verdadeira a segunda, então as Constituições escritas são esforços inúteis do povo para limitar um poder pela sua própria natureza ilimitável. Ora, com certeza, todos os que têm formulado constituições escritas, sempre o fizeram no objetivo de determinar a lei fundamental e suprema da nação; e conseqüentemente, a teoria de tais governos deve ser a da nulidade de qualquer ato da legislativa ofensiva da Constituição.

Dessa forma, inferiu-se que “o Judiciário, ao se deparar com lei que contraria a Constituição, deve deixar de aplicá-la, simplesmente pela circunstância de lhe incumbir interpretar as leis e eliminar os conflitos entre elas” (MARINONI, 2019, p. 1243). Foi a partir desse entendimento, portanto, que ficou consagrado o controle difuso de constitucionalidade.

Entretanto, esse novo tipo de controle de constitucionalidade ainda não era conhecido pela Europa, que evoluiu a partir da concepção austríaca, encabeçada por um dos maiores juristas da história.

Para entendermos como se deu o surgimento desse outro modelo, e valendo-se dos argumentos demonstrados anteriormente, é importante recordar que o controle de constitucionalidade possui o princípio da supremacia da Constituição e a característica da rigidez constitucional como seus pressupostos básicos de existência.

Paulo Bonavides (2010, p. 297) resume que o controle de constitucionalidade é uma consequência das Constituições rígidas, as quais estabelecem uma distinção entre o poder constituinte e o derivado, impondo superioridade à lei constitucional. Dessa forma, os poderes constituídos, uma vez inferiores ao poder constitucional, devem se submeter aos limites da Constituição.

A partir desses entendimentos, surgem duas questões relevantes: a) se a

supremacia da Constituição é o pressuposto básico do controle de constitucionalidade, como se dá o controle nos países em que não se reconhece esse princípio? b) Quem possui competência/legitimidade para julgar a compatibilidade de uma norma frente à Constituição?

De plano, pode-se afirmar que nem todos os países adotam o princípio da supremacia constitucional. Ora, se tal princípio é o pressuposto básico da ideia de controle de constitucionalidade, não há que se falar na possibilidade de controle nesses ordenamentos, que se valem de outras formas de controle.

Essa prática era comum na maioria dos países da Europa, os quais adotavam a “supremacia do Parlamento” como modelo. Neste modelo, as leis e atos normativos possuíam o mesmo status hierárquico e cabia ao próprio legislativo interpretar as normas (MARTINS, 2019). Assim, a lei era concebida e julgada pelo mesmo órgão.

Ainda no final da década de 20, Hans Kelsen se opôs a essa forma de controle, uma vez que ele não servia para o julgamento adequado da inconstitucionalidade legal.

A garantia constitucional é, de todas as hipóteses de garantia da regularidade, aquela em que é maior a tentação de encarregar da anulação dos atos irregulares o próprio órgão que os produziu. Mas é, também, a situação em que tal procedimento parece ser mais contraindicado: com efeito, a única forma em que esse procedimento parece suscetível de oferecer alguma garantia eficaz de constitucionalidade – declaração da irregularidade do ato por um terceiro órgão e obrigação, imposta ao órgão autor, de anulá-lo – é impraticável, pois o Parlamento não pode, por natureza, ser obrigado de forma eficaz. Haveria ingenuidade política em supor que anularia uma lei por ele aprovada apenas porque outra instância a teria declarado inconstitucional. De fato, o órgão legislativo se considera um livre criador de Direito, não um órgão de aplicação do Direito, vinculado à Constituição, embora o seja teoricamente, ainda que em medida relativamente restrita. Assim é que não se deve contar com o Parlamento para implementar sua própria subordinação à Constituição. O órgão que convém incumbir de anular seus atos inconstitucionais deve ser distinto dele, independente dele e, portanto, de qualquer outra autoridade estatal: esse órgão deve ser uma jurisdição ou um tribunal constitucional (KELSEN, 1928).

Assim, Kelsen considerava na anulação dos atos inconstitucionais uma forma de conferir obediência e força à Constituição, de modo que a existência de um órgão responsável por proteger e interpretar a Lei Maior era uma necessidade, sendo totalmente indiferente a isso qualquer órgão que não seja um Tribunal Constitucional.

