

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

KATNA MARIA BARAN

OS EFEITOS DA LEI DA FICHA LIMPA: JUDICIALIZAÇÃO
DAS ELEIÇÕES E DESQUALIFICAÇÃO DO VOTO

CURITIBA

2016

KATNA MARIA BARAN

**OS EFEITOS DA LEI DA FICHA LIMPA: JUDICIALIZAÇÃO
DAS ELEIÇÕES E DESQUALIFICAÇÃO DO VOTO**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Sociologia Política, do Setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Sociologia Política.

Orientação: Professor Doutor Emerson Urizzi Cervi.

CURITIBA

2016

“É melhor correr o risco de salvar um homem culpado do que condenar um inocente.”

(Voltaire)

RESUMO

Este trabalho procura analisar aspectos jurídicos e políticos da aplicação da lei da Ficha Limpa, que introduziu diversos critérios de inelegibilidade para candidatos a cargos públicos a partir das eleições de 2012 no Brasil. A proposta é apresentar algumas consequências do regramento no sistema institucional brasileiro e avaliar, tanto quanto possível com dados, se a norma possui efeitos práticos no combate a corrupção – principal objetivo da lei. Duas perguntas movem o trabalho: a lei da Ficha Limpa possui capacidade de diminuir a corrupção no país? A aplicação do regramento tem sido benéfico para o sistema democrático brasileiro? As hipóteses levantadas são a de que a lei não contribuiu como se esperava na mudança do quadro de corrupção no país e, mais do que isso, trouxe consequências prejudiciais à consolidação e melhoria da democracia brasileira. Para tanto, são apresentados argumentos que questionam a constitucionalidade da norma e alguns de seus efeitos, como a judicialização da política e a instabilidade jurídica e democrática. Além disso, pode-se dizer que, com o regramento, a Justiça passou a ter papel decisório na política, desestimulando a participação eleitoral do cidadão, que perde seu senso de contribuição no processo de escolha de lideranças. Na análise empírica, o trabalho demonstra ainda que a lei produziu consequências inesperadas ao sistema brasileiro. Uma delas é o número de processos na Justiça Eleitoral, o que não representou em grande quantidade de cassações de candidaturas.

Palavras-chave: *lei da Ficha Limpa; judicialização das eleições; sentimento de eficácia política; accountability; desqualificação do voto.*

ABSTRACT

This paper analyzes the legal and political aspects of the "Ficha Limpa" Law, that introduced the criteria that is followed for a candidate to be considered ineligible in Brazil's 2012 election. The paper presents some consequences of the many rules that Brazilian institutional system has and to evaluate, with as many data as possible, if the law had any practical effects in the process against corruption - that is the main target of this law. Two questions are asked in this paper: Is the "Ficha Limpa" Law capable to diminish corruption in the country? The enforcement of this law had been beneficial to the Brazilian democratic system? The hypothesis is that the law didn't contribute the way it was expected to end the corruption and, more than that, had prejudicial effects on the fortification of the democracy in Brazil. The arguments that are presented question if the law is constitutional and some of its effects, like the number of law suits in electoral justice and the democratic and legal instability. Besides that, is possible

to say that with the Law, the Legal System started to had a crucial role in politics, discouraging the citizen to participate in the process, once they realize that they don't contribute to choose their lidere. In the empirical analysis, the paper shows that the Law had unexpected consequences to the brazilian system. One of this consequences is the number of suits in the Electoral Justice,that didn't represent a big number of repeal of the candidacies.

Key words: *"Ficha Limpa" Law; legalization of election; political ineffectiveness feeling; accountability; disqualification from voting.*

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1 - MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL NA JUSTIÇA ELEITORAL.....	30
GRÁFICO 2 - ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (BRASIL)	35
TABELA 1 – CANDIDATURAS IMPUGNADAS PELO MPE POR ESTADO (BRASIL, ELEIÇÕES 2012).....	31
TABELA 2 - CANDIDATOS BARRADOS CONFORME PEDIDOS DO MPE POR ESTADO (BRASIL, ELEIÇÕES 2014)	33
TABELA 3 - INELEGIBILIDADES PROPOSTAS PELO MPE-PR NAS ELEIÇÕES DE 2014.....	34

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. HISTÓRICO E ASPECTOS DA LEI DA FICHA LIMPA.....	11
3. CONTESTAÇÕES À LEI DA FICHA LIMPA	16
3.1. Da iniciativa popular	16
3.2. Do aspecto jurídico.....	17
3.3. Da judicialização da política.....	19
3.4. Da eficácia política	21
3.5. <i>Accountability</i>	23
3.6. Da desqualificação do eleitor	25
4. FICHA LIMPA EM NÚMEROS.....	28
4.1. Eleições 2012.....	30
4.2. Eleições 2014.....	32
4.3. Da percepção da corrupção no Brasil.....	35
5. CONCLUSÃO	38
6. REFERÊNCIAS.....	42

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende fazer uma análise da Lei Complementar 135/2010, conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa, promulgada em 2010 e que passou a produzir efeitos no Brasil a partir de 2012. Resumidamente, a lei alterou critérios de inelegibilidade de candidatos para as instâncias de poder do país, além de estabelecer maior tempo de afastamento da vida política em caso de condenação. A proposta é apresentar algumas consequências do regramento no sistema institucional brasileiro e avaliar, tanto quanto possível com dados, se a norma possui efeitos práticos no combate a corrupção – principal objetivo da lei quando da sua propositura e promulgação.

A monografia está dividida em três partes principais. A primeira delas apresenta um histórico da introdução da legislação no Brasil e, em seguida, um resumo de suas implicações jurídicas no sistema político do país. Para tanto, são citados principalmente autores da área do Direito, como artigos de juristas envolvidos na elaboração do projeto de lei, na coleta de assinaturas para aprovação do regramento como de iniciativa popular, e outros estudiosos dos efeitos da norma no ordenamento brasileiro.

Já a segunda parte do trabalho traz uma análise crítica à lei da Ficha Limpa. Uma das oposições é sobre a ideia de que o regramento parte de iniciativa popular, quando a estrutura da lei foi basicamente elaborada por poucos juristas. Depois, são apresentados dados e estudos que apontam principalmente para a sobreposição do Direito sobre a política – o que, para alguns autores, pode representar perigo para a manutenção da ordem democrática. A norma também é questionada por especialistas que defendem que a lei atenta contra princípios constitucionais como da presunção da inocência e da segurança jurídica.

A lei da Ficha Limpa é analisada ainda sob os conceitos de eficácia política, *accountability* e de soberania popular em contraposição a desqualificação do eleitor. Para tanto, são lançadas ideias de autores da Sociologia e da Ciência Política. Como foram encontradas poucas bibliografias dessas áreas que se referissem especificamente ao regramento, os conceitos foram resumidos e, posteriormente, relacionados à norma. Em alguns casos, autores da área jurídica também foram utilizados para conferir maior embasamento na aplicação dos conceitos sob a luz do ordenamento.

Finalmente, a terceira parte apresenta dados de processos na Justiça Eleitoral a partir da validade do regramento e da aplicação da lei da Ficha Limpa nas duas últimas eleições, em

2012 e 2014. São utilizadas informações desses dois pleitos porque são os únicos em que a lei foi aplicada no país, até então. Não é possível, porém, estabelecer um comparativo numérico de aplicação da Ficha Limpa nas duas eleições, já que são pleitos com características e número de candidatos diferenciados – a primeira é de nível municipal e, a segunda, estadual e federal.

Nesta parte, são utilizadas informações de levantamentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de Tribunais Eleitorais, além de autores especialistas da área e de levantamento próprio com dados do Ministério Público Eleitoral do Paraná. A ideia deste capítulo é mostrar o impacto da lei da Ficha Limpa em todas as instâncias da Justiça Eleitoral e sua real efetividade na cassação de políticos corruptos.

A justificativa para a elaboração deste trabalho está na importância conferida pela sociedade brasileira à lei da Ficha Limpa – conforme pesquisa citada no decorrer da monografia, 87% dos entrevistados classificou a regra como positiva. Além disso, é preciso considerar o impacto que a regra causa no processo eleitoral, com a exclusão de candidatos e a consequente mudança na configuração dos pleitos.

A partir dessa importância conferida e do impacto causado, é preciso avaliar se 1) a lei da Ficha Limpa realmente possui a capacidade de diminuir a corrupção no país, como esperaram os eleitores? 2) o processo de aplicação da lei da Ficha Limpa tem sido benéfico para o sistema democrático brasileiro? As hipóteses levantadas são a de que o regramento não contribuiu, como se esperava, na mudança do quadro de corrupção no país e, além disso, trouxe consequências prejudiciais à consolidação e melhoria da democracia brasileira.

Para tanto, o trabalho contém uma análise exploratória de dois conjuntos de dados. Em primeiro lugar, informações coletadas no Ministério Público Eleitoral, maior responsável por representações seguindo a lei da Ficha Limpa, e na Justiça Eleitoral, que julga os pedidos. Também são utilizados dados disponíveis em publicações jurídicas. Essa alternativa se fez necessária já que são poucas as análises acadêmicas que tratem do histórico ou dos aspectos introduzidos ao sistema brasileiro pela lei da Ficha Limpa, haja vista o pouco tempo de vigência da lei. Além disso, a maior parte de instituições e fontes envolvidas na elaboração e aplicação do regramento é jurídica.

Num segundo momento, a análise parte para o campo da Sociologia e da Ciência Política. Nesta seção do trabalho, foi preciso mesclar dados, fontes jurídicas e de estudiosos das áreas para construir uma análise das consequências jurídicas, políticas e institucionais da vigência da lei da Ficha Limpa no sistema brasileiro. As correlações estabelecidas nesta

última parte da análise do regramento são, ao que se pesquisou, inéditas, e apontam para problemas consequentes da aplicação da nova lei na democracia brasileira.

A proposta é mostrar para aos interessados no tema – estudiosos, juristas, cientistas políticos, e o público geral – que, apesar do forte apelo popular em busca de soluções para o problema da corrupção no Brasil, em diversos pontos, a lei da Ficha Limpa não se aproxima desse ideal. Os resultados apontam que o efeito do regramento sobre o percentual de candidatos barrados é inexpressivo, com o agravante da judicialização das candidaturas. Paralelamente, as demandas judiciais durante o processo eleitoral contribuem para a formação de um cenário de incertezas entre os eleitores.

2. HISTÓRICO E ASPECTOS DA LEI DA FICHA LIMPA

Diversos outros países, como Estados Unidos, Espanha, África do Sul, Uruguai, Luxemburgo, Austrália, França e Bélgica, adotam a exigência de ficha limpa para a confirmação de candidaturas. Porém, a lei brasileira é a mais abrangente nos critérios de inelegibilidade. “Entre os australianos, por exemplo, são inelegíveis para os cargos de senador e deputado federal pessoas penalizadas a mais de um ano de prisão, independentemente do crime cometido. Na Espanha, são barrados os condenados por terrorismo e crimes contra as instituições do Estado, mesmo que ainda recorram da sentença” (VEJA, 2014).

