

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Thamara Dutra Ribeiro**

**OS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E A EMENDA DE REDAÇÃO DO  
SENADO AO PROJETO DE LEI FICHA LIMPA**

**Brasília**

**2011**

**Thamara Dutra Ribeiro**

**OS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E A EMENDA DE REDAÇÃO DO  
SENADO AO PROJETO DE LEI FICHA LIMPA**

**Monografia apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação do Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara  
dos Deputados/CEFOP como parte da  
avaliação do Curso de Especialização em  
Processo Legislativo.**

**Orientadora: Cristiane Branco Macedo**

**Brasília**

**2011**

**Autorização**

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Ribeiro, Thamara Dutra.

Os princípios do processo legislativo e a emenda de redação do Senado ao Projeto de Lei Ficha Limpa [manuscrito] / Thamara Dutra Ribeiro. -- 2011.  
67 f.

Orientador: Cristiane Branco Macedo.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Legislação eleitoral, análise, Brasil. 3. Inelegibilidade, projeto de lei, análise, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

---

# **OS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E A EMENDA DE REDAÇÃO DO SENADO AO PROJETO DE LEI FICHA LIMPA**

**Monografia** – Curso de Especialização em Processo Legislativo  
– 1º Semestre de 2011.

**Aluna: Thamara Dutra Ribeiro**

**Banca Examinadora:**

---

**Nome completo do orientador**

---

**Nome completo do professor**

**Brasília, 8 de dezembro de 2011.**

## **Agradecimentos**

As possibilidades infinitas que o Universo nos concede.

A minha família, pelo apoio incondicional.

A Cristiane Branco Macedo, orientadora e amiga, por sempre confiar que essa monografia seria possível.

A Fabio Almeida Lopes, por sua participação na banca examinadora, pela amizade e pela oportunidade de trabalhar no Plenário e poder usufruir dos ensinamentos adquiridos nessa especialização.

Aos professores do curso de especialização, pela dedicação e esforço para nos transmitir ensinamentos de Processo Legislativo.

Aos amigos do curso de especialização, que faziam das segundas e sextas-feiras dias especiais e pelos ensinamentos dentro e fora de sala de aula.

A Lucas Magedanz, pelo amor, paciência e presença em todos os momentos.

*"Escrever é fácil.  
Você começa com uma maiúscula e termina com um ponto final.  
No meio, coloca ideias"  
(Pablo Neruda)*

## **Resumo**

Os princípios são importantes porque delimitam uma ideia que fundamenta e unifica um sistema e sua aplicação no processo legislativo auxilia a compreensão das regras que compõem tal contexto. O estudo visa definir o que são princípios e qual sua validade no estudo do processo legislativo. Estuda-se inicialmente a evolução do Estado e particularmente do Poder Legislativo para situar o leitor quanto sua importância e de suas regras. Posteriormente, propõe-se a delimitação do que são princípios e quais os mais caros ao processo legislativo, definindo o princípio democrático (e correlatos) e o princípio do bicameralismo como pontos de partida. Após essa explanação, procura-se aplicar o referencial teórico à tramitação do projeto de lei da Ficha Limpa, focando na emenda de redação do Senado Federal como possível afronta aos princípios citados. Essa discussão ainda é abordada segundo as ações propostas ao Poder Judiciário e as respostas dos tribunais à questão.

**Palavras-Chave:** princípios; processo legislativo; Lei Ficha Limpa



## **Abstract**

The principles are important because they delimit an idea that underlies and unifies a system and its application in the legislative process helps the understanding of the consistency of rules that make such a context. The study aims to define what are the principles and validity study of the legislative process. It was initially studied the evolution of the state and particularly the Legislature to place the reader on its importance and its rules. Subsequently, it is proposed that the delimiting of the principles and which are the most expensive of the legislative process, defining the democratic principle (and related) and the principle of bicameralism as starting points. After this explanation, we try to apply the theoretical framework for the processing of the bill of “Ficha Limpa”, focusing on the wording of the amendment in the Senate as a possible affront to the principles cited. This discussion is addressed under the proposed actions to the courts and the courts' responses to the question.

**Keywords:** principles, the legislative process; bill of “Ficha Limpa”

## **Lista de anexos**

Anexo I – Projeto de lei complementar n. 168/1993 da Câmara dos Deputados.....	51
Anexo II – Projeto de lei complementar n. 58/2010 do Senado Federal.....	56

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ABRACCI - Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça (Senado Federal)

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Câmara dos Deputados)

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PSC – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RE – Recurso Extraordinário

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 – Comparação entre as emendas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....	36/37
---	-------

## Sumário

Resumo .....	7
Abstract.....	8
Lista de anexos.....	10
Lista de abreviaturas e siglas .....	10
Lista de tabelas.....	11
Sumário.....	12
Introdução.....	13
Capítulo I - O Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito.....	16
1.1 O Poder Legislativo e os paradigmas de Estado.....	16
1.2 Características e função do processo legislativo nas democracias contemporâneas .....	20
Capítulo II - Uma compreensão principiológica do processo legislativo .....	25
2.1. O que são princípios .....	25
2.2. Princípios do processo legislativo .....	26
Capítulo III - Estudo de caso: a emenda de redação do Senado ao Projeto “Ficha Limpa” .....	32
3.1 Histórico .....	32
3.1.1. Iniciativa de lei e o Movimento Ficha Limpa.....	32
3.1.2. A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados .....	33
3.1.3. Discussão e aprovação no Senado Federal .....	35
3.1.4.A Lei da Ficha Limpa no Poder Judiciário.....	38
3.1.5 Discussão sobre a validade da emenda de redação do Senado Federal.....	39
3.2. Estudo de caso .....	41
Conclusão .....	45
Referências Bibliográficas .....	49

## Introdução

Os princípios do processo legislativo são normas gerais, abstratas, fundamentais, fontes primeiras das regras que regem a deliberação política nas Casas Legislativas. São, portanto, informadores dos processos decisórios. A compreensão do funcionamento de um sistema político perpassa não apenas as decisões finais ou sua implementação. Em muitos casos, a resposta final oferecida pelo sistema não atende aos objetivos iniciais.

O estudo dos princípios informadores do processo legislativo procura identificar os valores iniciais que norteiam os legisladores no processo de deliberação que visa, por meio da instituição de uma regra, a edição de uma lei, ou a implementação de uma política pública, ou a tomada de uma decisão política como resposta às demandas sociais, as quais constituem o ponto de partida, o *input*, de uma legislação ou deliberação do Parlamento.

O Parlamento, nesse contexto, repercute a voz da sociedade e deve zelar para que as decisões nele tomadas busquem responder a essas exigências. Nas democracias atuais, torna-se cada vez mais aberto às demandas sociais e às diferentes necessidades da população, tornando-se mais responsivo e transparente. São seus princípios informadores, dentre outros, o pluralismo político e o respeito aos direitos da minoria.

É necessária ainda a observância do devido processo legislativo, uma vez que é condição para garantir a legalidade e a legitimidade da lei discutida e aprovada pelo Congresso. Quando ocorrem vícios nos procedimentos, sejam eles formais ou procedimentais, podem comprometer a integridade do processo de deliberação, diminuir a transparência e a responsividade à população e minar os ideais democráticos construídos ao longo do tempo.

O presente trabalho versa sobre a tramitação legislativa da proposição que deu origem à Lei da Ficha Limpa, a qual vem sendo submetida a uma série de questionamentos em relação à sua validade. O objetivo geral é compreender quais os princípios do processo legislativo informadores da tramitação de um projeto de lei, utilizando como caso de estudo a tramitação do projeto que deu origem à conhecida lei.

Desde o início, a tramitação do projeto de lei foi permeada por uma série de questionamentos, primeiramente acerca de dispositivos que dispunham sobre a inelegibilidade sem a necessidade de trânsito em julgado (em primeira instância ou órgão colegiado) e possível afronta aos princípios da presunção de inocência e não retroatividade da lei. Existia ainda uma grande dúvida acerca da constitucionalidade da aplicação da lei ao pleito de 2010, em face do princípio da anterioridade da lei eleitoral, previsto na Constituição Federal.

A todas essas objeções quanto ao mérito e constitucionalidade das alterações pretendidas pela Lei da Ficha Limpa, somou-se, após sua aprovação pelo Senado Federal, nova questão, de natureza procedimental, pois houve uma alteração do tempo verbal de um dispositivo da lei. Para alguns, a emenda deveria ser submetida à revisão pela Câmara dos Deputados, pois resultaria em uma mudança quanto ao sentido e ao momento de produção de efeito desse preceito legal.

O objeto desta investigação não se atém às questões de constitucionalidade material dos dispositivos. A matéria continua sob julgamento no Supremo Tribunal Federal e vem dividindo a opinião e os votos dos ministros. Muitos argumentos já foram expostos de lado a lado e, agora, resta aguardar a definição de nossa Corte.