Esse modelo, adotado pela Constituição austríaca de 1920, demonstra que o controle de constitucionalidade pode assumir uma função de defensor de posições subjetivas, fazendo com que o(s) juiz(es) sejam personagens centrais.

Somente com a expansão da jurisdição constitucional na década de 50 esse modelo foi adotado pelos países europeus em sua maioria. Seguindo a tradição norte-americana da supremacia constitucional e o modelo kelseniano, “a fórmula envolvia a constitucionalização dos direitos fundamentais, que ficavam imunizados contra a ação eventualmente danosa do processo político majoritário: sua proteção passava a caber ao Judiciário” (BARROSO, 2018, p. 302). Nesse ínterim, criaram-se tribunais constitucionais por toda a Europa, com exceção de Holanda e Luxemburgo.

Dessa forma, então, é possível analisar os modelos do sistema de controle de constitucionalidade, principalmente no que diz respeito ao adotado pelo Brasil na Constituição de 1988.

O primeiro modelo, nascido a partir do já citado caso *Marbury v. Madison*, é o controle incidental, também chamado de controle concreto, ou de controle por via de exceção, o qual é realizado por qualquer juiz ou tribunal, diante de uma questão de inconstitucionalidade levantada por uma das partes ou pelo Ministério Público.

Nesse caso, a decisão proferida na demanda judicial gera efeitos *inter partes* e *ex nunc*, ou seja, não retroativos. Vale observar, contudo, que poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial” (BRASIL, 1988).

Possui ainda destaque dentro dessa espécie de controle a atuação do Senado Federal, que, em prol da separação de poderes, poderá “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1988).

No modelo norte-americano, cabe frisar, há a presença de um princípio muito utilizado nos países de tradição *common law*, o *stare decisis et non quieta movere* (“aquilo que foi decidido deve ser respeitado”). Esse princípio visa propiciar maior segurança jurídica, devendo-se respeitar os precedentes criados pelas cortes judiciais.

O mesmo não ocorre com os países de tradição jurídica romana, ou *civil law*, em que, por não adotarem o princípio em tela, ficam à mercê de decisões diversas por parte de órgãos judiciais variados. Assim, tendo o Brasil, notadamente, um sistema jurídico de tradição romana, sob a perspectiva de um controle concreto, uma lei pode ser considerada constitucional à luz de um caso e também julgada inconstitucional em outro caso semelhante, possibilitando uma latente insegurança

no ordenamento jurídico.

Como uma alternativa a esse modelo, o estado brasileiro também adotou o controle concentrado, o qual é exercido, majoritariamente, por meio da ação direta de inconstitucionalidade, tendo como objeto a norma abstrata.

Clémerson Merlin Cléve (2014, p. 1043) resume a finalidade e a função da Corte Constitucional dentro do controle direto:

A ADI configura verdadeira ação. Envolve inauguração de processo objetivo, por prestar-se à defesa da ordem constitucional objetiva, sem a existência de lide, controvérsia subjetiva e partes (entendidas no sentido material) 7 que lhe componham o fundo. Daí ser instrumento de verificação da validade de norma em tese ou em abstrato. Por ser processo especial, constitucional, admite, com cautela, a recepção de normas da legislação processual subjetiva.

Em virtude disso, o controle concentrado, também chamado de controle abstrato ou de controle por via de ação, possui um processo mais objetivo do que o controle incidental, uma vez que é voltado para a análise do direito legislado, ao invés do caso concreto.

Entretanto, o controle concentrado não deixa de contemplar o contraditório entre as partes, sendo necessária, na maioria das vezes, a colheita de informações dos órgãos responsáveis pela criação do ato normativo questionado, oportunidade em que há a defesa, em maior ou menor grau, da constitucionalidade deste.