A origem da Lei Complementar 135/2010, conhecida popularmente como lei da Ficha Limpa, remonta a um movimento iniciado pelo menos 13 anos antes, com o projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”, da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), constituído em fevereiro de 1997. A ideia era dar continuidade ao trabalho da Campanha da Fraternidade de 1996, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), cujo tema foi “Fraternidade e Política” (SILVA E VARGAS, 2014).

Entre as mudanças legislativas, o movimento conseguiu, por iniciativa popular, a caracterização da compra de voto como causa de cassação de diploma de políticos, em 1999. A partir de então, as ideias do grupo acabaram incorporadas por outras entidades, como o Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE), criado em 2002, fruto também da campanha da CNBB, e que agrega 46 Organizações Não-Governamentais. Daí nasceu o projeto embrião da Ficha Limpa, em 2007 (SILVA E VARGAS, 2014).

Como descreve Reis (2014), um dos fundadores do MCCE, a primeira proposta apresentada foi redigida pela União dos Juristas Católicos do Rio de Janeiro (UJUCARJ). “Passamos seis meses estudando o tema e aperfeiçoando a minuta, enquanto definíamos as estratégias da campanha a ser deflagrada” (REIS, 2014, p. 134). Em resumo, o objetivo do novo regramento era combater a corrupção eleitoral, incluindo hipóteses de inelegibilidade à lei brasileira para proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício de mandatos públicos (TSE, 2015).

No final de 2007, o movimento decidiu lançar a ideia de iniciativa popular para a proposta. O início da coleta de assinaturas para a viabilização do projeto se deu em maio de 2008. Como destacam Silva e Vargas (2014, p. 58), “o meio mais eficaz, ao que parece, para se obter o apoio necessário foi constituído pelas redes sociais na rede mundial de

computadores e pela coleta direta de assinaturas nas ruas”. Mesmo após a apresentação formal da proposta na Câmara dos Deputados, em setembro de 2009, o projeto continuou recebendo apoio popular, totalizando cerca de 1,6 milhão de assinaturas.

Seguindo o trâmite do processo legislativo, na Câmara dos Deputados, foram incluídas à proposta original as previsões de que a decisão judicial geradora da inelegibilidade deveria provir de um órgão colegiado e a possibilidade de interposição de recurso e de suspensão cautelar da inelegibilidade. Assim, o projeto acabou aprovado por 388 dos 389 parlamentares presentes no dia 05 de maio de 2010 – o deputado Marcelo Melo (PSDB-GO), que votou contrário, declarou posteriormente que votou de forma errada (SILVA E VARGAS, 2014).

Já no Senado Federal, a proposta recebeu dez emendas, das quais apenas uma foi acolhida – a que alterava apenas algumas expressões utilizadas no texto com a justificativa de “evitar incongruência com os outros dispositivos do projeto” (SILVA E VARGAS, 2014). O projeto foi aprovado pela unanimidade dos 76 senadores no dia 19 de maio de 2010 e enviado à Presidência da República. A lei foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 04 de junho de 2010 e publicada três dias depois (SILVA E VARGAS, 2014).

Logo após a sua promulgação, surgiram dúvidas sobre a possibilidade de aplicação da lei da Ficha Limpa já nas eleições que se aproximavam, em razão de um dispositivo da Constituição que estabelece que normas que modificam o processo eleitoral só podem ser aplicadas um ano após sua vigência. Assim, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu, em agosto de 2010, que a lei poderia ser aplicada às eleições daquele ano. O Supremo Tribunal Federal (STF), porém, definiu contrariamente a adoção da regra para o pleito de 2010 – decisão que prevaleceu sobre a do TSE (TSE, 2014).

Já em análise conjunta de duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ajuizadas pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – e de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), em fevereiro de 2012, os ministros do STF decidiram pela constitucionalidade da lei, que poderia, assim, ser aplicada a partir das eleições municipais daquele ano, “alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência” (STF, 2012).

Santos (2014) observa que, depois da exigência de ficha limpa para ocupação de cargos eletivos, o regramento se espalhou pelo Brasil, com propostas de estabelecimento da

lei para ocupação de outras funções, como de secretários e cargos de confiança, além de exigência em concursos públicos. “Chegou-nos a interessante notícia de que um condomínio em Curitiba incluiu em sua convenção a exigência de que o síndico tivesse ‘ficha limpa’. Isto demonstra que a lei veio para ficar” (SANTOS, 2014, p.123).

As principais alterações legais que ocorreram a partir da entrada em vigor da lei da Ficha Limpa no Brasil foram o impedimento de candidaturas de condenados criminalmente e o aumento do período de inelegibilidade dos candidatos de três para oito anos após o cumprimento da pena. A decisão deve ter transitado em julgado ou ter sido proferida por órgão colegiado (CAMARGO, 2013). As mudanças na legislação brasileira com a introdução da exigência da ficha limpa para candidatos são detalhadas por Camargo (2013):

Dentre as hipóteses específicas de impedimento estão: condenação criminal (crime contra a economia popular, administração pública e a patrimônio público, contra o patrimônio privado, sistema financeiro, mercado de capitais e os casos de falência, meio ambiente, saúde pública, eleitorais cominadas em pena privativa de liberdade, abuso de autoridade, lavagem ou ocultação de bens, de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos, de redução à condição análoga à de escravo, contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando); rejeição de contas (a rejeição das contas políticas, as contas técnicas, ou contas de gestão); renúncia (o mandatário que renuncia após ter sido protocolada uma denúncia capaz de lavar à sua cassação fica atingido pela lei); quebra de decoro parlamentar; chefes do executivo cassados; aposentadorias compulsórias (Magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar em razão de processo administrativo disciplinar ficam inelegíveis); Praticantes de abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação; Expulsos por conselhos profissionais; Improbidade administrativa (Condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito); Servidores demitidos; Realizadores de doações ilegais. A simulação do vínculo conjugal ou seu rompimento para burlar a inelegibilidade de parentes é outro caso de impedimento eleitoral, mas era reduzida aos cargos de prefeito, governador e presidente da República. (CAMARGO, 2013).

Com a origem da lei na iniciativa popular, ao menos os 1,6 milhão de brasileiros que subscreveram o projeto comemoraram os efeitos da obrigatoriedade da “ficha limpa” para os postulantes a cargos políticos. Mais do que isso, dados levantados por um *survey* conduzido pela FGV-Direito Rio uma semana após o segundo turno das eleições de 2010 apontam que 85% dos eleitores declarou conhecer ou ter ouvido falar da nova lei e 87% classificou a regra como positiva e que ela deveria valer já a partir daquele pleito. Porém, somente uma minoria (24%) disse saber algo sobre a participação do Judiciário no caso (FALCÃO E OLIVEIRA, 2012). Ou seja, mesmo havendo grande expectativa sobre uma possível mudança no cenário

político brasileiro, com os dados da pesquisa, é possível concluir que poucos conhecem o verdadeiro viés jurídico da lei da Ficha Limpa.

Esses dados precisam ser levados em consideração na medida da expectativa dos brasileiros em relação ao combate a corrupção no país. As alterações impostas sobre o cenário eleitoral brasileiro chegaram a ser chamadas de “verdadeira revolução” em direção à depuração da política do país, “vitória de uma sociedade mais participante, consciente e fiscalizadora” (CAMARGO, 2013). Outros autores destacam a importância conferida aos princípios da moralidade e da probidade na administração pública com o novo regramento, já que, sem o devido respeito a estes princípios, é mais fácil que ocorra “deterioração das estruturas sociais, econômicas e morais, e de certa forma retardam a evolução da nação em vários aspectos” (BELICO, 2012).

O presidente do TSE, ministro Toffoli (2014), aponta que, superados os embaraços ao direito à elegibilidade, a lei da Ficha Limpa e, por consequência, a Justiça Eleitoral, atuam “para o aperfeiçoamento do processo eleitoral”, já que garantem a liberdade de voto ao cidadão, “preservando a verdade das urnas e admitindo a permanência no jogo democrático apenas daqueles candidatos que sejam, formalmente, detentores da confiança legitimada pelo sistema” (2014, p. 14).

O papel da Justiça Eleitoral como salvaguarda da probidade e da moralidade na administração pública também é ressaltada pelo desembargador Ferraz, vice-presidente e corregedor do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. “É certo que a Lei da Ficha Limpa enseja à Justiça Eleitoral uma atuação mais firme e sem obstáculos na busca, ao lado da sociedade, da almejada ética na política e na incessante luta contra a corrupção e a impunidade no país” (2014, p. 131).

O propósito deste capítulo foi resumir o contexto histórico de criação da lei da Ficha Limpa no Brasil e detalhar os critérios de inelegibilidade introduzidos pelo regramento no país, além de demonstrar a expectativa criada em torno da vigência da norma. Autoridades de diversas instâncias se envolveram no processo de construção da lei que, além de possuir forte apelo popular, pela ideia de combate a corrupção, modificou pontos importantes no registro de candidaturas aos cargos públicos do país – o que acabou se estendendo a outras instâncias, como até para candidaturas a concursos públicos.

É preciso analisar, então, qual foi o impacto da aplicação da legislação nas instituições jurídicas eleitorais brasileiras e nos próprios candidatos. Esses dados foram

resumidamente compilados no final deste trabalho. Antes disso, a seguir, são introduzidos alguns aspectos críticos à lei da Ficha Limpa, como contestações à ideia de que a lei surgiu de iniciativa popular. Para alguns autores citados, o regramento causou ainda uma sobreposição do Direito à política, com sérios atentados a princípios constitucionais, bem como uma crescente judicialização da política, o que, segundo eles, pode representar riscos à ordem democrática do país. A norma também é analisada sob a luz de estudos da Sociologia e da Ciência Política, como os conceitos de eficácia política, *accountability* e a consequente desqualificação do eleitor como efeito não esperado da aplicação da lei da Ficha Limpa.

3. CONTESTAÇÕES À LEI DA FICHA LIMPA

Até então, este trabalho abordou o histórico e aspectos legais relacionados à Lei Complementar 135/2012, a lei da Ficha Limpa. O regramento é alvo, porém, de diversas críticas tanto do ponto de vista jurídico – em questionamentos que abordam, por exemplo, a retroatividade da norma e o possível desrespeito ao princípio da presunção de inocência –, quanto do ponto de vista sociopolítico.

A seguir, são abordadas algumas dessas críticas, além de correlações destas sob o olhar dos conceitos de *accountability* e sentimento de eficácia política com a aplicação da lei da Ficha Limpa. Ao final, são apresentados elementos que apontam que o regramento também atinge o princípio da soberania popular, desqualificando o eleitor de sua principal função: votar.