Procura-se neste trabalho abordar um dos aspectos que, embora associado à discussão de mérito sobre a eventualidade de ofensa ao princípio da irretroatividade das leis, não se limita a ele. Trata-se de examinar a aplicação das regras do processo legislativo que levaram à aprovação da emenda de redação do Senado Federal ao projeto, segundo o modelo bicameral e do princípio da integridade da deliberação parlamentar.

Pode-se observar diversos princípios regendo as decisões do Poder Legislativo, mas neste trabalho, a análise se concentra nos princípios democrático, de defesa da minoria e os decorrentes do modelo bicameral adotado pelo Estado brasileiro.

Assim, o texto está estruturado visando a melhor compreensão do leitor quanto aos princípios e sua relação com o projeto de Lei da Ficha Limpa. No primeiro capítulo, busca-se compreender a importância do processo legislativo nas democracias atuais e, portanto, a necessidade de observância do devido processo legislativo, como condição para produção de consenso nas sociedades complexas e pluralistas. Para tanto, são retomadas as lições de Joseph Schumpeter, Norberto Bobbio e Robert Dahl, em seus estudos sobre política deliberativa e formação da vontade política.

No segundo capítulo, pretende-se apresentar o conceito de princípio, diferenciando-o das demais regras constantes do ordenamento parlamentar e destacando seu caráter informativo e instrumental. Três autores foram escolhidos para estudar os princípios informadores do processo legislativo: Fábio Almeida (2009), Guilherme Ribeiro (2004) e Paloma Biglino Campos (1999).

O capítulo terceiro aborda a tramitação do projeto de Lei da Ficha Limpa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Remonta-se o movimento social que deu origem ao projeto de lei, originalmente uma tentativa de iniciativa popular, bem como os procedimentos adotados pelas Casas Legislativas. Dentre todos os questionamentos levantados quanto da

natureza e validade da lei, dá-se destaque à emenda redacional apresentada e aprovada pelo Senado, a qual suscitou debate sobre seu caráter meramente redacional ou de mérito. Entendida tal emenda como de mérito, a sua não-apreciação pela Câmara ofenderia diversos princípios essenciais ao processo legislativo, especialmente, o devido processo legislativo, a integridade do debate parlamentar e, especificamente no caso brasileiro, o bicameralismo.

Ainda nesse capítulo tem-se a análise da relação entre a tramitação e aprovação da Lei da Ficha Limpa nas Casas Legislativas e a possibilidade de violação do princípio democrático e do bicameralismo pela emenda de redação do Senado Federal. Com isso, pretende-se retomar os temas desenvolvidos no primeiro e segundo capítulos para buscar compreender de que modo os conceitos de democracia procedimental, princípio democrático e bicameralismo podem estar relacionados com um projeto de lei tramitando na prática, como o caso da Lei da Ficha Limpa.



## **Capítulo I – O Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**

### **1.1. O Poder Legislativo no Estado democrático de direito**

Na história do constitucionalismo, podem-se identificar três modelos paradigmáticos: o Estado liberal, o Estado social e o Estado democrático de direito, os quais conformaram mudanças nas funções legislativa e de controle exercidas pelo Poder Legislativo.

O direito pré-moderno era resultado de um ideal divino revelado e normas eram definidas pela tradição, crenças religiosas e nos ensinamentos dos antepassados. A legitimidade de um ato coativo, sancionatório, “advinha diretamente do costume imposto pela crença dos antepassados” (SOUZA CRUZ, 2004, p. 31).

Com a Modernidade e o desenvolvimento das sociedades nos séculos XV e XVI, o pensamento contratualista (HOBBS, 2002; LOCKE, 1994; ROUSSEAU, 2003) e a separação entre a ética e a política (MAQUIAVEL, 2002) contribuíram para a mudança na concepção e na função das leis. Elas passaram a garantir as liberdades individuais frente ao Estado, que atuaria minimamente nos assuntos considerados “privados”. Essa era a função da Constituição, desde o paradigma liberal, ou seja, manter uma separação entre indivíduos que buscavam livremente seus interesses e o Estado, que visava o bem comum.

O constitucionalismo nascente preconizava três princípios fundamentais: igualdade, liberdade e propriedade. A lei racional deveria respeitar os princípios de liberdade e igualdade entre todos os homens, e apenas limitar a atuação de outrem quando na interferência no usufruto desses direitos.

Estabelece-se limites universais negativos para as condutas, vistos como um conjunto de regras que delimitam os espaços de liberdade dos indivíduos – as linhas demarcatórias da fronteiras em que se termina a liberdade de um indivíduo e em que se inicia a liberdade de outro (CARVALHO NETTO, 2004, p. 34)

A Constituição consagra o respeito aos direitos fundamentais, e institui mecanismos de controle recíprocos do poder, inicialmente propostos por Montesquieu. Para ele, o Poder Legislativo seria central para o bom funcionamento do Estado, ao ser o “guardião da vontade do Estado, confiado aos representantes do povo e que se manifestava pela criação de leis positivas. A lei era concebida como produto de um legislador racional e legítimo, por ser representante do povo” (SOUZA CRUZ, 2004, p. 72)

O Poder Legislativo se afirma partir da Revolução Gloriosa, em 1688, pois nesse momento ocorre a consolidação do poder do Parlamento e a submissão do rei à sua vontade. Conforme afirma Cristiane Macedo (2009) “[...] a consagração da soberania do Parlamento se dá, de fato, com a Revolução Gloriosa e a edição da *Bill of Rights* de 1689, que reconheceu a autoridade do Legislativo e limitou os poderes dos monarcas” (MACEDO, 2009, p. 20)

A Assembléia torna-se, assim, o órgão de representação dos indivíduos, precisamente porque limitava o absolutismo real e os poderes do Executivo. Nenhuma ação real seria novamente imposta à população, principalmente relacionada a impostos e à liberdade dos discursos, debates e procedimentos do Parlamento. Afirma-se o “[...] princípio da supremacia parlamentar e a fundamentação da imunidade absoluta dos atos do Parlamento correspondem a sua supremacia política no Estado liberal, que promove a transferência da soberania do Monarca para o Parlamento” (MACEDO, 2009, p. 18)

Nesse momento surge o problema de definição do que pode ser ou não considerado um ato *interna corporis*. Na Inglaterra do século XIX, esse termo foi definido como atos próprios do Legislativo, os quais o Poder Executivo dos reis não mais poderia interferir nas decisões internas do Parlamento. Nesse período de afirmação do Poder Legislativo frente aos interesses dos reis, que há pouco eram considerados imagens divinas na Terra, era necessário ao Parlamento garantir que suas decisões não pudessem ser revistas, ou se retornaria a Monarquia Absolutista e a falta de controle social dos reis.

Paloma Biglino Campos, ao definir o avanço do Parlamento nesse momento, afirma que

[...] se excluye cualquier forma de control sobre los actos internos del Parlamento que no se ejercite por sus propios órganos [...] Cuando la ley ha resultado aprobada por ambas Cámaras, y ha recibido la sanción real, ninguna Corte de justicia puede investigar como se ha desarrollado el procedimiento administrativo (BIGLINO CAMPOS, 1991, p. 20)

O século XIX trouxe consigo transformações sociais decorrentes dos processos de industrialização e sua contraposição nos movimentos sindicais, o marxismo e a luta pelos direitos sociais. Com a primeira Guerra Mundial, já no século XX, as consequências políticas e sociais dessas mudanças levaram a uma nova fase do poder estatal. A crítica aos excessos do Estado Liberal contribui para o estabelecimento de um novo modelo paradigmático de Estado, o Estado social.

Havia forte pressão para a implementação dos direitos garantidos pela Constituição. A materialização dos direitos, anteriormente formais, dá-se no Estado Social, que privilegia o reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento distinto do lado social ou

economicamente mais fraco da relação. A liberdade não mais pode ser entendida como a ausência de leis. Pelo contrário, requer a materialização mínima de igualdade a ser realizada pela lei (CARVALHO NETTO, 2003, p. 20).

Seguindo esse pensamento, Bahia afirma que

Começava-se a difundir a idéia de que o mero elenco de direitos não era suficiente para garantir igualdade e liberdade reais e o efetivo acesso à propriedade. Reclamava-se a materialização daqueles direitos consagrados em ‘Declarações’ ou mesmo constitucionalmente; percebe-se que, além de se afirmar a igualdade, seria necessário reconhecer as diferenças e proteger o mais fraco (BAHIA, 2004, p. 307)

O Estado social se caracteriza, inicialmente, por um Estado “essencialmente legislativo”, pois toda a intervenção social do Estado na economia e na sociedade faz-se segundo uma ótica de legislar positivamente para assegurar a materialização dos direitos. Entretanto, o poder de legislar é transferido para a burocracia que implementa as decisões, passando essa a ocupar diversas esferas estatais, como a política social, política de leis de caráter antimonopolístico, além de legislações trabalhistas

com o aumento do âmbito e intensidade das intervenções públicas, a tônica da atividade legislativa deslocou-se progressivamente das regras de conduta para as medidas e acomodações institucionais. Pouco a pouco, emergiu um novo tipo de legislação: as leis indicam certas finalidades ou princípios, deixando a especificação a normas subordinadas, a decisões de ministros ou autoridades regionais ou locais, ou aos cuidados de novas instituições, como agências, comitês, tribunais administrativos (KOOPMANS apud CAPPELLETTI, 1999, pp. 40 e 41)

O Estado social adquire feições de estado administrativo e burocrático, já que a expansão da legislação gera um aumento do corpo executório e fiscalizador da aplicação das leis. As políticas sociais geradas nesse contexto também necessitavam de implementação, essa realizada por esse Poder Executivo mais forte e abrangente.