O legislador constituinte entendeu por bem limitar a legitimidade dos sujeitos ativos das ações do controle concentrado, restringindo-a a agentes que possuem relevância política e institucional dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Parte da doutrina entende se tratar de uma atitude antidemocrática por parte do constituinte, que acabou por restringir este tipo de ação a poucos. Contudo, é importante refletir sobre os aspectos relativos ao funcionamento e a organização do órgão jurisdicional, de tal modo que os agentes e instituições elencados pelo legislador no *caput* do artigo 103 da Constituição Federal seriam suficientes para garantir a estabilidade do ordenamento jurídico e representar a maioria dos cidadãos brasileiros.

Diante dos modelos de controle apresentados, é possível afirmar que o controle de legalidade por parte de um órgão jurisdicional aparece nos principais Estados constitucionais como a melhor saída para garantir a supremacia e rigidez constitucionais.

Porém, as variadas formas de exercício desse controle não são imunes às críticas por parte dos juristas. Uma das críticas mais atuais reside no argumento de que, com o amplo controle de legalidade por parte de um órgão pertencente ao Judiciário, há grande influência deste Poder nos demais.

Esse argumento é fortalecido a partir dos casos de ativismo judicial, apontado como uma das consequências negativas da ampliação das hipóteses sujeitas à controle, conforme afirma Luís Roberto Barroso (2012, p. 25-26):

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos 26 outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Apesar de o ativismo judicial ser uma problemática que merece ser superada, não é adequado considerar que reside no controle de constitucionalidade o cerne dessa celeuma, uma vez que todas as questões constitucionais são questões políticas, em maior ou menor grau. Ademais, “os problemas constitucionais, num Estado de direito democrático, são irreduzíveis a questões jurídicas puras ou a questões políticas juridicamente disfarçadas” (CANOTILHO, 2003, p. 679).

Fato é que o controle de constitucionalidade, amoldado dentro da estrutura do poder Judiciário, encontra sua finalidade fundamentada nas garantias constitucionais e no Estado de Direito, sendo incabível qualquer tentativa de cerceá-lo ou relativizá-lo sob o pretexto de maior autonomia política.

Superadas as questões gerais relativas ao controle de constitucionalidade, passa-se a análise da organização político-administrativa do Brasil.

Nesse perspectiva, o STF julgado no seguinte sentido a contitucionalidade acerca da lei de ficha limpa:

ações declaratórias de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à irretroatividade das leis: agravamento do regime jurídico eleitoral. Ilegitimidade da expectativa do indivíduo

ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO. 1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico - constitucional e legal complementar - do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito). 2. A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional. 3. A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. 4. Não é violado pela Lei Complementar nº 135/10 o princípio constitucional da vedação de retrocesso, posto não vislumbrado o pressuposto de sua aplicabilidade concernente na existência de consenso básico, que tenha inserido na consciência jurídica geral a extensão da presunção de inocência para o âmbito eleitoral. 5. O direito político passivo (ius honorum) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, in casu, não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, revelando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político. 6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido munus publico. 7. O exercício do ius honorum (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares. 8. A Lei Complementar nº 135/10 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que estabelece restrições temporárias aos direitos políticos passivos, sem prejuízo das situações políticas ativas. 9. O cognominado desacordo moral razoável impõe o prestígio da manifestação legítima do legislador democraticamente eleito acerca do conceito jurídico indeterminado de vida pregressa, constante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. 10. O abuso de direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos

detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g., o art. 55, § 4º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé. 11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (ius honorum), mas também ao direito de voto (ius suffragii). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos. 12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado. 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado. 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral). (ADC 29, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 28-06-2012 PUBLIC 29-06-2012 RTJ VOL-00221-01 PP-00011)

Por meio da jurisprudência acima julgada pelo Supremo Tribunal Federal, entende-se que a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), ao afirmar que as hipóteses de inelegibilidade nela previstas não violam o princípio da presunção de inocência, uma vez que este deve ser interpretado de forma restrita aos efeitos da condenação penal, não se estendendo automaticamente ao âmbito eleitoral.