3.1. *Da iniciativa popular*

Uma das primeiras críticas que se pode encontrar sobre a lei da Ficha Limpa parte de sua “áurea” de iniciativa popular. Como visto no histórico descrito na primeira parte deste trabalho, a proposta original foi, na verdade, elaborada por um grupo de juristas católicos, ou seja, por pessoas embutidas de conceitos de moralidade próprios do Direito e da Igreja, mas não necessariamente da política. Como sublinha Santano, “é inegável que a proposta foi totalmente caracterizada por valores um tanto quanto difíceis de serem objetivos, como probidade e moralidade” (2015, p. 3).

Santano chama a atenção ainda para o contexto em que se insere o discurso da Ficha Limpa: um movimento crescente contra a corrupção na política, mesmo que pequenos atos de infração, como furar filas, sejam socialmente tolerados no dia a dia dos cidadãos. “Por outro lado, é automática a rotulação de comportamentos que o indivíduo crê como errados, seguido da sua forte condenação, como ser beneficiário de alguma prestação social do Estado” (2015, p. 2). E continua:

Diante deste cenário, faz-se muito presente a generalizada acusação da classe política como o nicho central de corrupção no país, bem como de todos os males resultado disto. Mesmo assim, os acusados são facilmente reeleitos para seus respectivos cargos, com uma postura que não teme o castigo das urnas. Confiam no voto de seus eleitores e continuam a atuar sem espírito cívico, uma vez que a sua avaliação negativa parece não ser capaz de lhes retirar o seu poder legitimado pela democracia, pelos votos. É neste contexto que se encaixa o discurso da Lei da Ficha Limpa. Conhecida por ser fruto de iniciativa popular, a lei clamava por uma maior

moralização na política, convocando a todos ao combate à corrupção. (SANTANO, 2015, p. 3).

O chamado pela moralização deu certo, tanto que, como se viu, reuniu ao menos 1,6 milhão de pessoas que assinaram o projeto da Ficha Limpa. Não há pesquisa conhecida que meça, porém, o grau de conhecimento do conteúdo da proposta pelas pessoas que a subscreveram. Mas, o discurso de combate às ilegalidades, como aponta a autora, parece ter sido “facilmente aceito pela população, já que, por óbvio, quem seria contra o combate à corrupção e à limpeza na classe política?” (SANTANO, 2015, p. 3).

3.2. Do aspecto jurídico

Do ponto de vista do Direito, a lei é alvo de questionamento que abordam, principalmente, seus possíveis vícios aos princípios constitucionais, como da presunção de inocência, da segurança jurídica, da anterioridade, e outros – todos esses princípios, inclusive, conquistados pela recente vigência da ordem democrática no Brasil, como apontam alguns autores. Vale detalhar aqui, mais profundamente, pelo menos dois deles: o da presunção de inocência e o da segurança jurídica.

Em relação ao primeiro item questionado, a presunção de inocência é uma das garantias individuais constantes na Constituição de 1988. Detentor deste direito, o cidadão brasileiro só pode ser considerado definitivamente culpado quando a decisão judicial condenatória transitar em julgado, ou seja, quando não há mais possibilidade de recurso no processo a que o réu responde (BELICO, 2012).

Este princípio constitucional não é observado quando se impugna uma candidatura baseado nos aspectos da lei da Ficha Limpa, já que a norma depende apenas de um parecer de um órgão colegiado para ter seus afeitos aplicados sobre o ainda suspeito.

Como será visto posteriormente neste trabalho, com a apresentação de dados, a regra também prevê que expulsos da profissão por órgãos de classe também possam ser considerados inelegíveis – o critério foi utilizado, por exemplo, para impugnação de ao menos uma candidatura no Paraná, em 2014, como pode ser observado na Tabela 3.

Tomaremos como exemplo, então, o estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, em seu artigo 34, inciso XXIII, estabelece como infração disciplinar do profissional “deixar de pagar as contribuições, multas e preços de serviços devidos à OAB, depois de regularmente notificado a fazê-lo”, e que este é motivo para suspensão do órgão de classe que, por sua vez, pode decidir pela expulsão do profissional caso ele incorra na infração

por três vezes (1994, p. 13-14). Pode-se concluir, então, que um advogado que esteja passando por dificuldades financeiras – ou seja, não necessariamente cometeu algum crime aos olhos do Judiciário – pode se tornar inelegível pelo simples fato de não estar em dia com suas contribuições à OAB.

É possível estabelecer críticas a outras hipóteses de inelegibilidades impostas pela lei da Ficha Limpa, já que, como aponta Santano (2015), nem mesmo as decisões proferidas pelas diversas instâncias da Justiça Eleitoral são uniformes em relação à aplicação da norma. Para a autora, a falta de unidade e entendimento jurisprudencial compromete o princípio da segurança jurídica do país.

Para demonstrar essa crítica, Santano (2015) cita uma série de exemplos de instabilidade ocasionados pela lei da Ficha Limpa. Um deles ocorreu na cidade de Paulínia (SP), onde, às vésperas das eleições municipais de 2012, o ex-prefeito Edson Moura decidiu abandonar a disputa, já que tinha condenações por improbidade administrativa. Poucas horas antes do pleito, ele foi substituído por seu filho, Edson Moura Júnior, que venceu a disputa e foi diplomado, mas teve o registro de candidatura cassado. Posteriormente, por decisão do TSE, o filho retornou ao cargo, mas foi questionado novamente na Justiça. Como aponta a autora, “Edson Moura Jr. foi cassado sete vezes, no total, sendo que, só em duas semanas de dezembro de 2014, ele foi cassado três vezes” (SANTANO, 2015, p. 10).

O problema foi agravado, visto que o segundo colocado na disputa, José Pavan Júnior, também foi cassado. Acusado de uso indevido de meios de comunicação durante a campanha eleitoral, ele teve a situação revertida no TSE. Ironicamente, o uso dos veículos de propaganda por Pavan era justamente com o objetivo de divulgar que este era “ficha limpa”, enquanto Edson Moura [o pai] era “ficha suja”. Mesmo com uma última decisão do TSE, proferida em 24 de março de 2015, que determina o retorno de Moura Junior à prefeitura, até o fechamento deste trabalho, José Pavan continua no comando do Executivo de Paulínia.

Considerando este e outros casos citados, Santano aponta que “não seria exagero afirmar que não há segurança jurídica no agir e nas decisões da Justiça Eleitoral” (SANTANO, 2015, p. 9). Segundo ela, por não se tratar de um braço não-especializado do Judiciário – juízes de Direito são convocados a trabalhar, principalmente em período eleitoral –, ocorrem cassações de candidatos por infrações consideradas leves e mesmo com a apresentação de provas frágeis no processo. “(...) o que leva a crer que se trata de um ativismo judicial fundamentado na pura vontade do magistrado” (SANTANO, 2015, p. 9).

Somados a estes fatores, como se pode extrair dos dados apresentados neste trabalho, a Justiça Eleitoral assumiu, a partir da lei da Ficha Limpa, papel decisório na disputa política, mesmo antes de os atores adentrarem na arena eleitoral. Como se verá adiante, houve um aumento em cem vezes na quantidade de processos novos nesta área do Judiciário a partir de 2012 (ano de início de validade da norma), o que não representou, porém, a equivalente eficácia dos pedidos de impugnação, que alcançaram menos de 1% das candidaturas do Brasil em 2014 – desconsiderando, ainda, possíveis revisões de decisões em instâncias superiores da Justiça Eleitoral.

Há de se considerar ainda a existência de “efeitos colaterais” que incidiram sobre a aplicação da lei da Ficha Limpa. Como aponta Aris (2014), o regramento não impede, por exemplo, a substituição do candidato considerado inelegível por algum parente ou pessoa de confiança. Como ela exemplifica, inclusive, nas eleições de 2012, ocorreram diversos casos de substituição de candidatos menos de 24 horas antes do pleito, já que, à época, a lei ainda permitia a troca “a qualquer tempo antes do pleito”, prazo que mudou para pelo menos 20 dias antes das eleições a partir da minirreforma eleitoral de 2013 (p.51).

De maneira resumida, sobre essas críticas no âmbito jurídico, destaca Camargo:

[...] o clamor popular ou mesmo a relevância da nova Lei não deveriam ter feito transbordar tais preceitos constitucionais, ainda que para benefício imediato do povo brasileiro, vez que os efeitos desta relativização podem ter repercussão negativa nas diversas searas do direito ou iniciar um precedente perigoso dentro do próprio sistema eleitoral. (CAMARGO, 2013)

3.3. Da judicialização da política

Mais do que aprofundar a discussão sobre conceitos jurídicos que envolvem a lei da Ficha Limpa, é importante abordar outra consequência já existente, mas agravada pela criação da norma no Brasil: a interseção entre a política e o Direito e, numa esfera mais preocupante, a crescente judicialização da política.

Como apontam os cientistas políticos Marchetti e Cortez (2009), “essa tendência comum aos diferentes sistemas políticos é acentuada devido ao recente processo de democratização, no caso brasileiro, do sistema político brasileiro e da influência da Constituição de 1988 nas relações políticas, sociais e econômicas do país”.

Citando Arantes (2002 e 2005), os autores explicam que a reconfiguração institucional proveniente de uma nova ordem constitucional no país fez emergir a ideia de incapacidade de organização espontânea da sociedade civil, bem como de garantia dos direitos individuais e coletivos da sociedade pelos mecanismos representativos. “Nesse

sentido, haveria um deslocamento do *locus* de conquista de direitos dos canais político-partidários para a arena judicial” (MARCHETTI E CORTEZ, 2009).

Os cientistas políticos apontam duas correntes de pensamento sobre as consequências desse protagonismo judicial. Uma delas defende que, com esse fenômeno, parte do conflito político é transferida para as cortes. Outros pensadores citados acreditam, no entanto, que o Judiciário “toma decisões de forma a respeitar a vontade majoritária – isto é, não haveria diferença de preferência entre os atores no que diz respeito às políticas públicas” (MARCHETTI E CORTEZ, 2009).

Com a lei da Ficha Limpa, porém, o Judiciário – neste caso, a Justiça Eleitoral, especificamente – acabou adquirindo contornos contramajoritários, como observa Santano (2015). Para a autora, esse poder conflita diretamente com os princípios da democracia:

Não é exagerado dizer que, atualmente, quem se candidata, não sabe se terminará a campanha eleitoral, e se for eleito, não sabe se será empossado, se for empossado, não sabe se terminará o mandato, e se termina o mandato não sabe estará elegível para outra eleição, em uma clara analogia a uma maratona. Por óbvio que isto afeta à democracia, já que os efeitos de tantas decisões díspares, tão variadas e que produzem uma verdadeira “dança das cadeiras” nos cargos eletivos acaba alcançando os eleitores que, quando presenciaram a troca freqüente de ocupante do cargo, ou mesmo quando percebem que seus votos não foram responsáveis por eleger àquele que exerce as funções de governo, começam a questionar a democracia como um todo. (SANTANO, 2015, p. 4-5).