A crítica ao modelo de Estado Social advém precisamente do fato de que o exarcebamento das suas funções resulta no aumento do controle do que antes era destinado à esfera privada. Verifica-se a inflação das funções do Estado, que tem de responder à população, por meio de políticas públicas. A burocracia, dominante e não responsiva, contribui para o aumento do descolamento entre as necessidades e demandas sociais e a resposta do Estado frente a essas carências.

Os movimentos de contracultura dos anos 60 e as crises do petróleo na década de 70 explicitaram ainda mais os problemas do modelo de Estado interventor. Com a queda na arrecadação, a crise fiscal e a incapacidade de responsividade do Estado quanto às demandas sociais, houve a alteração do paradigma do Estado Social para o atual modelo, o Estado Democrático de Direito.

O Estado democrático de direito passa a abarcar os denominados direitos difusos, que remetem à coletividade como um todo e aos seus descendentes. A salvaguarda dos direitos fundamentais exige a regra democrática, já que a garantia de respeito e vigência desses direitos dá-se na medida em que aumenta o número de interessados e guardiães desses direitos. Seu princípio básico é o da “eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes” (CANOTILHO, 1999)

O respeito à pluralidade desses direitos e interesses perpassa também o instituto da representação, já que é através dos representantes que essas demandas podem ser explicitadas, com o respeito ao

direito de participação de todas as correntes ideológicas e interesses politicamente relevantes, de forma que se incentive a pluralidade, que mesmo as minorias possam efetivamente manifestar a sua opinião, fazerem-se ouvir e influírem sobre o resultado da decisão (CARVALHO, 2002, p. 28)

Tem-se ainda a representação quando das eleições periódicas, e no voto, livre e secreto, além da “garantia de participação do soberano (povo) por meio eletivo, para votar e se candidatar e a opção pela continuidade ou não dos escolhidos de tempos em tempos” (LOPES, 2009, p. 25)

Nesse paradigma, o Poder Legislativo tem a função de formar um campo de discussão de idéias e opiniões, com mútuo poder de influência e de veto, até que se chegue a um consenso. Mas não apenas esse poder é representativo: os interesses populares passam a ser representados via associações dos mais diversos tipos, que interagem com os atores estatais, representantes e juízes, por meio de um Direito mais participativo, pluralista e aberto (CARVALHO NETTO, 2004, p. 37)

O Poder Judiciário, que aparece como mais uma via institucional que tenta comportar todos esses novos atores e demandas. Cada vez mais o Poder Judiciário é solicitado a promover a segurança jurídica, uma vez que realiza a interpretação da Constituição, texto no qual o legislador original redigiu apenas os princípios. Como afirma Cappelletti, “[n]ão se trata, contudo, apenas de expansão dos poderes processuais, mas também, sobretudo, daqueles poderes criativos e de evolução jurisprudencial do direito” (CAPPELLETTI, 1999, p. 60)

## **1.2 Características e função do processo legislativo nas democracias contemporâneas**

Ao estudar a conformação do Poder Legislativo no Estado democrático de Direto, pretende-se buscar parâmetros e balizas que norteiem a identificação dos princípios informadores do processo de feitura das leis e de deliberação política legislativa. Buscou-se formar um referencial teórico que permita aprofundar a análise nos processos, elementos e princípios que compõem o processo legislativo contemporâneo. Para tanto, foram selecionados os autores Joseph Schumpeter, Norberto Bobbio, e Robert Dahl, a partir de seus estudos sobre os modelos de democracia procedimental.

### **O modelo de democracia procedimental**

Democracia procedimental ou minimalista é o termo oriundo da tipologia desenvolvida por Norberto Bobbio no livro “O futuro da democracia” (1986), ao definir a democracia como um conjunto de regras para estabelecer como e quem está autorizado a participar das decisões coletivas. Assim, Bobbio contrapõe o conceito de democracia entre aqueles que defendem uma “democracia substancial”, definida a partir de ideais voltados para o igualitarismo; ou ainda, segundo uma possível vontade geral, proposta por Rousseau (2003), que vê no governo do povo a expressão máxima da racionalidade humana em busca do bem-comum.

Ao contrário, a democracia formal proposta por Bobbio (1986; 2000) e Schumpeter (1961) é voltada para determinar os procedimentos universais, os quais delimitam e possibilitam a tomada de decisões em um contexto coletivo. Esse referencial teórico considera as escolhas dos eleitores no sistema político mais viável e factível que esperar uma vontade única e coesa de todos os indivíduos na sociedade. Para tal análise, os autores acima mencionados foram escolhidos porque possuem diferentes óticas sobre a escolha dos métodos e regras democráticas e sua influência no sistema político.

## Joseph Schumpeter

Joseph SCHUMPETER (1961) afirma que a democracia e a vontade geral base não são conceitos *a priori* dados e reconhecidos socialmente. Para o autor, a democracia seria apenas um método ou um conjunto de regras de procedimento para a formação de um Estado e sua composição, definindo também as limitações e possibilidades das decisões políticas a serem tomadas.

Não há, para começar, um bem comum inequivocadamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas (Schumpeter, 1961, pp. 306-307)

Defende então que se invertam os pressupostos básicos do modelo clássico de democracia: não deve-se acreditar que o povo possui uma opinião racional única, coesa e definitiva sobre todas as questões que dizem respeito à sociedade, e que essas escolhas são postas em prática por um corpo de representantes eleitos pelo povo. Propõe, contrapondo a teoria substantiva da democracia, que o papel popular seria apenas o de formar o governo, enquanto corpo representativo, e este governo teria o papel principal de definir e executar as decisões por ele tomadas.

Assim, muda-se a definição do que seria o método democrático, tomado agora como um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 328). Nesse contexto, a diferença da democracia das outras formas de governo está precisamente porque o corpo que compõe a classe política foi escolhida não pela hereditariedade, mas através de eleições livres e competitivas.

## Norberto Bobbio

Norberto Bobbio, em sua obra “O futuro da democracia” (1986), também aborda a temática da democracia procedimental, defendendo que esse conceito não é definido apenas um conjunto de regras decididas legitimamente pelos cidadãos do Estado. Para ele, é relevante a definição sobre quem está autorizado a tomar as decisões vinculatórias para a sociedade, e ainda, como a Constituição dessa coletividade promove a distribuição do poder que, em regra, deve ser de todos.

Segundo o autor,

o que distingue um sistema democrático dos sistemas não democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo, o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas (BOBBIO, 1986, p. 79)

De outra forma, o autor italiano afirma precisamente a necessidade do nexo existente entre as regras dadas e aceitas no jogo político e os atores e instrumentos com os quais o jogo acontece. O jogo político democrático é caracterizado, em consequência, pela legitimidade advinda do consenso em relação às eleições, à sua periodicidade e à participação de partidos políticos. Nesse contexto, os eleitores devem ser capazes de escolher livremente suas alternativas, e que essas sejam postas no sistema político de modo a constituírem escolhas reais e possíveis aos eleitores.

Para ter essa liberdade de escolha, o sistema político deve assegurar os denominados “direitos invioláveis”:

[...] eles [os direitos invioláveis] são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (BOBBIO, futuro, p. 33)

Em outra obra, “Liberalismo e democracia” (2000), Bobbio apresenta um contraponto entre as duas idéias-título do livro e atenta para a vigência de mecanismos de controle de poder do Estado. Esse pretende garantir não apenas sua esfera de atuação, mas também a promoção da segurança, externa e interna, a realização de obras públicas e de infra-estrutura. A atuação estatal depende de controles do Poder Executivo pelo Legislativo, desse por uma Corte de Justiça, e por fim, de uma autonomia do Poder Judiciário frente aos demais poderes.

Bobbio afirma ainda a exigência de publicidade dos atos de governo, ao permitir ao cidadão conhecer quem e como os representa, definindo uma espécie de controle não apenas de legitimidade, mas também da legalidade das ações de seus representantes. Assim, para Bobbio, a democracia tem mais chances de se concretizar com uma maior participação dos eleitores e sua relação com outros indivíduos.

## Robert Dahl

Robert Dahl, também aborda a definição de democracia, propondo um estudo sobre os pressupostos e características da democracia contemporânea, com base nos modelos de Madison e a democracia populista. Em "Um Prefácio à Teoria Democrática" (2007), Dahl afirma que a democracia madisoniana procura conciliar dois princípios aparentemente contraditórios: o poder de decisão da maioria e o poder das minorias em vetar uma decisão majoritária que consideram injustas ou tirânicas.