#### **4. IMPACTOS DA LEI DA FICHA LIMPA NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO**

Poucas vezes, na história recente do Brasil, a população conseguiu intervir de forma tão direta e concreta no processo legislativo quanto no episódio da criação da chamada Lei da Ficha Limpa. Essa norma, aprovada em 2010, modificou profundamente os critérios de elegibilidade dos candidatos, estabelecendo um novo marco legal e moral para quem deseja ocupar cargos públicos. O curioso, e ao mesmo tempo emblemático, é que essa mudança não partiu de uma proposta governamental, mas de uma mobilização coletiva, impulsionada por organizações da sociedade civil, entre elas a CNBB e o MCCE, que lideraram uma campanha que resultou na coleta de mais de 1,6 milhão de assinaturas (Tanaka, 2011).

A força dessa mobilização demonstrou que o povo brasileiro, muitas vezes desacreditado em relação à política, pode, sim, fazer valer sua voz. Não se tratava apenas de um desejo por mudanças, mas de uma exigência ética. Afinal, como aceitar que pessoas já condenadas por crimes graves possam disputar eleições e tomar decisões em nome de toda uma sociedade? Nesse ponto, a lei tocou em uma ferida sensível da democracia brasileira, expondo a necessidade de estabelecer limites mais rígidos e claros para quem busca representar o interesse público (Francisco, 2013).

Antes da Lei da Ficha Limpa, a legislação já previa hipóteses de inelegibilidade por meio da Lei Complementar nº 64/1990. No entanto, havia brechas. O candidato somente era impedido de concorrer após uma condenação definitiva, o que, considerando a lentidão da Justiça brasileira, muitas vezes permitia que políticos com extensos históricos criminais se mantivessem ativos politicamente por longos períodos. A Lei Complementar nº 135/2010 surgiu justamente para suprir essa lacuna, estendendo a inelegibilidade mesmo antes do trânsito em julgado, desde que a condenação tivesse sido proferida por órgão colegiado (Macedo, 2011).

Yarochevsky (2018) reforça esse ponto ao destacar que os crimes abrangidos pela nova legislação envolvem, principalmente, aqueles contra a administração pública, a fé pública, o sistema financeiro e o patrimônio público ou privado. Com isso, busca-se proteger a sociedade da influência de indivíduos que já tenham demonstrado, na prática, desprezo pelas regras mais elementares da moralidade administrativa.

A própria Constituição Federal de 1988 abre espaço para leis que ampliem os casos de inelegibilidade. No § 9º do artigo 14, está previsto que a legislação complementar pode restringir candidaturas quando isso for necessário à proteção da moralidade e da probidade no exercício do mandato (Francisco, 2013). A interpretação desse dispositivo é clara: não basta possuir direitos políticos em sentido formal, é necessário demonstrar conduta compatível com o cargo pretendido.

Ramayana (2012) chama a atenção para o fato de que a elegibilidade, entendida como o direito de ser votado, está condicionada ao cumprimento de uma série de requisitos legais e constitucionais. Trata-se de uma expectativa jurídica que somente se concretiza se o cidadão atender às exigências estabelecidas. Havendo qualquer causa de inelegibilidade presente no momento do registro da candidatura, o direito de concorrer será automaticamente afastado.

Francisco (2013), citando Decomain (2004), destaca que o momento determinante para a verificação da elegibilidade é o do registro da candidatura. Assim, ainda que a situação do candidato venha a ser modificada posteriormente, é no instante da formalização do pedido que se analisa se ele pode ou não participar da disputa eleitoral. Tal entendimento contribui para evitar estratégias de manipulação do processo e reforça a segurança jurídica.

Por fim, é essencial compreender que a Lei da Ficha Limpa não é isenta de críticas, como ocorre com qualquer legislação. Contudo, seu valor simbólico é expressivo. Ela representa um avanço relevante na construção de um Estado mais responsável, no qual a política esteja vinculada à ética e à transparência. A população brasileira, por meio dessa lei, demonstrou que não aceita mais a naturalização da corrupção e, sobretudo, evidenciou sua capacidade de alterar as regras do jogo quando estas deixam de atender ao interesse coletivo.