Além disso, como destaca Marchetti (2011), a adição de critérios legais à definição de elegibilidade de candidatos, como ocorreu com a lei da Ficha Limpa, “direcionou parte da estratégia de competição da tradicional arena legislativa para a arena judicial também” (FALCÃO E OLIVEIRA, 2012).

Santano (2015) cita ainda como consequências da judicialização da política o acirramento da disputa intrapartidária e também o deslocamento do protagonismo da eleição do candidato para os advogados de campanha, com o natural encarecimento das disputas: “há uma verdadeira ‘caça ao colega’, que pode valer a cadeira que ele conseguiu com os seus votos, sem mencionar que a investigação da vida pregressa de candidatos tornou-se rotina no processo eleitoral” (SANTANO, 2015, p. 5). Além disso, ela aponta que a lei da Ficha Limpa intensificou a necessidade de se ter bons advogados atuando em campanhas eleitorais, já que o profissional poderá fazer diferença no processo e até “vencer uma eleição”. “No entanto, é cediço que bons advogados custam, produzindo um impacto direto no financiamento das campanhas”. (SANTANO, 2015, p. 9).

3.4. Da eficácia política

No campo da ciência política há diversas teorias que podem ser relacionadas aos problemas que a lei da Ficha Limpa causa no regime político democrático. Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961), por exemplo, desloca o conceito da teoria clássica de democracia como “governo do povo” para o protagonismo do processo de escolha de lideranças, a quem são conferidas as decisões. Assim, para ele, o procedimento adotado para a formação de um governo passa a ter papel definitivo no conceito de democracia (RIBEIRO, 2002).

A lei da Ficha Limpa interfere nesse método de escolha de lideranças idealizado por Schumpeter colocando, entre o eleitor e o candidato, a figura do Judiciário. Esse “intermediador” tem poder de retirar do jogo político àquele que se quer como componente do governo, comprometendo a principal missão do povo soberano que é de “formar um governo, ou corpo intermediário, que por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo” (SHUMPETER, 1961, p. 327).

Já a corrente participacionista que, principalmente por Bachrach (1967), critica o chamado “elitismo democrático” considera o processo de participação do “homem comum” nos assuntos públicos relevantes como fundamental para o crescimento intelectual e moral da sociedade. Esta posição se afasta daquela comumente conhecida como elitismo democrático, “que apela para a necessidade de eficiência e conhecimentos técnicos para a resolução dos problemas da moderna sociedade” (RIBEIRO, 2002, p. 117).

Pode-se encaixar no contexto de “uma decisão importante”, conforme definido por Bachrach, a escolha de um representante pelo homem comum – processo este novamente interferido pelo Judiciário, quando barra até mesmo a possibilidade de concorrência eleitoral do indivíduo com base nos argumentos da lei da Ficha Limpa.

Outro pressuposto defendido por Bachrach merece destaque sob o olhar crítico do regramento das inelegibilidades no Brasil. Para o autor, há um interesse duplo dos indivíduos na política: “um que diz respeito aos fins que necessita alcançar, e outro decorrente do próprio processo que pode levar ao desenvolvimento de sua autoestima e do crescimento de sua personalidade pela participação na tomada de decisões relevantes” (RIBEIRO, 2002, p. 118).

No contexto eleitoral, os dois interesses citados pelo autor acabam comprometidos pela lei da Ficha Limpa, o que faz o indivíduo ficar ainda mais desestimulado quando o assunto é sistema político. O tema, que já é naturalmente distante da sua realidade, se afasta

ainda mais por sua incapacidade de participação no processo de escolha de um candidato, que já é previamente selecionado por outros atores especializados.

Almond e Verba, autores de *The civic culture* (1963), também abordam a importância do sentimento de contribuição do indivíduo com o andamento do regime como parte integrante do que eles chamam de “cultura cívica”, que garante a estabilidade democrática. Quando adquirida pelo homem comum, essa cultura, conforme os autores, se torna “sinônimo de boa democracia” (DAVID E CARTEZZI, 2013, p. 3). São variáveis integrantes da cultura cívica a socialização, formação, historicidade e, finalmente, a eficácia política subjetiva.

A eficácia política subjetiva, ou seja, o sentimento pelo qual os indivíduos apontam ter consciência de que podem contribuir de forma efetiva para o andamento do regime é parte fundamental do padrão de interação participante e consequentemente da cultura cívica. Reflete um indivíduo consciente de seu papel e disposto a desempenhá-lo quando preciso. (DAVID E CARTEZZI, 2013, p. 3).

Almond e Verba também chamam a atenção para a importância do estabelecimento de uma relação de confiança entre instituições e atores políticos e os indivíduos, o que confere legitimidade e estabilidade ao regime democrático (DAVID E CARTEZZI, 2013, p. 3). Confiança institucional estremecida a partir da interferência de outros poderes sobre a vontade do indivíduo e abertura de suspeitas sobre a política apenas pela ideia de “crime” cometido pelo candidato a quem se pretendia votar – infração que nem necessita ter transitado em julgado para ser motivo de impugnação.

A mudança de regras no jogo eleitoral também faz com que haja questionamentos sobre a real eficácia do voto. Em uma pesquisa aplicada entre membros do Conselho de Saúde da Região Sul de Londrina (CONSUL), Ribeiro constata que, ao menos no seu plano concreto, a adesão ao voto é inconsistente, já que a maioria dos entrevistados não acredita na “real efetividade” do mesmo. “Apesar de importante no plano abstrato, o voto é visto apenas como um procedimento desprovido de conteúdo” (RIBEIRO, 2002, p. 126).

Ainda sob esse aspecto da lei é possível citar um exemplo de instabilidade democrática gerada pela aplicação da lei da Ficha Limpa, além de desrespeito a efetividade do voto. O caso, como conta Santano (2015), ocorreu no município de Inácio Martins, uma das três cidades paranaenses em que foi preciso realizar novas eleições em 2013 para a escolha de prefeitos, visto que os eleitos tiveram os diplomas cassados pela Justiça Eleitoral – os outros dois municípios foram Santa Inês e Joaquim Távora (GAZETA DO POVO, 2013).

Eleitos com quase 52% dos votos válidos, Lauri Setrinski (PSDB) e seu vice foram enquadrados na lei da Ficha Limpa e acabaram ficando menos de um mês à frente da prefeitura de Inácio Martins, município de pouco mais de 11 mil habitantes. Conforme relatou o jornal Gazeta do Povo em 29 de agosto de 2013, eles foram cassados pela Justiça Eleitoral por supostas irregularidades na prestação de contas da campanha. Como não havia movimentações bancárias na conta criada pelos então candidatos, para justificar os gastos, eles apresentaram posteriormente recibos sem lastro.

Logo no início de fevereiro, com a negativa do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná sobre um pedido de liminar impetrada pela defesa de Setrinski, o presidente da Câmara Municipal de Inácio Martins, Valdir Cabral (PDT), acabou assumindo interinamente a prefeitura. Três meses depois, a Justiça manteve a cassação do prefeito eleito e, como ele havia feito mais de 50% dos votos, um novo pleito foi marcado para novembro de 2013. No mês seguinte, o candidato eleito, Marino Kutianski (PSDB – mesmo partido de Setrinski), tomou posse. “Ou seja, no município, somente em 2013, passaram três prefeitos”, destaca Santano (2015, p. 11).

Há de se considerar que, como demonstrado no caso acima, nem sempre o motivo da cassação do candidato eleito pode ser classificado como de extrema gravidade, situação que provoca uma instabilidade democrática, já que cada juiz que analisar o processo pode decidir de maneira diferente. Mais do que isso, a noção, pelo eleitor, de seu papel como contribuinte para o estado democrático fica afetada, porque sua vontade não foi considerada efetivamente.

3.5. *Accountability*

É possível estabelecer um parâmetro de comparação do regramento, ainda, com o conceito de *accountability*, que é “uma forma de controle social, de sujeição do poder público a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, tornando-o obrigado a prestar contas e a tornar transparente sua administração” (PONTES, 2008). Como a autora sublinha, essa forma de responsabilização não deve ser observada apenas sob o aspecto legal, mas também político, já que os atores envolvidos devem estabelecer formas de comunicação, seja para a concepção de políticas públicas ou para a medição dos resultados do impacto da ação na sociedade.

A *accountability* refere-se não só à prestação de contas, mas também à fiscalização da coisa pública, ou seja, abrange a sociedade civil que, por meio de ferramentas de participação popular, tem o poder de analisar o mandato de seus eleitos. De maneira geral, o

conceito “representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações”, fundamental para uma boa governança (CAMPOS, 1990).

Há três formas de *accountability*: a vertical, a horizontal e a societal. A última é caracterizada pelo controle da atuação dos atores políticos pela sociedade organizada. No contexto da lei da Ficha Limpa interessa, porém, as duas primeiras subdivisões de *accountability* (PONTES, 2008).

A vertical, como aponta a autora, “é caracterizada pela realização de eleições livres e justas, sendo o voto o meio pelo qual os cidadãos podem premiar ou punir o mandatário na eleição seguinte” (PONTES, 2008, p. 39). Pode-se incluir nessa dimensão procedimentos comuns ao processo eleitoral, como as reivindicações e denúncias sobre ações de atores públicos. Citando O’Donnell, a autora destaca que, mesmo sendo o principal instrumento da *accountability* vertical, as eleições, por ocorrer em tempos determinados, podem não ser a melhor forma de os cidadãos punirem ou premiarem candidatos (PONTES, 2008).

Já a *accountability* horizontal trata das formas de controle, e até de punição, de instituições estatais umas sobre as outras, numa relação de iguais (PONTES, 2008). Novamente citando O’Donnell, a autora resume essa dimensão como o combate de ações delituosas de uma agência estatal sobre outra por meio de supervisão, sanções ou mesmo *impeachment* por parte de outros agentes do Estado. Ele também destaca a fragilidade da dimensão horizontal da *accountability*, principalmente em países da América Latina, já que possuem fragilidades em suas composições liberais e republicanas (PONTES, 2008).

Atos da *accountability* horizontal podem comprometer três esferas de composição das poliarquias: a democracia, o liberalismo e o republicanismo. Sobre a primeira dimensão, podem incorrer decisões que comprometam associações ou a própria seguridade das eleições. Já sobre o liberalismo, podem ocorrer infrações dos agentes estatais sobre as liberdades e garantias individuais, como por exemplo, a inviolabilidade de domicílio. Finalmente, as ações da *accountability* horizontal podem interferir sobre o republicanismo quando desconsideram as obrigações de sujeição à lei ou nas ocasiões em que os interesses privados se sobrepõem aos públicos, por exemplo (PONTES, 2008).