No entanto, ao estudar tais princípios, o autor pondera que se o princípio do poder das minorias é tornado absoluto, deixa-se a arena democrática e se ingressa em um regime oligárquico. Da mesma forma, caso ocorra a maximização do princípio majoritário, tem-se o surgimento de uma democracia populista.

O autor defende ainda a criação de uma rede de *checks and balances* para proporcionar a divisão e o controle do exercício do poder. Tais mecanismos podem ser exemplificados pela separação de poderes e a divisão do território em unidades federadas, a existência de duas Casas Legislativas, a possibilidade de veto pelo Executivo e ainda a existência de um controle pelo Poder Judiciário da legislação. E ainda, a possibilidade de um sistema de controle interno que assegure a democracia, pois essa necessitaria ainda de uma cultura participativa da sociedade.

A democracia populista, ao contrário, tem como pré-condições a soberania popular (a alternativa escolhida é preferida pela maioria) e a igualdade política (princípio “*one man, one vote*”). Assim, a democracia seria atingida quando, entre duas alternativas, a escolhida é aquela com o maior número de votos. O problema desse modelo é a necessidade de minimizar outros interesses em favor de apenas dois valores que a definem, a igualdade e a soberania popular. Assim, caso a vontade majoritária decidisse pela própria supressão do regime democrático, esse seria um resultado legítimo? Poderia-se alegar os mecanismos de veto às minorias e o controle judicial, ou até mesmo a existência de cláusulas pétreas para garantir que a democracia continuasse vigente?

Na tentativa de superar as disfunções dos dois modelos, Robert Dahl apresenta o modelo da poliarquia, pelo qual os grupos na sociedade poderiam ser representados e incluídos nas decisões, tomadas segundo o princípio da maioria, mas respeitando os interesses da minoria, de forma mais igualitária possível:

Poliarquia é definida [...] como regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, fortemente inclusivos e amplamente abertos à



contestação pública, o termo é utilizado como alternativa para a palavra democracia, esta última tomada como um sistema ideal e os arranjos institucionais nos quais ela se reveste na realidade, os vários centros de poder a partir dos quais a democracia se traduz na realidade (DAHL apud LOPES, 2009, p. 23)

A poliarquia, portanto, tenta retomar a dimensão real da democracia, afirmando oito condições necessárias para sua concretização. Embora ainda seja um modelo ideal, a poliarquia permite a contextualização de um regime real em um *continuum* democrático, de modo a situar os sistemas políticos em um maior ou menor grau de democracia.

As condições se referem (1) ao voto de todos e (2) ao igual peso de cada voto, com a (3) declaração de vencedora à alternativa mais votada, (4) todos os participantes podem ser votados (ou pretender, se o quiserem) e (5) ter acesso às mesmas informações sobre as alternativas. Além disso, a democracia exige que (6) as alternativas mais votadas substituam as menos votadas, demanda ainda que (7) se obedeça às decisões dos representantes eleitos e, por fim, (8) que as mesmas regras da eleição subsistam nos períodos entre as eleições.

Assim, mesmo definindo as regras para que os procedimentos democráticos sejam possíveis e realizáveis, Dahl aponta para a necessidade de um alto grau de consenso procedimental e em relação aos fins buscados pela sociedade.

Ao comparar sua teoria ideal de democracia ao modelo norte-americano, Dahl enfatiza que o sistema de vetos de minorias garantido pela Constituição define-se pelo instituto do *judicial review*, pela atuação do Senado como Casa Legislativa revisora e pela rede de responsividade existente entre o Poder Executivo e o eleitorado. Com a possibilidade de revisão judicial pelo Judiciário e declaração de inconstitucionalidade de uma lei, recusa-se, em princípio, uma decisão tomada majoritariamente pelas Casas Legislativas.

Nesse caso, apenas se o Parlamento modificasse a Constituição seria possível firmar sua posição frente às mudanças na Suprema Corte. No entanto, essa modificação não é simples nem fácil, exigindo um quórum diferenciado para a aprovação de uma emenda constitucional.

Dessa forma, o *judicial review* norte-americano pode se tornar um instrumento político utilizado pelas minorias, que conseguem se unir em torno de uma questão e vetar ou modificar o momento de decisão de uma vontade expressada pela maioria, mas que, devido às regras existentes, torna-se incapaz de implementar sua decisão. Desse modo, mecanismos de defesa das minorias podem ser usados contra a decisão majoritária, da mesma forma que o mecanismo de revisão pelo Senado.

## **Capítulo II – Uma compreensão principiológica do processo legislativo**

Compreender o processo legislativo por meio de seus princípios demanda, inicialmente, estabelecer o significado da expressão “princípio”. Neste ponto, recorreremos às explanações de Fabio Almeida Lopes (2009), Paloma Biglino Campos (1991) e Guilherme Ribeiro (2004). Procura-se explicitar a importância dos princípios devido ao seu caráter estruturante em um sistema, como regras mais gerais e abstratas, são eles que irão informar e delimitar as decisões derivadas de suas possibilidades e limitações.

Primeiramente, são apresentadas as construções teóricas de Fabio Lopes, que revisitou os campos do Direito, da Ciência Política e da Técnica para definir as regras mais gerais e abstratas que regem o contexto como as tramitações legislativas no Parlamento. Em seguida, estudam-se as formulações de Paloma Biglino Campos, referentes à definição do princípio democrático e seus decorrentes, também quanto ao seu argumento em defesa da possibilidade de convalidação dos vícios do processo legislativo, no qual se afere se uma lei é ou não válida, a partir de uma compreensão principiológica.

### **2.1. O que são os princípios?**

Princípios são as fontes das regras que regulam todo o sistema ao qual pertencem. Estabelecem limites que são importantes para definir não apenas as possibilidades, mas também as proibições de ações dentro do contexto. Formam as proposições primárias, das quais as demais regras são decorrentes. Assim, as demais regras, mais específicas, serão balizadas pelos princípios, dando coerência e unidade ao sistema.

Para Fábio Almeida Lopes (2009) as características que definem um princípio são quatro: generalidade, interpretabilidade, abstração e propagabilidade. A primeira delas, a generalidade, refere-se à possibilidade de um princípio ser aplicável a todas as possíveis ocorrências em relação à teoria a que se refere. Nesse caso, um princípio, devido a sua generalidade, não pode ser posto em contradição ou dúvida como um outro princípio de mesma categoria.

Outra característica, a intepretabilidade, abrange as possíveis formulações decorrentes do princípio, pois esse é apenas uma formulação fixa, que pode ter sua semântica modificada como tempo e o lugar em que é aplicado. A terceira particularidade de um princípio é a

abstração, já que essa formulação não se limita em um único enunciado ou conceito, mas permite, em conjunto com a interpretabilidade, apresentar maiores possibilidades de compreensão. A propagabilidade, por fim, é a capacidade de originar a novas regras e normas.

Para Fabio Lopes, os princípios operam ao condicionarem a leitura das regras. Um princípio é uma regra que informa, unifica e dá coerência ao sistema. Ele é ideia inicial que, por ser mais geral e abstrata que uma regra, é capaz de reger uma série de decisões dentro de um contexto, determinando o que pode ou não ser admitido dentro desse sistema.

Outra característica fundamental que distingue os princípios das demais regras em um sistema é sua capacidade de poderem se contraditar, já que servem como contrapesos uns aos outros. Ao contrário, as normas não podem, em um mesmo caso, conflitar, ou poderão ter sua eficácia reduzida por uma outra regra.

A ordem jurídica comporta a convivência de princípios contrários, o que não acontece com as regras, cujos conflitos importam na exclusão de uma delas, a partir de critérios de validade, como a hierarquia ou a prevalência da norma posterior sobre a anterior (RIBEIRO, 2004, p. 175)

## **2.2. Princípios do processo legislativo**

O estudo dos princípios pode ser aplicado à qualquer esfera decisória, uma vez que são informadores do sistema no qual regulam e a partir deles as outras regras e normas são geradas e delimitadas. Assim, em seu estudo voltado para o processo legislativo, compreende-se os princípios como fatores para a melhor decisão possível ou, ao menos, a que melhor atenda às exigências de racionalidade e legitimidade nas democracias contemporâneas.

Fabio Almeida Lopes procura oferecer uma abordagem principiológica para o estudo do processo legislativo, explicitando quais as regras são informadoras das demais. A proposta de identificação dos princípios próprios do processo legislativo formulada por Lopes, parte da premissa epistemológica de que o processo legislativo se situa na confluência entre as ciências política e jurídica e a técnica (área de conhecimento que engloba a legística). Por essa razão, Lopes busca nesses três campos os princípios que serviriam como balizas para determinar os limites e possibilidades da atuação legislativa do Parlamento.