As inelegibilidades, conforme leciona Costa (2012), classificam-se em inatas e cominadas. A inelegibilidade inata é comum a todos os brasileiros que não possuam registro de candidatura, referindo-se à ausência do preenchimento dos requisitos básicos para concorrer a um cargo público eletivo. Já a inelegibilidade cominada decorre da aplicação de uma sanção imposta em razão da prática de ato ilícito, de natureza eleitoral ou não, possuindo, portanto, caráter punitivo. Nessa mesma linha, Cavalcante (2013) compreende a inelegibilidade derivada de um ato ilícito como uma medida coercitiva, uma sanção jurídica destinada a privar temporariamente o cidadão de um bem de sua esfera jurídica, qual seja, a capacidade eleitoral passiva. Ressalta-

se, contudo, que essa sanção, embora grave, não possui natureza penal, mas resulta exclusivamente da conduta ilícita praticada pelo indivíduo.

Por outro lado, Oliveira (2013) aponta que a concepção da inelegibilidade como sanção jurídica não encontra consenso na jurisprudência brasileira, sendo tema de intensos debates doutrinários e judiciais. A Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, reforçou esse cenário ao instituir uma sistemática clara e objetiva acerca das hipóteses de inelegibilidade, com o objetivo central de moralizar a política nacional e assegurar a lisura das eleições. A norma ganhou destaque ao estabelecer impedimentos à candidatura de indivíduos condenados por decisão de órgão colegiado, ainda que sem o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Nesse contexto, evidencia-se uma tensão entre dois valores constitucionais relevantes: o princípio da presunção de inocência e a moralidade administrativa eleitoral. A presunção de inocência, prevista no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988, assegura que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Trata-se de uma garantia tradicionalmente aplicada no âmbito do direito penal, voltada à proteção do indivíduo contra punições arbitrárias do Estado. Todavia, com o advento da Lei da Ficha Limpa, surgiram questionamentos quanto à sua eventual relativização no campo do direito eleitoral.

Enquanto parte da doutrina e da jurisprudência sustenta que a inelegibilidade imposta antes do trânsito em julgado representa antecipação de pena e, portanto, afronta ao princípio da presunção de inocência, outra corrente defende que a inelegibilidade não configura sanção penal, mas sim critério objetivo de elegibilidade, voltado à proteção do interesse público e da moralidade administrativa. Para essa vertente, não haveria violação constitucional, mas restrição legítima e proporcional destinada a preservar a legitimidade do processo democrático.

Santos (2013) afirma que o princípio da presunção de inocência deve ser compreendido dentro de seu campo próprio de aplicação, o direito penal, sendo inadequado estendê-lo de forma absoluta ao direito eleitoral, que se orienta por princípios próprios, como os da moralidade e da probidade administrativa. Nessa perspectiva, a inelegibilidade não teria natureza sancionatória, mas preventiva, voltada à proteção do interesse público, impedindo que candidatos com histórico comprometido por decisões judiciais disputem cargos públicos. Esse entendimento é reforçado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em julgados como as

Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, relatadas pelo Ministro Luiz Fux. Nessas decisões, o STF reconheceu que a presunção de inocência deve ser interpretada à luz da finalidade moralizadora do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, que autoriza o afastamento da vida pública de indivíduos sem idoneidade moral.

Além disso, o histórico jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal reafirma a relevância da presunção de inocência como garantia processual penal, mas também admite sua limitação em outros ramos do direito, como o eleitoral. O julgamento ocorrido em 1976, no qual o STF reformou decisão do Tribunal Superior Eleitoral que considerava inelegíveis cidadãos com processos criminais em andamento, demonstrou essa preocupação com a preservação do princípio da não culpabilidade. Entretanto, com o passar do tempo e diante do crescente repúdio social à corrupção, consolidou-se uma tendência jurisprudencial voltada à moralização do processo eleitoral, ainda que isso implique restrições à aplicação mais ampla da presunção de inocência.

Wilson Paganelli (2013) reforça essa distinção ao sustentar que o princípio da presunção de inocência possui natureza processual penal e não pode ser automaticamente transposto para o direito eleitoral. Para o autor, a aplicação das normas eleitorais deve priorizar a proteção de bens jurídicos específicos, como a legitimidade e a moralidade do processo eleitoral, e não apenas os direitos individuais do candidato. Cantero (2012), por sua vez, observa que o próprio direito penal admite medidas cautelares restritivas da liberdade antes do trânsito em julgado, como a prisão preventiva, sem que isso represente violação ao princípio da presunção de inocência, demonstrando que tal princípio não é absoluto.