É possível estabelecer uma correlação entre as dimensões da *accountability* e as implicações da lei da Ficha Limpa. Em primeiro plano, seu formato vertical fica comprometido. Essa dimensão, por si só, como aponta o autor, é envolta de fragilidades, pois

as eleições são de caráter eventual, ou seja, os eleitores só têm a chance de “premiar ou punir” um candidato no momento do pleito, quando deveriam praticar o controle social durante todo o mandato. O voto, por sua vez, acaba enfraquecido quando é submetido à análise prévia de agentes públicos, por meio da inclusão de hipóteses na lei das inelegibilidades.

Já sobre a formação horizontal da *accountability*, a lei da Ficha Limpa pode ser considerada uma das ações de sanção de agentes estatais sobre atores políticos. Porém, além de comprometer os três princípios componentes da poliarquia (democracia, liberalismo e republicanismo), como se pode extrair dos dados apresentados acima neste trabalho, trata-se de uma ação horizontal pouco eficaz em termos de candidaturas barradas, além de utilizar de fundamentos questionáveis de legitimação.

3.6. Da desqualificação do eleitor

Além da clara redução do poder do voto, a lei da Ficha Limpa implica em outra consequência sobre o consciente do eleitor brasileiro: o pressuposto de que o cidadão não sabe votar, já que depende de uma tutela jurisdicional para “bem escolher” seu candidato, o que vai na contramão aos princípios da democracia representativa, em que a decisão cabe apenas ao eleitor. Como apontam Silva e Rollemberg, a lei “estabelece quem não pode sequer fazer parte da sua esfera de escolha, desconsiderando-se que, em princípio, os cidadãos deveriam ter a oportunidade de escolher alguém com problemas com a Justiça, até por considerá-lo injustiçado” (SILVA E ROLLEMBERG, 2012).

Os autores questionam ainda a imposição do regramento como solução única para a melhoria da qualidade dos políticos do país. “Por que não melhoramos a qualificação dos eleitores?”, citam (2012). Eles também destacam como incoerente o fato de a maior parte da população aprovar os efeitos da lei da Ficha Limpa enquanto que, se depender exclusivamente de si mesma, continua a eleger candidatos que respondem a ações judiciais.

Levando essa discussão para o campo da sociologia, é possível estabelecer um parâmetro com os fatos sociais de Durkheim. De maneira sucinta, o autor pensa a sociedade como um organismo no sentido biológico e distingue os fatos sociais como normais e patológicos – neste último critério, pode ser classificada a corrupção. Para o estudioso, a força coercitiva dos fatos sociais pode se manifestar de maneira legal – quando prevista no regramento daquele grupo – ou espontânea, quando é resposta da própria sociedade. Esta, por sua vez, tem poder muito mais intimidador do que a própria lei (LUCENA, 2010).

Como refletem Silva e Rollemberg (2012), “o argumento do suposto sincronismo constitucional com a opinião pública no caso da lei da Ficha Limpa traz uma perigosa expectativa popular por efetiva solução de problemas sociais por meio da criação de uma nova lei”. Solução esta que, na concepção de Durkeim, teria mais efetividade partindo da força espontânea de coerção da sociedade sobre os políticos considerados corruptos.

Afinal, é evidente que criar leis simplesmente não resolve problema algum. Nunca foi solução e jamais será. Tampouco, a solução reside na cassação do exercício pleno do poder de escolha do eleitor. A decisão de enfrentar verdadeiramente o problema carece de um grande investimento em educação, único instrumento capaz de libertar os eleitores, por meio da conscientização do real poder que eles têm nas mãos. Talvez exatamente por essa razão não seja possível identificar a vontade política de solucionar o problema. (SILVA E ROLLEMBERG, 2012).

Nesse sentido, Cardoso (2010) cita como “impressionante” a vontade de tutelar a livre escolha dos eleitores, que ele descreve, ironicamente como “pobres ignoros que não sabem o que fazem”. Ainda ressaltando essa tentativa excessiva de tutela sobre o desejo dos eleitores, Pereira (2010) cita como exemplo um caso de um político alemão flagrado com US\$ 1 milhão de caixa dois e que acabou banido da vida pública, mas não por vias jurídicas, e sim pela “via da soberania popular, pela vontade do eleitor” (2010). Para o autor, esse exemplo se contrapõe ao que é visto no Brasil, onde há a esperança de que a lei da Ficha Limpa acabe com a corrupção no país, mas não se observa outras vias para se barrar candidatos corruptos, como a própria via do voto (PEREIRA, 2010).

Em uma análise dos aspectos do Estado Democrático de Direito, Vianna acrescenta que a lei da Ficha Limpa é uma das formas de interferência do estado na liberdade do indivíduo, que deveria formular seus próprios critérios de escolha do candidato, sejam eles quais forem. “Eleitores e eleitos são seres humanos que podem errar e acertar, tanto na seara política, quanto na vida” (VIANNA, 1999). O autor destaca ainda que essa autonomia do indivíduo é a que pode gerar responsabilidade sobre as escolhas dos representantes e que erros nesse processo de escolha não comprometem a democracia, já que há ferramentas – como a fiscalização e a mobilização social – que permitem a renovação sem rupturas institucionais (VIANNA, 1999).

Silva e Rollemberg (2012) e Vianna (1999) se aproximam quando analisam que a lei não será “salvação” para o fim da corrupção na política. Eles apontam, no entanto, diferentes soluções para tal problema. Para os primeiros autores, “o exercício da plena cidadania não se alcança de outra forma, senão por meio da educação, que é direito de todos e dever do Estado e da família” (SILVA E ROLLEMBERG, 2012).

Já Vianna, que classifica o regramento das inelegibilidades como uma verdadeira “institucionalização do cidadão alienado” (VIANNA, 1999), é preciso transferir ao cidadão a capacidade de fazer suas próprias escolhas, já que conferir a moralização do cenário político a legislação é retirar da sociedade o poder de escolha e de autodeterminação.

A partir da contextualização histórica e do resumo de critérios introduzidos pela lei da Ficha Limpa no Brasil, foram estabelecidas, neste trabalho, várias críticas ao regramento. Como foi visto até agora, apesar de bem intencionada, a norma gerou algumas consequências inesperadas às instituições e ao sistema democrático brasileiro. A começar por aspectos jurídicos, como a judicialização da política e o desrespeito a alguns princípios constitucionais do país. Há ainda consequências já estudadas pela Sociologia e pela Ciência Política, como o enfraquecimento do sentimento de eficácia política, a desqualificação do eleitor e a interferência sobre os níveis vertical e horizontal da *accountability*.

Todas essas críticas foram apresentadas, até então, apenas sob o ponto de vista teórico. É preciso analisar, porém, o impacto da aplicação da lei da Ficha Limpa com dados empíricos. A ideia é avaliar se, mesmo com as consequências inesperadas da norma sobre o sistema, há algum efetivo combate a corrupção no país. Como foram realizadas apenas duas eleições – 2012 e 2014 – com a vigência do regramento, poucas são as informações exclusivas sobre a lei da Ficha Limpa compiladas pelas instituições envolvidas nos pleitos. Mesmo assim, alguns desses dados foram resumidos no capítulo seguinte deste trabalho.

4. FICHA LIMPA EM NÚMEROS

A proposta deste capítulo é apresentar alguns dados de aplicação da lei da Ficha Limpa nas duas últimas eleições (2012 e 2014) – período em que o regramento passou a vigorar no Brasil. Com essas informações, a ideia é usar os números como comprovação para alguns efeitos inesperados com a norma, que já foram apresentados neste trabalho. Foram priorizados dados de abrangência nacional e do estado do Paraná.

Porém, justamente por se tratar de um regramento recente e abranger apenas duas eleições, ainda há poucos dados compilados sobre a aplicação da lei da Ficha Limpa no Brasil. Assim, as informações apresentadas neste trabalho foram obtidas tanto na Justiça Eleitoral e no Ministério Público Eleitoral (MPE) quanto em artigos acadêmicos. Não é possível também fazer um comparativo entre as duas eleições, já que uma é de amplitude municipal e outra, estadual e nacional.

Como aponta Ramos (2014), os partidos políticos, coligações, candidatos e o Ministério Público Eleitoral são legitimados a propor Ações de Impugnação de Candidatura (AIRC), que posteriormente serão julgadas pelas várias instâncias da Justiça Eleitoral. O prazo para a propositura é de cinco dias contados da publicação do pedido de registro do candidato. Conforme o autor, apesar de haver outros autores legitimados, a principal instituição responsável pela propositura de ações como essas continua sendo o Ministério Público Eleitoral. Nas eleições de âmbito municipal, os Ministérios Públicos Estaduais assumem este papel. Já nos pleitos estaduais e nacionais, a responsabilidade pela análise das candidaturas é das Procuradorias da República dos estados e da Procuradoria-Geral da República.

Assim, o papel desta instituição foi majorado com a criação da lei da Ficha Limpa, bem como de órgãos que prestam informações sobre os antecedentes dos pré-candidatos. “Como a principal alteração trazida pela nova legislação foi a criação de várias novas hipóteses de inelegibilidade, também aumentou muito o número de órgãos que devem encaminhar informações relevantes para verificar a ocorrência das situações” (RAMOS, 2014, p. 100). O autor aponta que, considerando apenas órgãos da Justiça, Tribunais de Contas e Assembleias Legislativas, há mais de cem bancos de dados a serem analisados – sem contar Câmaras de Vereadores, órgãos de fiscalização profissional e outros órgãos públicos.

Ou seja, são milhares de órgãos espalhados pelo Brasil que contêm informações sobre potenciais inelegíveis, sem que haja um “Cadastro Nacional” interligando-os ou, como sucedâneo, um dever do próprio candidato de apresentar certidões não criminais referentes a tais inelegibilidades. (...) Tudo isso se soma ao exíguo prazo de cinco dias para propositura da AIRC, o que faz com que Promotores e Procuradores Eleitorais tenham que agir rapidamente para, dentro deste prazo, reunir todos os dados acima e formular as petições fundamentadas referentes a cada um dos candidatos que incorre nas hipóteses de inelegibilidade (RAMOS, 2014, p. 100-101).