Primeiramente, o Direito define o processo legislativo como “meio da elaboração das normas necessárias ao ajuste das relações sociais” (LOPES, 2009, p. 12), estando o fim de toda tramitação no Parlamento na regra e em sua aplicação. Assim, essa seria a esfera na qual as normas são produzidas e aplicadas à população.

A Ciência Política, diferentemente, situa o debate dos processos políticos nos atores envolvidos, em suas relações de poder e na representatividade dos indivíduos no sistema político. Tais processos, situados no âmbito do Poder Legislativo, configuram-se em um contexto de competição e barganha entre os atores políticos visando atender os interesses sociais. Assim, o estudo se situa mais na esfera do “ser” e em suas acepções, oferecendo um contraponto ao “dever-ser” proposto pela esfera do Direito.

Por fim, a Técnica compõe-se dos procedimentos operacionais necessários para a consecução de uma norma, de modo que os atos burocráticos são o foco da análise. Essas regras e procedimentos são necessários para garantir as formalidades caras ao processo. A técnica é importante na medida em que cumpre algumas recomendações para que a lei resultante seja efetiva e formalmente adequada.

Da mesma forma, Guilherme RIBEIRO (2004) aponta para a interposição dos princípios do processo legislativo nas áreas do Direito e da Ciência Política:

[O] Direito Parlamentar mantém campo de intercessão não apenas com o Direito Constitucional, mas com outras áreas do Direito, como o Processual e o Eleitoral, e com outros campos científicos, notadamente a Ciência Política. A autonomia do Direito Parlamentar decorre, em parte, do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que confere ao Legislativo a autonomia funcional, política e administrativa de que desfruta (RIBEIRO, 2004, p. 174)

### **Fabio Almeida Lopes**

Fabio Lopes investiga quais os possíveis princípios dessas três grandes áreas podem ser aplicados ao processo legislativo. Define oito conceitos nucleadores, tidos como “idéias que agregam ao seu redor, por proximidade semântica ou convergência, outros princípios cuja repercussão se faça sentir menos em procedimentos e etapas” (LOPES, 2009 p. 84)

O primeiro dos princípios nucleadores é a **Democracia**, que abrange os princípios de Representação, Separação dos Poderes, Simplicidade, Transparência e Privilégios. A **Ordenação** agrega os princípios de Necessidade de Debates, Proporcionalidade e Subsidiariedade. O terceiro princípio apontado por Lopes é a **Racionalidade dos Atores**, que compreende os princípios de Atores Políticos, Incerteza, Não-impulsividade e Discricionariedade. O quarto princípio é o da **Capacidade Limitada**, abrangendo os princípios de Economia Processual, Independência e Seleção de Meios para Fins. A **Legalidade** é um princípio que advém do Direito Constitucional e que agrega os princípios do

Devido Processo Legal, da Publicidade, da Formalidade e da Necessidade de Exames. O penúltimo dos princípios refere-se às **Garantias**, delimitada pelos princípios de Decisão Majoritária, Oportunidade e Soberania do Plenário. Por fim, a **Equidade** é o princípio que associa a Responsabilidade, a Justiça e a Capacidade de Expressão.

Dentre esses princípios, o presente trabalho pretende se concentrar no princípio democrático e seus subprincípios, pois aponta para a necessidade de **resguardar a deliberação legislativa** do Plenário e a decisão majoritária, utilizados como ferramentas teóricas para o estudo de caso proposto.

O princípio democrático, segundo Fabio Lopes (2009), possui cinco fundamentais: a democracia, a tripartição dos poderes, a legalidade, a representação e o sistema político. A democracia é uma forma de governo que admite o poder distribuído pela população, e tem no Estado o elemento delimitador da atuação individual, protegendo direitos. Nesse rol, pode-se incluir a participação política e o voto. Esses dois campos garantem a representatividade do povo ao escolher seus eleitores e a possibilidade de escolha livre e periódica dos representantes.

Como princípio do processo legislativo, impõe-se no momento de escolha dos representantes do povo e a existência no sistema político das diversas opiniões e idéias que informam as decisões políticas. Nesse contexto, tem-se dois posicionamentos principais:

[...] a Maioria, composta por aqueles que obtiveram o maior conjunto de representantes, e a Minoria, os que formam a maior facção oposta à Maioria, ambas com posicionamentos declarados em relação ao governo. Até por uma questão democrática, é permitido guardar uma posição independente (LOPES, 2009, p. 32)

Fabio adverte que o processo legislativo é informado pela necessidade de vitória da maioria, já que ela detém a maior proporção numérica em relação aos demais representantes. E é precisamente por ser numericamente maior que a maioria deve vencer as votações, pois sua vitória representa a expressão popular. No entanto, atenta para o fato de que se deve sempre respeitar o direito da minoria em ser ouvida e poder influenciar o processo legislativo, podendo alterar a votação pelo debate e pelas negociações, mas nunca impedir que o processo se desenvolva e que tenha um resultado:

A própria definição de democracia gera um princípio para o Processo Legislativo, tão fundamental que por vezes se confunde com ele: a vitória da Maioria e a expressão da Minoria. Em qualquer votação, há que prevalecer a possibilidade de a Maioria determinar o resultado, caso contrário seria frustrada a capacidade de representação popular, vitoriosa nas urnas.

Igualmente, é fundamental a possibilidade de opinião daqueles que não compõem o grupo majoritário, pois também neles está representada a vontade popular. Portanto, é necessário ouvir a Minoria e lhe conceder a oportunidade de alertar a população sobre os riscos da decisão da Maioria e tentar movê-la, por força de argumentos e da opinião pública (LOPES, 2009, p. 29)

Outro princípio caro ao democrático é a separação dos poderes, pelo sistema de distribuição de competências entre o Legislativo, Executivo e Judiciário, com os mecanismos de *checks and balances* garantidos pela Constituição. Assim, a tramitação de uma lei deve seguir as regras e formalidades definidas previamente, pois caso contrário, sua validade pode ser contestada e declarada insanável.

### **Paloma Biglino Campos**

A autora estuda os vícios do processo legislativo, a partir dos princípios de participação democrática e de economia processual. Para a autora, deve-se atentar para a natureza da prescrição, seja constitucional ou regimental, para determinar se o vício será ou não insanável. No entanto, mais que a prescrição, interessa que essa transgressão seja material, ou seja, viole os direitos fundamentais, de modo que, independente de sua natureza constitucional ou regimental.

Uma vez que o Regimento Interno de uma Casa Legislativa estabelece uma série de regras que seria impossível definir na Constituição, é razoável, para a autora, levar em consideração as normas regimentais para determinar se uma decisão contém ou não um vício formal capaz de invalidar a lei. Caso a imprecisão seja referente aos direitos subjetivos ou minoritários, caberia a contestação pela via do Poder Judiciário.

Portanto, a definição das regras regimentais que seriam parâmetro de vício formal ou material dependeria da finalidade que se buscou alcançar com a prática de determinado ato ou procedimento. Assim, a definição de violação se modifica, passando a pergunta de “onde” (Constituição ou Regimento Interno) para “o que” (viola ou não o princípio democrático).

Deixa, portanto, de ser relevante para fazer incidir o controle judicial a distinção entre o tipo de norma jurídica violada – se constitucional ou regimental. Ambos podem servir de fundamento para o escrutínio, pois o que se estará a aferir será a integridade e legitimidade da deliberação parlamentar. Ou ainda, [...] examinar-se-á o processo deliberativo de formação da vontade política como tríplice garantia de *correção, liberdade e participação pluralista* (MACEDO, 2009, p. 170, *grifamos*)

Em seguida, Biglino Campos recorre ao princípio democrático como o cerne de seu estudo, sendo subdividido a partir dos princípios da regra da maioria; o pluralismo político e a defesa das minorias; e a publicidade dos atos parlamentares.

O primeiro dos parâmetros apontados por Paloma em sua obra refere-se à regra da maioria. Aponta para a sua eficácia como critério de interpretação das normas do processo legislativo, acrescentando ao seu argumento a importância dos procedimentos necessários durante tal processo. Uma vez que a unanimidade é impossível de ser alcançada, a autora retoma o pensamento de Sartori (1988) ao afirmar que “em definitivo, a regra da maioria é uma condição necessária da democracia, enquanto que sua aceitação constitui o consenso básico acerca das regras que devem servir para resolver os conflitos” (SARTORI apud BIGLINO CAMPOS, 1999, p. 69)

A regra da maioria, por exemplo, pode ser descrita a partir de algumas garantias, como a vitória por uma maioria simples ou qualificada, definida para legitimar o grupo que angariar o maior número de votos. Da mesma forma, a regra de desempate e a necessidade de um quórum mínimo para a abertura de uma sessão no Parlamento garante também a representatividade dessas decisões.

O segundo dos princípios componentes do princípio democrático refere-se à participação de diferentes grupos políticos no processo legislativo. Biglino Campos defende que se deve conceder à minoria o direito de expressar seus julgamentos, representando outras facetas da sociedade que não compõem a maioria. De outra forma, o sistema político também comporta a possibilidade de um grupo minoritário se transformar na maioria.