Em complemento, o Ministro Luiz Fux (2012) ressalta que a análise da presunção de inocência no âmbito eleitoral deve considerar os precedentes da Suprema Corte, entre eles a ADPF nº 144, como exemplo de que o STF reconhece a incidência desse princípio para além do direito penal, sem desconsiderar as especificidades e finalidades próprias do direito eleitoral. Assim, sua aplicação deve ocorrer de forma ponderada, compatibilizando-se com outros valores constitucionais relevantes, como a moralidade administrativa e a proteção da lisura do processo democrático.

Dessa forma, ainda que persistam divergências doutrinárias e jurisprudenciais, observa-se um movimento cada vez mais consolidado no sentido de compreender

que a inelegibilidade, especialmente nos casos de condenação por órgão colegiado, não configura pena, mas medida de proteção ao interesse público. A Lei da Ficha Limpa, nesse cenário, não relativiza de maneira ilegítima o princípio da presunção de inocência, mas atende ao comando constitucional que estabelece a probidade e a moralidade como critérios fundamentais para o exercício de mandatos eletivos. Trata-se de uma releitura constitucional que privilegia a ética na política, ainda que isso implique a limitação proporcional de garantias individuais quando estas entram em conflito com valores estruturantes do Estado Democrático de Direito.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da análise realizada ao longo desta monografia, foi possível compreender que a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, representa um marco relevante no fortalecimento da moralidade eleitoral e na busca por maior ética no exercício dos mandatos políticos no Brasil. Sua origem popular evidencia o amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que passou a exigir padrões mais rigorosos de conduta daqueles que pretendem ocupar cargos públicos. Ao ampliar as hipóteses de inelegibilidade, especialmente nos casos de condenação por órgão colegiado, a referida norma reafirma o compromisso constitucional com a probidade administrativa e com a proteção da legitimidade do processo eleitoral.

Ao mesmo tempo, verificou-se que a aplicação da Lei da Ficha Limpa suscita importantes debates jurídicos, sobretudo no que se refere à aparente tensão entre a moralidade administrativa eleitoral e o princípio da presunção de inocência. A partir da análise doutrinária e jurisprudencial, especialmente das decisões do Supremo Tribunal Federal, observa-se a consolidação do entendimento de que a inelegibilidade não possui natureza penal, mas sim caráter preventivo e protetivo do interesse público. Nesse sentido, a restrição ao direito de ser votado não se configura como antecipação de pena, mas como um critério legítimo de elegibilidade, autorizado pela própria Constituição Federal, com o objetivo de resguardar a ética e a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

Por fim, conclui-se que a Lei da Ficha Limpa, embora não seja isenta de críticas, desempenha papel fundamental na construção de um sistema eleitoral mais transparente e responsável. Sua aplicação demonstra que a democracia não se resume ao exercício formal do voto, mas exige a observância de valores éticos que assegurem a representatividade legítima do povo. Assim, ao compatibilizar direitos individuais com interesses coletivos, a legislação analisada reafirma a centralidade da moralidade como princípio estruturante da vida pública, contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a consolidação de uma cultura política mais comprometida com a ética e a cidadania.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Alex Macedo. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal**. São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19022010-170528/en.php>. Acesso em: 13 out. 2025.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judiciário e legitimidade democrática. **(Syn)Thesis**. Rio de Janeiro, vol. 5, nº 1, 2012, p. 23-32;

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ASSUNÇÃO, Moacir; ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira. **Ficha Limpa – A Lei da Cidadania**. Santos: Realejo Livros & Edições, 2010. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18876-8\\_15](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18876-8_15). Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 4**, de 29 de setembro de 1994. Dá nova redação ao § 9º do artigo 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 30 set. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Emendas/Emc/emc04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Emendas/Emc/emc04.htm). Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135**, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para tornar inelegíveis os candidatos condenados por órgãos colegiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm). Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Dispõe sobre as inelegibilidades e os prazos de sua cessação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm). Acesso em: 10 mai. 2025.