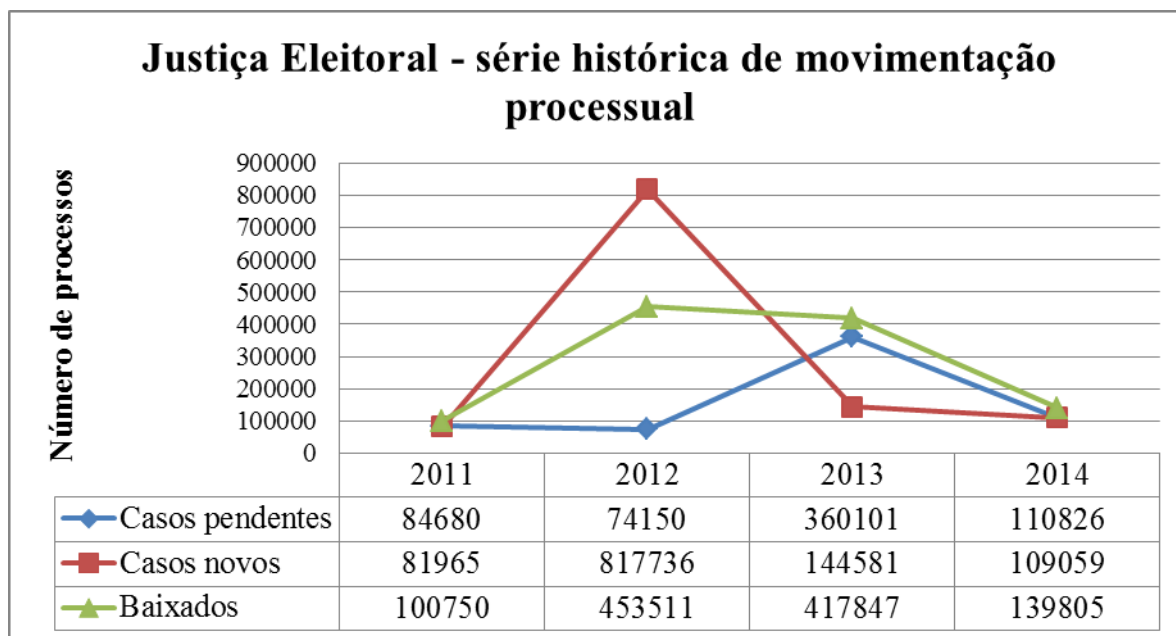
Depois da propositura das ações, a Justiça Eleitoral passa a exercer o seu papel no julgamento das candidaturas. A instituição, por consequência, teve seu papel valorado com a vigência da lei da Ficha Limpa, não apenas pela mudança de regramento ou resolução de casos, mas principalmente pelo número de ações (SANTANO, 2015). O último relatório Justiça em Números (CNJ, 2015) aponta que, em 2012, ano a partir do qual a Lei Complementar 135/2010 passou a vigorar, houve um aumento de quase cem vezes no número de casos novos em relação ao ano anterior, considerando todas as instâncias da Justiça Eleitoral (ver Gráfico 1).

Mesmo com queda significativa nos dois anos seguintes, o número de novos casos na Justiça Eleitoral se manteve acima dos 100 mil em 2013 e 2014. Houve também um aumento significativo de processos pendentes e baixados nesses dois últimos anos em comparação com 2011 e 2012 – o que indica ainda para uma demanda dos anos anteriores. Ainda segundo o relatório, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, a maior demanda das Cortes Eleitorais em 2014 (15,4% dos casos) refere-se a processos relativos a eleição/candidatos, o que inclui a análise de casos conforme a lei da Ficha Limpa.

Ainda que não possa ser possível afirmar uma relação de causa e efeito direta entre a lei e o pico de número de novos processos em 2012¹, um levantamento divulgado pela Assessoria de Gestão Estratégica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2014), em maio de 2014, mostra que, apenas neste ano, foi zerada a fila de processos relacionados à lei da Ficha Limpa referentes às eleições de 2012 na Corte Eleitoral. Ou seja, foram precisos dois anos para que todas as cerca de 3.370 ações fossem julgadas pela Corte Superior.

¹ O Relatório Justiça em Números passou a conter os dados estatísticos da Justiça Eleitoral somente a partir do ano-base de 2011, por isso serão evitadas comparações de série histórica.

Gráfico 1 - Movimentação processual na Justiça Eleitoral



Fonte: Relatório Justiça em Números (CNJ, 2015).

Como aponta Ana Claudia Santano (2015), embora não seja possível dizer se a matéria a que se referem os processos corresponde efetivamente a hipóteses de inelegibilidades, já que o Gráfico 1 apresenta o todo de processos da Justiça Eleitoral, há uma demanda alta. Ela cita como uma consequência do que chama de “terceiro turno eleitoral”, inclusive, o aumento no número de processos no TSE em anos em que não há pleito: “em 2007, o TSE proferiu 4.367 decisões, e já em 2013, 10.890”.

4.1. Eleições 2012

Por ter sido a primeira eleição em que a lei da Ficha Limpa foi aplicada e também pela característica fragmentada deste pleito de âmbito municipal, poucos são os dados compilados sobre a aplicação da norma naquele ano².

Conforme informações coletadas pelo portal Congresso em Foco e cruzadas com dados do Tribunal Superior Eleitoral, em todo o Brasil, o Ministério Público Eleitoral impugnou 1.324 candidatos. O estado com mais candidaturas contestadas pela lei da Ficha Limpa foi São Paulo, com 337 casos, seguido do Ceará e de Minas Gerais. Considerando a proporção em relação ao número de candidatos por estado, porém, o Ceará ocupa a primeira

² As assessorias do Ministério Público Eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral foram procuradas, mas informaram que só houve uma reunião completa de dados sobre a lei da Ficha Limpa nas eleições de 2014.

posição, seguido de Roraima e Tocantins. Os dados referem-se aos julgados em primeira instância, mas não estão completos, já que algumas instituições estaduais não forneceram informações para o portal de notícias (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Candidaturas impugnadas pelo MPE por estado (Brasil, eleições 2012)

UF	Candidatos	Contestações do MPE	Candidatos barrados
AC	2.334	2	-
AL	7.751	7	-
AM	7.726	19	-
AP	1.925	7	-
BA	36.233	-	-
CE	14.709	189	-
ES	9.746	5	-
GO	20.515	-	-
MA	18.618	28	-
MG	74.926	153	-
MS	7.070	13	-
MT	10.837	35	-
PA	18.665	45	-
PB	12.581	43	-
PE	17.023	85	-
PI	10.546	-	-
PR	31.471	132	-
RJ	21.813	64	-
RN	8.795	-	-
RO	5.174	13	-
RR	1.684	18	-
RS	28.978	25	-
SC	17.662	38	-
SE	5.803	25	-
SP	81.517	337	-
TO	7.683	41	-
Brasil	481.785	1.324	317

Fonte: Congresso em Foco e TSE, 2012.

No estado do Paraná, 132 das 31.471 candidaturas foram impugnadas pelo MPE, o que representa 0,42% do total³. Não foram encontrados dados de candidatos efetivamente barrados pela Justiça Eleitoral por estado, apenas o número total do país: 317, o que representa 24% do total de pedidos do MPE e 0,07% do número de candidaturas no Brasil.

Considerando apenas os casos que chegaram à Corte Superior (TSE), dos 7.781 processos sobre registros de candidatura sobre as eleições de 2012, 3.366 dos recursos tratavam da lei da Ficha Limpa, o que corresponde a 43% do total. O tribunal não resumiu o resultado desses julgamentos, porque ainda cabiam recursos (TSE, 2014).

Já do lado dos postulantes aos cargos, restou a instabilidade. Um levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), feito com base em decisões do TSE a partir das eleições municipais de 2012, revela que houve troca de prefeitos em pelo menos 125 cidades brasileiras. A maioria (107 ocorrências) deixou o cargo em razão da cassação de mandato motivada por abuso de poder econômico e político.

Camargo (2013) aponta ainda que, em 2012, acabaram sendo anulados votos recebidos de quase seis mil políticos. Os partidos com mais barrados foram PMDB, PT e PSDB.

4.2. Eleições 2014

Em relação às eleições de 2014, em termos de efetividade dos pedidos de enquadramento na lei da Ficha Limpa, pode-se citar o levantamento elaborado pelo Congresso em Foco, em setembro daquele ano, com base em informações da Procuradoria Geral Eleitoral (ver Tabela 2). Os dados mostram que 48% das contestações de candidaturas pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) foram acatadas pelos tribunais regionais eleitorais, o que corresponde a menos de 1% do número total de candidaturas no Brasil.

³ As informações foram repassadas pela assessoria do Ministério Público do Paraná, que informou não haver detalhamento sobre as candidaturas impugnadas.

**Tabela 2 - Candidatos barrados conforme pedidos do MPE por estado
(Brasil, eleições 2014)**

UF	Candidatos	Contestações do MPE	Candidatos barrados	Barrados / contestados (%)	Barrados / candidatos (%)
AC	599	10	4	40%	0,67%
AL	736	7	2	29%	0,27%
AM	723	13	5	38%	0,69%
AP	505	6	2	33%	0,40%
BA	990	28	4	14%	0,40%
CE	821	24	11	46%	1,34%
DF	1148	11	7	64%	0,61%
ES	731	17	8	47%	1,09%
GO	946	29	11	38%	1,16%
MA	804	23	7	30%	0,87%
MG	1808	22	14	64%	0,77%
MS	556	3	2	67%	0,36%
MT	445	16	8	50%	1,80%
PA	975	31	25	81%	2,56%
PB	528	12	7	58%	1,33%
PE	719	16	0	0%	0,00%
PI	367	4	1	25%	0,27%
PR	1165	14	7	50%	0,60%
RJ	3060	38	17	45%	0,56%
RN	377	7	5	71%	1,33%
RO	499	26	6	23%	1,20%
RR	510	15	7	47%	1,37%
RS	1043	7	1	14%	0,10%
SC	594	16	5	31%	0,84%
SE	266	11	3	27%	1,13%
SP	3360	83	68	82%	2,02%
TO	341	13	4	31%	1,17%
Brasil	24616	502	241	48%	0,98%

Fonte: Congresso em Foco, 2014.

O levantamento do Congresso em Foco mostra, por exemplo, que São Paulo foi o estado que teve mais candidatos barrados, seguido do Pará. Porém, proporcionalmente ao número de candidatos, este último obteve porcentual maior de impugnados pela Justiça. No Paraná, das 1.165 candidaturas, 14 foram contestadas pelo MPE (1,2% do total). Sete pedidos

foram acatados pela Justiça Eleitoral (0,6% das candidaturas) – o que deixa o estado em posição média em comparação com os demais.

Com base em dados disponibilizados no site do MPE-PR, é possível detalhar os casos de pedidos de impugnação de candidaturas no estado do Paraná em 2014 (Tabela 3). Os 14 pedidos foram fundamentados em seis dispositivos da lei da Ficha Limpa – um dos requerimentos é de caráter sigiloso. Sete pedidos foram acatados pela Justiça Eleitoral, três casos tiveram a candidatura deferida e três candidatos acabaram renunciando da disputa.