En efecto, el Parlamento es el ámbito natural en el que se expresa el pluralismo característico de um Estado social y democrático de derecho. Los grupos que lo integran representan los distintos intereses presentes en la sociedad con la finalidad de conseguir, mediante la transacción que caracterizaba la estructura de las Cámaras en el siglo pasado, en nuestra época es consustancial al Parlamento la variedad de intereses y opiniones (BIGLINO CAMPOS, 1991, p. 58)

Por fim, o último princípio adotado é a divulgação dos atos do Parlamento. A publicidade dos debates e decisões dos congressistas se faz importante precisamente porque visa à legitimidade das decisões parlamentares e o controle popular. Esse controle feito através das sessões públicas, transmitidas via internet, rádio e televisão.

Dessa forma, para Paloma, o princípio democrático serve de critério para interpretação do ordenamento parlamentar e sua observância garante que a pluralidade de interesses foi assegurada, de forma livre e legítima. Sua inobservância, ao contrário, deveria ser revista via controle judicial, mas apenas aqueles vícios que infringiram o princípio democrático.

[...] la superación de una concepción estrictamente formal de los vicios de procedimiento exige tener en cuenta la finalidad que el propio procedimiento cumple. Esta finalidad está constituida por el principio democrático. Una vez determinado este extremo, es posible intentar una construcción más sustancial de los vicios de procedimiento (BIGLINO CAMPOS, 1991, p. 60)

Paloma usa o princípio democrático como critério para definir se um vício é insanável ou se apenas é uma infração formal e que não prejudica o conteúdo material do projeto de lei. Nos procedimentos legislativos, a regra é a possibilidade de convalidação. No entanto, essa requer a inexistência de interesses prejudicados e somente para atos praticados dentro das competências do Parlamento.

“En el caso que nos ocupa, las normas que pueden resultar infringidas son las que ordenan el procedimiento de la elaboración de la ley. Esto significa que la determinación de los vicios capaces de afectar a la ley sólo puede intentarse teniendo en cuenta la finalidad que cumple el propio procedimiento” (BIGLINO CAMPOS, 1991, p. 54)

Assim, propõe-se o estudo do processo legislativo segundo os princípios definidos por Fabio Almeida, Guilherme Ribeiro e Paloma Biglino Campos no sentido de que tais conceitos são importantes na medida em que definem as regras mais gerais e abrangentes dos procedimentos do Poder Legislativo. As demais normas resultantes do processo devem, portanto, seguir as delimitações propostas por esses princípios e, ao contrário, se forem opostas, não terão legitimidade.

Retomando o argumento de Schumpeter e Bobbio, em uma democracia procedimental, os princípios são fundamentais porque balizam a criação e modificação das demais regras, delimitando suas possibilidades e impedimentos. De outra forma, são importantes porque informam os ritos processuais necessários para um processo legislativo adequado.



### **Capítulo III – Estudo de caso: a emenda de redação do Senado ao Projeto “Ficha Limpa”**

A apresentação do projeto que gerou a Lei da Ficha Limpa ocorreu em 1993, mas apenas quinze anos depois essa discussão tomou nova importância, com o movimento que buscava o combate à corrupção e a moralidade no cenário político brasileiro. O objetivo do capítulo é descrever como ocorreu todo o processo de tramitação desse projeto de lei, notadamente a tramitação do projeto de lei de iniciativa popular, sua apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, atentando-se principalmente para a emenda de redação aprovada no Senado e sua posterior contestação pelos candidatos com os registros de candidatura impugnados e os recursos apresentados no Poder Judiciário.

Em sequência, procura-se analisar os princípios do processo legislativo possivelmente relacionados quando da aprovação da emenda de redação do Senado Federal ao Projeto de lei da Ficha Limpa. O foco, mais especificamente, é compreender de que forma a emenda de redação do Senado Federal está relacionada aos princípios do processo legislativo e como essa mudança textual provocou discussões acerca da validade e aplicabilidade da lei. Defende-se que pode haver insuficiência das atuais regras que regem o processo legislativo bicameral no Brasil, e sua falta pode favorecer impasses nas deliberações políticas.

## **3.1 Histórico**

### **3.1.1. Iniciativa de lei e o Movimento Ficha Limpa**

O Projeto de lei complementar (PLP) n. 168/1993 foi o início da proposta que acabou por se transformar na Lei da Ficha Limpa. Mesmo com o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello em 1992 e alguns outros escândalos relacionados à corrupção nas diversas esferas do governo brasileiro, as mobilizações sociais para combater a corrupção eram pontuais, como o caso dos “caras pintadas”, mas não questionavam os critérios de escolha dos governantes. Nos anos 2000, outros novos e expressivos casos de desvios de verbas, seja relacionada à saúde, a atividades ilegais e dentro do próprio Congresso levaram a uma nova mobilização em torno do tema do combate à corrupção.

A campanha da Ficha Limpa se iniciou em abril de 2008, elaborando um Projeto de Lei de iniciativa popular, visando melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos do país. Seu principal objetivo era tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades dos candidatos, aumentando o rol de possibilidades de impedimento de sua candidatura. O movimento foi apoiado por uma série de entidades como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade – ABRACCI, entre outras.

Contando com amplo apoio popular, o movimento conseguiu reunir, desde seu início, em abril de 2008, mais de quatro milhões de assinaturas, entre presenciais e digitais. Nesse contexto, é importante ressaltar a importância das redes sociais na *internet*, que propagaram rapidamente o movimento da Ficha Limpa. A criação de sites, com *clippings* e *posts*, levaram informação a pessoas de várias idades e contextos sociais, de modo que se obteve um apoio amplo e incisivo sobre a tramitação do projeto do Congresso Nacional.

Do mesmo modo, a mídia também contribuiu para o crescimento do movimento do Ficha Limpa, ao difundir a campanha e afirmar a necessidade de uma melhor escolha dos governantes eleitos.

### **3.1.2. A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados**

O projeto de lei da Ficha Limpa teve sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, por iniciativa do Presidente da República à época, Itamar Franco. No entanto, apenas quinze anos depois o projeto viria a ser novamente discutido, pela modificação na agenda política, que trouxe o tema da corrupção novamente à tona. O projeto já havia passado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, e estava pronto para a Ordem do Dia desde o ano de 2005, mas somente entre os meses de fevereiro e outubro de 2009 houve a retomada das discussões no Plenário da Câmara dos Deputados e a apensação de outros projetos de conteúdo semelhante, inclusive o projeto de iniciativa popular que mobilizou a opinião pública.

Tais projetos procuravam, em síntese, alterar o rol de crimes ou delitos que poderiam tornar inelegíveis os possíveis candidatos, além de admitir que se considerasse inelegíveis os candidatos condenados sem trânsito em julgado, seja por decisão judicial proferida por órgão

colegiado ou em mesmo por decisão judicial de primeira instância. Além disso, visavam aumentar o prazo de inelegibilidade após o cumprimento da pena.

No ano seguinte, aumentou a pressão social para a definição dos contornos da lei e sua aprovação, já que era um ano eleitoral e muitos dos prováveis candidatos poderiam ser enquadrados na nova lei, dependendo de seus dispositivos fossem aprovados pelas Casas Legislativas. No entanto, muitas outras matérias estavam sendo discutidas na Câmara dos Deputados, como o reajuste das aposentadorias pela Medida Provisória n. 475 e a divisão dos *royalties* do petróleo derivados da reserva do pré-sal pela Petrobrás. Todos esses temas na agenda legislativa dificultaram a discussão e votação do projeto de lei complementar da Ficha Limpa.

Em 7 de abril de 2010 o PLP n. 168/93 e seus apensados foram dispostos para discussão em primeiro turno no Plenário na Câmara dos Deputados, havendo a apresentação de 28 emendas de Plenário e envio da matéria à CCJC (DCD de 08/04/10 p. 13775 col 02). As principais alterações propostas pelos Deputados se referiam ao prazo inicialmente proposto de três anos de inelegibilidade, a competência para julgar, se em decisão colegiada ou com decisão de primeira e segunda instância transitada em julgado.

Surgiu, nesse momento, a primeira discussão sobre a necessidade de se eliminar a exigência de trânsito em julgado como condição para a qualificação de inelegibilidade dos candidatos. Uma vez que somente com essa decisão pode-se considerar uma pessoa culpada por um crime, a aprovação do projeto com os termos propostos foi contestada.

No entanto, alguns deputados defenderam o respeito ao princípio de presunção de inocência<sup>1</sup>, que somente se encerra quando do trânsito em julgado da questão, garantido ainda o respeito ao contraditório e à ampla defesa<sup>2</sup>.

Essa discussão perpassou toda a tramitação do projeto de lei, que em 04 de maio de 2010, teve requerimento para apreciação em urgência<sup>3</sup> aprovado. O objetivo desse dispositivo

<sup>1</sup> “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (art. 5º, LVII, CF/88).