CAVALCANTE, Rubens. **Suspensão de direitos políticos**. Consultor Jurídico, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-29/rubens-cavalcante-suspensao-direitos-politicos/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

COSTA, Adriano Soares da. **Inelegibilidade e sanção de inelegibilidade**. Revista da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, v. 3, p. 1-10, 2017. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=3222>. Acesso em: 15 abr. 2025.

COSTA, José da. **As causas de inelegibilidade constitucional**. Revista da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, v. 7, p. 1-10, 2014. Disponível em: [https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs\\_pdf/biblioteca/servidores/Jose\\_da\\_Costa-revSJPE\\_n7\\_2014.pdf](https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/servidores/Jose_da_Costa-revSJPE_n7_2014.pdf). Acesso em: 15 abr. 2025.

Edições Almedina, 2003.

CLÉVE, Clémerson Merlin. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 1043-1066.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito Brasileiro**. Curitiba: UFPR, 1994. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/73708/D%20-%20T%20-%20CLEMERSON%20MERLIN%20CLEVE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 out. 2025.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Inelegibilidade e Moralidade Administrativa: Uma Análise Crítica da Lei da Ficha Limpa**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, v. 15, n. 2, p. 45-67, 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estudos de Direito Constitucional. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ETHOS INSTITUTO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Lei da Ficha Limpa: objetivos e importância da sua existência**. 2021. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/lei-da-ficha-limpa-objetivos-e-importancia-da-sua-existencia/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Vanderléia Oliveira Santos Rodrigues da Silva. **Inelegibilidade e causas de inelegibilidade**. Revista Populus, v. 3, p. 1-10, 2017. Disponível em: [https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/14115/mod\\_label/intro/Art.%2013-%20Vanderl%C3%A9ia%20Oliveira%20Santos%20Rodrigues%20da%20Silva%20-%20Revista%20Populus%20vol.%203%202017.2.pdf](https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/14115/mod_label/intro/Art.%2013-%20Vanderl%C3%A9ia%20Oliveira%20Santos%20Rodrigues%20da%20Silva%20-%20Revista%20Populus%20vol.%203%202017.2.pdf). Acesso em: 16 mar. 2025.

PEREIRA, Luís Henrique. **A aplicação da Lei da Ficha Limpa e seus desafios constitucionais**. Estudos em Direito Constitucional Eleitoral, v. 10, n. 1, p. 45-62, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SANTOS, Graziela Pereira. **Lei da Ficha Limpa: causas de inelegibilidade e princípio da presunção de inocência**. Dissertação (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/27958>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SENADO FEDERAL. **Projeto Ficha Limpa é uma iniciativa popular para impedir a corrupção na política**. Senado Notícias, 14 maio 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/05/14/projeto-ficha-limpa-e-uma-iniciativa-popular-para-impedir-a-corrupcao-na-politica>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Luiz Carlos de. **Lei da Ficha Limpa: impacto e repercussão social**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, v. 15, n. 2, p. 123-139, 2017.

YAROCHEWSKY, Daniel. **A constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa à luz do princípio da presunção de inocência**. Research, Society and Development, v. 10, n. 9, e15011931774, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/31774>. Acesso em: 16 mar. 2025.

# DECLARAÇÃO DE CORREÇÃO GRAMATICAL

## DECLARAÇÃO

Eu, LUCIANA MARA BRAGA AGUIAR, CPF 98202260310, formada em Letras pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, sob número de registro 54.908, livro GC61, folha 381, **DECLARO**, para os devidos fins, que realizei a revisão ortográfica e gramatical da MONOGRAFIA intitulada como **“A LEI DA FICHA LIMPA E A MORALIDADE ELEITORAL: IMPACTOS NA VIDA PREGRESSA DOS CANDIDATOS”** de autoria de **“JOÃO PAULO AGUIAR DE SOUSA”**.

Por ser a verdade, firmo a presente.

Sobral, Ceará.

16 de dezembro de 2025.

39528eedf A assinatura  
cc22-4127 forma digital por  
- 39528eedf  
a1a4-416a 403  
6a287403 2025.12.16  
534233-889f

---

LUCIANA MARA BRAGA AGUIAR