Tabela 3 - Inelegibilidades propostas pelo MPE-PR nas eleições de 2014

Hipóteses de enquadramento na LCP 135/2012	Total proposto pelo MPE-PR	Inelegibilidade reconhecida	Inelegibilidade não reconhecida	Renúncia
Condenação por improbidade	1	1	0	0
Rejeição das contas	5	1	2	2
Condenação criminal	2	2	0	0
Demitidos do serviço público	2	2	0	0
Corrupção eleitoral	2	0	1	1
Excluídos da profissão	1	1	0	0
Sigiloso	1	-	-	-
Total	14	7	3	3

Fonte: MPE-PR.

Ainda que com um detalhamento maior que o necessário, a tabela é útil para demonstrar que, somado ao pequeno percentual de impugnações propostas pelo MPE em comparação ao número total de candidatos do estado, metade dos pedidos terminaram por não serem barrados pela Justiça – desconsiderando possíveis recursos em instâncias superiores. A tabela também indica, uma a uma, as hipóteses de enquadramento na lei utilizadas para todas as candidaturas questionadas no estado, como, por exemplo, a exclusão da profissão, como já citado neste trabalho.

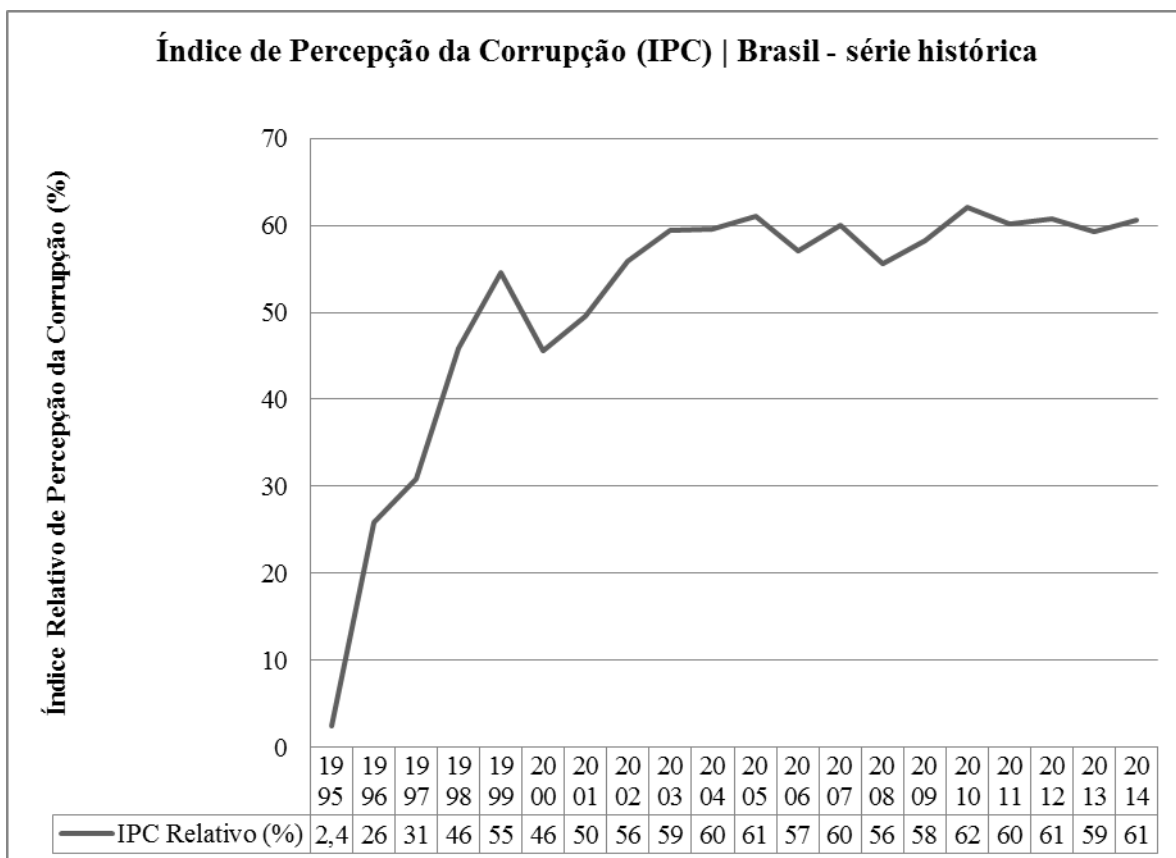
O levantamento mostra que o maior número de pedidos de enquadramento na lei das inelegibilidades no estado do Paraná ocorreu em relação à rejeição de contas de candidatos que já exerceram algum mandato. Aparecem também na lista pedidos de impugnação de condenados por improbidade ou criminalmente, demitidos do serviço público, acusados de corrupção eleitoral e excluídos da profissão.

Os números não levam em consideração, porém, as contestações de candidatura que partiram dos próprios candidatos, partidos políticos ou coligações, conforme previsto em lei. O estudo não mostra também os resultados de possíveis recursos impetrados por candidatos impugnados em instâncias superiores da Justiça Eleitoral.

4.3. Da percepção da corrupção no Brasil

Em contraposição aos dados sobre a lei da Ficha Limpa apresentados acima – de alta demanda de processos com pouco efeito prático –, é possível expor ainda outras informações que tratam da percepção da corrupção no Brasil (ver Gráfico 2). O índice é publicado desde 1995 pela ONG Transparência Internacional, que ordena os países do mundo de acordo com o grau em que a corrupção entre funcionários públicos e políticos é percebida. Quanto mais o percentual do IPC relativo se aproxima de zero, pior o cenário daquela nação e, quanto menos perceptível a corrupção no país, mais ele se aproxima do índice cem.

Gráfico 2 - Índice de Percepção da Corrupção (Brasil)



Fonte: *Transparency International*.

Ainda que o Brasil tenha se mantido com um índice relativo acima de 50% desde 2001, entre 2010, ano de promulgação de lei da Ficha Limpa, e 2014, quando ocorreu a última eleição com a vigência do regramento, o percentual de percepção da corrupção pouco variou (oscilou entre 62% e 59%). Ou seja, pode-se dizer que, ainda que o índice seja elaborado com base em uma combinação de fatores de cada país, a lei da Ficha Limpa, até então, pouco colaborou para uma mudança de percepção do cenário da corrupção no Brasil.

A partir dos – ainda que poucos – dados apresentados neste capítulo, é possível embasar algumas críticas a respeito da lei da Ficha Limpa levantadas no decorrer do trabalho. A principal delas é a judicialização da política, já que, como foi visto, há uma demanda grande de trabalho tanto para membros do Ministério Público Eleitoral quanto da Justiça Eleitoral nos períodos em que há pleitos. Apesar de majorado o papel dessas instituições, nas duas eleições em que a lei vigorou, poucas foram as candidaturas contestadas: 0,2% do total de candidatos em 2012 e 2% em 2014. Menos ainda foram os candidatos que chegaram a ser barrados pela Justiça: 0,07% em 2012 e quase 1% em 2014.

Com o detalhamento de candidaturas contestadas pelo Ministério Público Eleitoral do Paraná em 2014 (Tabela 3), é possível observar ainda em quais fundamentos da lei estão baseadas as “fichas sujas” dos candidatos. Ao menos um deles acabou barrado pela Justiça por ter sido excluído da profissão, argumento que, como visto acima, pode não representar necessariamente o cometimento de um crime pelo indivíduo.

Mesmo com baixo índice de cassação de candidaturas, a lei da Ficha Limpa não deixou de provocar instabilidade e insegurança democrática quando é usada como justificativa para a retirada de um candidato da disputa eleitoral ou mesmo quando este já assumiu algum cargo eletivo. Como visto com os dados e os exemplos citados no decorrer deste trabalho, são várias as localidades que tiveram novas eleições a partir da impossibilidade de candidatura de algum dos eleitos.

Assim, uma das conclusões a que se pode chegar é que, mesmo com a demanda de trabalho do Ministério Público e da Justiça Eleitoral, poucos candidatos “ficha suja” acabam efetivamente barrados de disputar os pleitos. Além disso, com a possibilidade recursal dos processos, a instabilidade jurídica e política pode ser mantida por anos – como foi visto, os recursos que chegaram ao TSE em 2012 só foram zerados dois anos depois. Durante este período, diversas localidades foram mantidas com a indefinição sobre o resultado das eleições.

Somados a todos esses efeitos causados pela lei da Ficha Limpa, percebe-se ainda que, um dos principais objetivos almejados quando da promulgação do regramento no Brasil – de mudança no quadro de corrupção no país –, acabou não sendo atingido. Primeiramente pelo baixo índice de candidatos efetivamente barrados pela Justiça Eleitoral. Ainda que os números dependam de outros fatores, conforme o levantamento da ONG Transparência Internacional, a percepção da corrupção no Brasil também pouco mudou desde a promulgação da lei, em 2010.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho trouxe uma compilação de críticas e dados e apresentou novas análises sobre os efeitos da Lei Complementar 135/2010, a lei da Ficha Limpa, no Brasil. As contestações ao regramento, que começou a vigor a partir de 2012, iniciam já na concepção do projeto de lei de iniciativa popular. Como foi visto pela contextualização histórica e autores citados, o clamor popular por medidas de combate a corrupção no país, somado ao pouco conhecimento em geral do projeto de lei, elaborado essencialmente por juristas ligados à Igreja Católica, foram determinantes para que novos critérios de inelegibilidade – mais abrangentes que os adotados em outros países – fossem adotados no Brasil.

A expectativa em torno do combate à corrupção foi essencial para a coleta de assinaturas para o projeto de lei. Conforme visto, 87% dos entrevistados em uma pesquisa consideraram o regramento como positivo, apesar de poucos conhecerem a fundo os detalhes da proposta – como a participação do Judiciário no impedimento de candidaturas. Assim, além de ser aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional e logo promulgada, a “ficha limpa” acabou estendida a outras esferas, como para alguns concursos públicos.

No plano jurídico, é possível constatar que o regramento, além de ser envolto em critérios de moralidade e probidade pouco mensuráveis, acarretou em outros problemas na área jurídica do país, como questionamentos sobre a constitucionalidade da norma, já que, como apontam os autores, ocorre um desrespeito ao princípio da presunção de inocência. Isso acontece porque, conforme a lei, a candidatura pode sofrer cassação a partir de uma decisão em órgão colegiado, mas não necessariamente com o trânsito em julgado.

Ocorre ainda, segundo alguns autores, insegurança jurídica e instabilidade democrática. Conforme citado com alguns exemplos, as decisões que tratam da lei da Ficha Limpa são díspares, dependendo do grau de especialização do órgão julgador – ocupantes de órgãos públicos vão e voltam para seus cargos conforme as fases recursais evoluem. Assim, até que estejam extintas as possibilidades de recursos, uma localidade pode viver por anos na incerteza de quem será seu governante – como foi visto, uma cidade no Paraná teve, em apenas um ano, três diferentes prefeitos.