<sup>2</sup> “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV, CF/88)

<sup>3</sup> Capítulo VII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final.

§ 1º Não se dispensam os seguintes requisitos:

I - publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias;  
II - pareceres das Comissões ou de Relator designado;  
III - quórum para deliberação.

§ 2º As proposições urgentes em virtude da natureza da matéria ou de requerimento aprovado pelo Plenário, na forma do artigo subsequente, terão o mesmo tratamento e trâmite regimental.

regimental é diminuir os interstícios regimentais e outros prazos, fazendo com que a matéria pudesse ter uma tramitação mais célere na Câmara dos Deputados. Conforme essa previsão regimental, a votação da matéria teria apenas um turno, ao invés de dois turnos para a aprovação, como prevê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 148<sup>4</sup>. Na mesma data, em sessão extraordinária, o PLP 168/1993 e apensados entraram em votação em turno único, mas um requerimento conjunto dos Líderes do Partido dos Trabalhadores - PT, Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Partido da República - PR, Partido Progressista - PP e Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, solicitou a retirada de pauta desse projeto e seus apensados.

Na mesma sessão extraordinária, conseguiu-se aprovar, em processo nominal, a subemenda substitutiva global do relator, ressalvados os destaques. Mediante acordo de Líderes, a continuação da votação foi adiada, sendo retomada na sessão extraordinária do dia seguinte. Após a reprovação de três destaques ao projeto, os partidos entraram em obstrução e, constatada a falta de quórum, a votação foi adiada.

No dia 11 de maio de 2010, em sessão extraordinária, deu-se a continuação da votação em turno único. Foram votados os destaques faltantes e votada a redação final da matéria, proposta pelo relator José Eduardo Cardozo (DCD de 12/05/10 p. 19613 col. 01). O projeto de lei foi enviado ao Senado Federal no dia 13 de maio.

### **3.1.3. Discussão e aprovação no Senado Federal**

No Senado Federal, o PLP n. 168/1993<sup>5</sup> tramitou primeiramente na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e, com a avocação do relatório pelo seu presidente. Em 14 de maio de 2010, o projeto entrou na ordem do dia no Plenário, já com uma enorme pressão social. Inúmeras emendas eram esperadas ao projeto no Senado Federal, mas os senadores preferiram discutir a aprovação sem apresentar emendas, pois o contexto político era favorável à aprovação e alguma alteração poderia diminuir a possibilidade de aprovação da lei ainda em 2010.

---

<sup>4</sup> RICD art. 148: “As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste Regimento”.

<sup>5</sup> Tramitou no Senado Federal com a denominação PLC 58/2010. Mantivemos a nomenclatura da Câmara dos Deputados para evitar confusões ao leitor.

De outra forma, outros projetos em pauta também eram usados como instrumento de barganha e condição para a aprovação mais célere do projeto da Ficha Limpa, como a solução do caso da distribuição de *royalties* do pré-sal e também a votação da Medida Provisória que versava sobre o fator previdenciário e o reajuste dos aposentados.

Na sessão extraordinária do dia 19 de maio de 2010, o projeto de Lei da Ficha Limpa entrou em regime de urgência no Senado, sendo discutido e votado em turno único. Com apoio unânime<sup>6</sup>, o projeto de lei complementar da Ficha Limpa foi aprovado, porém, o Senado aprovou também uma emenda de redação que modificou o tempo verbal de uma alínea do projeto de lei.

O texto aprovado no Senado apresenta as seguintes diferenças em relação ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados:

Redação final do PLP n. 168/1993, aprovada pela <b>Câmara dos Deputados</b>	Redação final do PLP n. 168/1993, aprovada pelo <b>Senado Federal</b>
Art. 2º - Modifica o art. 1º da Lei complementar n. 64/1990 j) <b>os que tenham sido condenados</b> , em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;	Art. 2º - Modifica o art. 1º da Lei complementar n. 64/1990 j) <b>os que forem condenados</b> , em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
m) <b>os que tenham sido</b> excluídos do exercício de profissão, por decisão sancionatória de órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;	m) <b>os que forem excluídos</b> do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;
o) <b>os que tenham sido</b> demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;	o) <b>os que forem</b> demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;
q) os magistrados e os membros do Ministério Público que <b>tenham sido</b>	q) os magistrados e os membros do Ministério Público <b>que forem</b> aposentados

<sup>6</sup> Em votação nominal no Plenário do Senado Federal.

aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.	compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;
---	---

Segundo o relator da proposição, senador Demóstenes Torres, a emenda teve o efeito de unificar os dois tempos verbais que existiam no projeto de lei advindo da Câmara dos Deputados, transformando “os que tenham sido” em “os que forem”, de modo que todos os incisos tivessem uma redação uniforme. Isso gerou questionamentos ainda quando da votação no Plenário, pois essa emenda poderia alterar o mérito da proposta, levando a proposta novamente para a avaliação da Câmara dos Deputados.

As dúvidas sobre a constitucionalidade do projeto já existiam anteriormente à votação nas Casas do Congresso. Todavia, a emenda de redação proposta pelo Senador Francisco Dornelles foi recebida com preocupação por parlamentares e atores sociais que a defendiam, pois receavam que a emenda pudesse dar margem à aplicação da lei apenas nos casos de condenações posteriores à vigência da lei.

No âmbito do Senado Federal, o caráter redacional da emenda foi reafirmado, sendo aparentemente dissolvidas ainda no dia 19 de maio no Plenário do Senado Federal, que reafirmou a emenda como textual apenas. No entanto, no dia 26 de maio foram apresentados à Câmara dos Deputados dois requerimentos<sup>7</sup> referentes à redação final conferida pelo Senado Federal.

A Mesa da Câmara<sup>8</sup>, também confirmou que a única emenda realizada pelo Senado Federal tinha caráter redacional e que não havia previsão regimental para que o Presidente da Câmara dos Deputados, do ponto de vista do processo legislativo, pudesse interferir no procedimento adotado pelo Senado Federal. A Presidência da Câmara, portanto, não poderia questionar ou discutir as preferências redacionais do Senado Federal. Por fim, em 14 de agosto de 2010, o Presidente da República sancionou a Lei da Ficha Limpa.

<sup>7</sup> Requerimento n. 6941/2010 do Deputado Luiz Couto (PT-PB), que: "Requer que esta Presidência solicite ao Senado Federal, o retorno à Câmara dos Deputados do PLC - Projeto de Lei da Câmara Nº 58, de 2010 - Complementar (nº 168, de 1993 - Complementar, na Casa de origem) e Requerimento n. 6947/2010 do Deputado Paes de Lira (PTC-SP), que: "Solicita medidas legais e regimentais para que o PLP nº 168 de 1993, retorne a Câmara dos Deputados".

<sup>8</sup> Despacho exarado no REQ 6941/10 e REQ 6947/10: "Não há previsão regimental para que o Presidente da Câmara dos Deputados, do ponto de vista do processo legislativo, possa interferir no procedimento adotado pelo Senado Federal. Trata-se de alterações efetuadas naquela Casa do Poder Legislativo, sob alegação de correção redacional. Dessa feita, não cabe à Presidência da Câmara questionar ou discutir as preferências redacionais do Senado Federal. Publique-se. Oficie-se". DCD de 02/06/10 p. 24989 col. 01 e DCD de 02/06/10 p. 24990 col. 02.

### 3.1.4. A Lei da Ficha Limpa no Poder Judiciário

As votações no Senado e a decisão da Mesa da Câmara não foram suficientes para retirar as dúvidas quanto à alteração nos dispositivos da Lei da Ficha Limpa. Devido às incertezas em relação à validade da lei para o pleito de 2010, vários pretendentes a cargos eletivos ingressaram no Poder Judiciário para garantir que seu registro de candidatura fosse mantido, não se aplicando assim a nova lei de inelegibilidades. Os meses seguintes à aprovação da Lei da Ficha Limpa registraram um número elevado de decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais, no Tribunal Superior Eleitoral - TSE e ainda no Supremo Tribunal Federal – STF. O objeto dessas ações era impedir, por meio de liminares, uma possível impugnação de suas candidaturas.

No entendimento dos pretendentes aos cargos eletivos, a lei asseguraria que o impedimento ao registro eleitoral ocorreria somente pelos tribunais de segunda instância ou em decisão colegiada. No entanto, isto não impediria que seus adversários políticos se utilizassem da ameaça de impugnação de candidatura para afirmar a falta de decoro do oponente, visando diminuir suas chances eleitorais.

A maioria dos candidatos que tiveram suas candidaturas impugnadas alegava a ofensa ao princípio constitucional da presunção de inocência<sup>9</sup>, já que a lei permitia negar o registro dos candidatos mesmo sem o trânsito em julgado da sentença condenatória. No entanto, no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, ao julgar ainda em agosto um expressivo número de pedidos de candidatura, decidiu fixar sua posição e afirmou o entendimento de que a Lei da Ficha Limpa era aplicável para as eleições do ano de 2010, aplicando-se às condenações anteriores a sua vigência. Além disso, essa decisão confirmava a constitucionalidade da lei e procurava dirimir os questionamentos feitos até aquele momento.