Algumas cidades do Brasil que tiveram prefeitos eleitos em 2012 ainda não possuem chefes do Executivo em caráter permanente, já que, a qualquer tempo, podem aparecer decisões que conduzem ou reconduzem novos políticos ao cargo. Trata-se, como elenca uma

das autoras citadas, de um terceiro turno eleitoral. Soma-se a este fato, a falta de especialização dos juízes eleitorais em sua base – a 1ª instância – e, em contrapartida, a alta especialidade conferida aos membros que compõem outras instâncias da Justiça Eleitoral, como do próprio Tribunal Superior Eleitoral.

A cassação de candidaturas pode ocorrer ainda com base em motivos considerados frágeis, a depender da análise do julgador do caso, o que colabora para a sensação de instabilidade jurídica e política. Como citado no decorrer deste trabalho, o próprio estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) prevê exclusão da profissão – um dos critérios de inelegibilidade incluído no ordenamento brasileiro pela lei da Ficha Limpa – apenas pelo não pagamento de mensalidade do órgão de classe. Na compilação de dados, pode-se constatar que ao menos uma candidatura no Paraná, em 2014, foi barrada com base no critério de exclusão de órgão de classe imposto pela lei da Ficha Limpa.

Ainda sob o aspecto do Judiciário, este assumiu, com a lei da Ficha Limpa, papel decisório na política. O “terceiro turno eleitoral” confere às instâncias de outro poder relações contramajoritárias no âmbito das instituições democráticas. Com a lei da Ficha Limpa, por exemplo, o possível concorrente nas eleições passa a depender quase que exclusivamente do Poder Judiciário para fazer valer sua candidatura e posterior posse, caso eleito.

Em outro plano – da Sociologia e da Ciência Política –, esse efeito gera uma desconfiança do cidadão na própria ordem democrática do país, afinal sua vontade nas urnas pode ser subterfugiada por outro poder sobre o qual ele não possui qualquer controle. Além disso, o eleitor acaba desestimulado a participar da política, já que não é munido de um sentido de contribuição na escolha do seu governante, que pressupõe a eficácia do voto.

Ainda é necessário estabelecer uma relação da aplicação do regramento sob as dimensões do conceito de *accountability*, já que o voto do eleitor – que seria sua chance de “premiar ou punir” um candidato, o que pode ser considerada a base da participação política – acaba enfraquecido, em seu plano vertical, e comprometido pela vontade da Justiça Eleitoral, no plano horizontal. Resumindo, a individualidade e autonomia de escolha do candidato pelo cidadão acabam afetadas.

A lei da Ficha Limpa parte ainda, como foi visto, do pressuposto de que o votante não possui capacidade necessária para bem escolher seu candidato, desqualificando o eleitor e repassando a Justiça Eleitoral a tutela da escolha do eleito. Como apontam os autores citados, não há uma preocupação adequada sobre a melhora na qualificação dos cidadãos. Como

também foi abordado neste trabalho, a punição de possíveis agentes corruptos seria mais eficaz se partisse de uma força coercitiva espontânea, ou seja, da iniciativa dos próprios eleitores, e não de um poder “terceirizado”, que retira o candidato da arena eleitoral antes mesmo da possibilidade de punição pelos eleitores.

Ainda no campo político, os próprios pleiteadores de cargos eletivos vivem na insegurança, já que, a qualquer tempo, poderão ser retirados da competição eleitoral ou mesmo das cadeiras para as quais foram eleitos. Não há de se excluir a possibilidade, também, de haver uma “caça” eleitoral de candidatos sobre adversários com base na lei da Ficha Limpa. Indiretamente, essas situações podem gerar o encarecimento e até a mudança de foco das campanhas eleitorais, que passam a se preocupar prioritariamente com a proteção judicial dos candidatos.

A lei da Ficha Limpa impôs ainda, conforme análise de dados, uma alta demanda de trabalho ao Ministério Público e à Justiça Eleitoral, o que não resultou, necessariamente, na proporcional cassação de candidaturas no país. Como apontam os dados, em 2012, somente 0,07% dos candidatos de todo o Brasil acabaram barrados de acordo com as hipóteses incluídas pelo regramento. Já em 2014, com um número menor de candidaturas, apenas 1% foram impedidos de assumir o cargo conforme a lei.

Os dados apresentados ao final deste trabalho ajudam a mensurar alguns dos problemas desencadeados pela aplicação da lei da Ficha Limpa no Brasil. Conforme visto, em ao menos 125 cidades do Brasil houve nova escolha de prefeitos depois das eleições de 2012. O quadro de critérios de inelegibilidade atribuídos a candidaturas do Paraná em 2014 ajuda a mostrar, também, como há, além de poucos pedidos de impugnação – número menor ainda em comparação com os efetivamente barrados –, diferentes graus de “ficha limpa”.

Estas e outras críticas sobre a lei da Ficha Limpa mostram, por fim, que o regramento, apesar de envolver uma boa intenção de salvaguarda da moralidade e probidade na administração pública do país, pode ter gerado mais problemas que soluções para o sistema democrático brasileiro. Primeiramente porque poucas foram as candidaturas efetivamente barradas. O índice de percepção da corrupção no país, elaborado pela ONG Transparência Internacional desde 1995, também pouco oscilou entre 2010 e 2014.

Somado ao inexpressivo combate a corrupção, a lei da Ficha Limpa trouxe consequências prejudiciais ao sistema democrático brasileiro. Primeiramente porque está envolvida em questionamentos judiciais, como a sua própria constitucionalidade. O regramento

também produziu outros efeitos, como a judicialização da política, com o Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral assumindo papéis contramajoritários, além de instabilidade jurídica e democrática. Somado a isso, ocorre o enfraquecimento do papel do eleitor, que passa a questionar a eficácia do seu voto e, como consequência, pode perder seu sentimento de contribuição com o processo democrático, desestimulando a participação política.

6. REFERÊNCIAS

Bibliográficas:

BELICO, Camila Yasmin Leite Penha da Fonseca. 2012. *A Lei da Ficha Limpa e o princípio da moralidade e da probidade administrativa*. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/%E2%80%9Clei-da-ficha-limpa%E2%80%9D-e-o-princ%C3%ADpio-da-moralidade-e-da-probidade-administrativa]. Acesso em out 2015.

BELICO, Camila Yasmin Leite Penha da Fonseca. *A Lei da Ficha Limpa e o princípio da presunção de inocência*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11607]. Acesso em out 2015.

CAGGIANO, Monica H. (coord.). 2014. *Ficha Limpa: Impacto nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. *A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28] . Acesso em out 2015.

CARDOSO, Maurício. 2010. *Direito de voto: jogaram a eleição no colo do Judiciário*. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2010-set-30/direito-voto-jogaram-eleicao-colo-judiciario]. Acesso em out 2015.

CITTADINO, Gisele. *Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes*. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes*. 1ª reimpr., Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003, p. 17-42.

CORTEZZI, Diego; DAVID, Flávia F.. *Cultura Política: Democracia no Brasil*. In Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara, SP, 23 a 25 de abril de 2013.

FALCAO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da "ficha-limpa"*. Opin. Publica [online]. 2012, vol.18, n.2, pp. 337-354. ISSN 0104-6276. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200004.

LUCENA, Carlos. 2010. *O pensamento educacional de Émile Durkheim*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.40, p. 295-305, dez.2010 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/40/art18_40.pdf]. Acesso em nov 2015.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. *A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais*. Opin. Publica, Campinas, v.15, n.2, p.422-450, nov. 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200006&lng=pt&nrm=isso]. Acesso em out 2015.

PEREIRA, Erick Wilson. *Soberania distorcida: "Preocupa ver político cassado sendo reeleito"*. CONJUR, mai 2010. Entrevista a Geiza Martins e Lilian Matsuura.

PONTES, Carla Sena. *A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. 2002. *Cultura Política e Teoria da Democracia: implicações empíricas de um debate teórico*. Revista Mediações, Londrina, vol.7, n.1, p. 113-139, jan/jul 2002.

SANTANO, Ana Claudia. 2015. *A democracia em tempos contramajoritários: os efeitos da lei da Ficha Limpa após 5 anos de sua aplicação*. In XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. VIII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos. Departamento de Direito – Curso de Direito CEPEJUR. Disponível em: [http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13057]. Acesso em out 2015.

SILVA, Ígor M. da; ROLLEMBERG, Gabriela, 2012. *Lei da Ficha Limpa: preocupação deveria ser qualificação do eleitor*. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2012-mar-15/vez-lei-ficha-limpa-preocupacao-deveria-qualificar-eleitor], acesso em out 2015.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. pp. 305-366.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Jornalísticas:

CONGRESSO EM FOCO. 2012. *Lista traz todos os candidatos barrados pela lei da Ficha Limpa*. Disponível em [<http://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/02/lista-traz-todos-os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa.htm>]. Acesso em dez 2015.

CONGRESSO EM FOCO. 2014. *Veja o ranking dos barrados pela Ficha Limpa, por estado*. Disponível em: [<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/veja-o-ranking-dos-barrados-pela-ficha-limpa-por-estado/>]. Acesso em out 2015.

FOLHA DE S.PAULO. *Justiça barra 317 candidatos a prefeito que têm ficha suja*. Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/65141-justica-barra-317-candidatos-a-prefeito-que-tem-ficha-suja.shtml>]. Acesso em dez 2015.

GAZETA DO POVO. 2013. *Até o fim do ano, 3 cidades do PR terão novas eleições*. Disponível em: [<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/ate-o-fim-do-ano-3-cidades-do-pr-terao-novas-eleicoes-9bjzvroy6j3qx8h12gojhanny>]. Acesso em out 2015.

VEJA. 2014. *As brechas que permitem fichas sujas nas eleições*. Disponível em: [<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/as-brechas-que-permitem-fichas-sujas-nas-eleicoes/>]. Acesso em dez 2015.

Sites de consulta:

BRASIL. Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994. *Estatuto da Advocacia e da OAB*, dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Disponível em: [<http://www.oab.org.br/Content/pdf/LegislacaoOab/Lei-8906-94-site.pdf>]. Acesso em out 2015.

MP-PR. Dados coletados.

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. *PRE impugna mais uma candidatura no Paraná*. Disponível em: [<http://www.prepr.mpf.gov.br/noticias/pre-impugna-mais-uma-candidatura-no-parana>]. Acesso em dez 2015.

STF. 2012. *STF decide pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa*. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495>]. Acesso em out 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index*. Disponível em: [<http://www.transparency.org/>]. Acesso em dez 2015.

TSE. 2012. *Estatística de candidaturas – cargo*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>]. Acesso em dez 2015.

TSE. 2015. *Lei da Ficha Limpa*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/registro-de-candidaturas/lei-da-ficha-limpa>]. Acesso em out 2015.

TSE. 2014. *Lei da Ficha Limpa será aplicada nas eleições gerais pela primeira vez*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Janeiro/lei-da-ficha-limpa-sera-aplicada-nas-eleicoes-gerais-pela-primeira-vez/>]. Acesso em out 2015.