No entanto, muitos candidatos não concordaram com o posicionamento do TSE e levaram as suas questões ao STF. O objetivo dos políticos era obter o deferimento de seus registros de candidatura ou um novo julgamento pelo TSE acerca da aplicação da Lei da Ficha Limpa. Os argumentos desfavoráveis à aplicação da lei já no ano de 2010 afirmavam um desrespeito ao artigo 16<sup>10</sup> da Constituição Federal brasileira (CF/88). Esse artigo aponta para o princípio do devido processo legal eleitoral, que limita as possíveis alterações ao processo eleitoral.

---

<sup>9</sup> “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” – art. 5º LVII da CF/88

Segundo os candidatos e seus defensores, a Lei da Ficha Limpa altera afirmativamente o processo eleitoral, não sendo apenas uma matéria regulamentar de um artigo constitucional. Vários foram os argumentos levantados perante contra a validade da Lei da Ficha Limpa, sendo os mais importantes:

- Ofensa ao princípio de presunção de inocência, pois a condição de inelegibilidade pode ser imposta em razão de sentenças judiciais não transitadas em julgado;
- Ofensa ao princípio de anterioridade da lei eleitoral – art. 16, da CF;
- Ofensa ao princípio da irretroatividade da lei;
- Ofensa ao princípio intangibilidade da coisa julgada;
- Ofensa ao devido processo legislativo por não observância do rito bicameral para aprovação da emenda supostamente redacional aprovada pelo Senado, mas que muitos entendem encerrar alteração de mérito.

### **3.1.5 Discussão sobre a validade da emenda de redação do Senado Federal**

Em 22 de setembro de 2010, faltando apenas doze dias para as eleições, o STF julgou o Recurso Extraordinário - RE - 630147, interposto pelo candidato ao governo do Distrito Federal Joaquim Roriz. O instrumento questionava o indeferimento, pelo TSE, do registro da candidatura de Roriz, feito com base na Lei da Ficha Limpa. Nesse julgamento, o ministro-presidente do STF, Cezar Peluso, levantou uma questão que alterou profundamente a discussão até aquele momento<sup>11</sup>.

Peluso, em seu entendimento, defendeu que a avaliação da Lei da Ficha Limpa passava também pela constitucionalidade do processo no qual foi aprovada a lei. Ao defender que a modificação no tempo verbal da emenda de redação do Senado alterou o sentido da norma, toda a lei seria inconstitucional por vício formal, pois foi sancionada sem ser submetida ao devido processo legislativo.

---

<sup>10</sup> “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” – art. 16 CF/88.

<sup>11</sup> Informações retiradas do site do Supremo Tribunal Federal : [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).



Assim, a dúvida que surgiu na esfera parlamentar encontrou ressonância entre alguns dos ministros do Supremo Tribunal Federal, como violação das regras processuais legislativas impostas pela Constituição Federal<sup>12</sup>.

Em contraposição à argumentação do ministro Peluso, outro ministro do STF, Ricardo Lewandowski, presidente do TSE e defensor da aplicação da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010, rebateu os argumentos com a defesa de que houve uma emenda redacional, sem qualquer modificação material à lei em vigência. Defendeu ainda que não era cabível ao STF e seus ministros, decidindo um recurso extraordinário, de se pronunciarem sobre temas como inconstitucionalidade da lei.

Dois dias depois desse debate, o ministro Cezar Peluso proferiu voto pelo provimento do RE 630147, ajuizado na Corte pelo candidato ao governo do Distrito Federal Joaquim Roriz. Esse julgamento, no entanto, encerrou empatado, com cinco votos a favor e contra. Como não havia sido nomeado o décimo primeiro ministro do STF em ocorrência da aposentadoria do ex-ministro Eros Grau e o ministro Peluso não quis proferir o “voto de minerva” para desempatar a votação, o julgamento permaneceu empatado.

Devido a esse julgamento, outros candidatos entraram novamente com pedidos de análise no STF por acreditarem que o impasse gerado no RE de Joaquim Roriz poderia favorecê-los. Gerou-se para todos os candidatos uma grave insegurança jurídica decorrente da indefinição quanto ao alcance da aplicação da Lei da Ficha Limpa.

Passadas as eleições, no ano seguinte, de posse dos concorrentes eleitos, novamente retornou à agenda as ações cautelares e recursos para que candidatos que tiveram suas candidaturas impugnadas pudessem anular as eleições de 2010 ou para tomarem posse nos cargos em que foram eleitos.

Em 23 de março de 2011, o Plenário do Supremo Tribunal Federal novamente reavaliou a questão da Lei da Ficha Limpa, uma vez que sua composição foi completada com a nomeação pela Presidente Dilma Rousseff do décimo primeiro ministro, Luiz Fux. Pela maioria do STF ficou decidida a não aplicação da lei nas eleições realizadas em 2010, afirmando que houve desrespeito ao art. 16 da Constituição Federal e que a lei deveria ter respeitado ao princípio da anterioridade eleitoral.

Com o resultado de 6 a 5 contra a Ficha Limpa, os candidatos com candidatura negada com base na lei voltaram a ser elegíveis, e os resultados das eleições do ano anterior foram

---

<sup>12</sup> O art. 65, parágrafo único, da Constituição prevê o processo bicameral, incluindo a possibilidade de nova apreciação pela Casa revisora em um projeto de lei.

novamente recalculados. No entanto, essa decisão não analisou outros pontos de divergência da lei: os princípios da não retroatividade e da presunção de inocência, nem a possibilidade de vício formal insanável.

Novos recursos e pedidos de liminares de candidatos eleitos foram interpostos no STF. Em alguns casos, políticos que já estavam exercendo suas atribuições tiveram que deixar os cargos para que aqueles candidatos barrados em 2010 pela aplicação da lei.

Ainda em novembro de 2011 (dia 9), a Lei da Ficha Limpa reaparece na pauta de discussão do STF, devido a esses recursos individuais, propostos por políticos que ainda tem algum pretenso direito violado pela lei. O relator da matéria do STF, ministro Luiz Fux, se manifestou favoravelmente à aplicação da lei, mas houve o pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa e, posteriormente (dia 1º de dezembro de 2011) do ministro Dias Toffoli.

No entanto, com aposentadoria da Ministra Ellen Gracie, novamente o quórum de votação gera empate entre os ministros, dificultando a tomada de decisões nos casos particulares analisados. A escolha da nova ministra possivelmente recairá sobre a juíza Rosa Maria Weber Candiota da Rosa, já sabatinada na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e esperando decisão do Plenário do Senado Federal.

### **3.2. Estudo de caso**

As movimentações social e política para a aprovação do projeto de Lei da Ficha Limpa, bem como o debate nas Casas Legislativas e, posteriormente, no Judiciário, foram permeadas pela discussão sobre o alcance dos princípios democrático, segurança jurídica, regra da maioria, participação popular e respeito ao bicameralismo. No debate político, os atores envolvidos buscaram amparo nos princípios basilares para assegurar a legitimidade e a legalidade da Lei da Ficha Limpa em seu processo de formação e em sua aplicabilidade.

O projeto de lei complementar n.168/1993 foi apreciado e votado pelo Congresso Nacional somente quinze anos após sua iniciativa. Uma vez que o sistema político foi provocado por uma série de casos de corrupção nas últimas décadas, isso levou a uma maior percepção social do fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, a uma postura mais ativa para seu combate.

Assim, o movimento da Ficha Limpa surgiu como uma expressão social desse descontentamento da população brasileira, afirmando, ao propor uma iniciativa popular para modificar a legislação vigente, que os interesses populares fossem assegurados pela nova lei.

Uma vez que a atividade legislativa é conformada por uma série de procedimentos, é necessário compreender sua importância, pois definem não apenas o resultado final, mas também a legalidade e a legitimidade dos meios empregados pelos autores para a aprovação do projeto de lei.

Analizadas as circunstâncias concretas que pautaram a tramitação do Ficha Limpa, observa-se que o bicameralismo e a separação entre as Casas Legislativas foram desrespeitados na forma de deliberação sobre a emenda de redação do Senado Federal. Independentemente do destino da lei, que será decidido pelo Supremo Tribunal Federal, nota-se que as regras atuais em nosso modelo bicameral não permitem solução de impasses pelas próprias Casas, segundo o devido processo legislativo.

Assim, defende-se que o princípio do bicameralismo interfere, por exemplo, onde um projeto de lei será iniciado e quais as prerrogativas de cada Casa Legislativa e ainda, a possibilidade de revisão dos projetos de lei pela Casa Revisora. Segundo o referencial teórico, o modelo bicameral tem por objetivo produzir um conjunto de leis com maior estabilidade, devido à maior representação de interesses que duas Casas Legislativas podem ter ao invés de apenas uma.

O princípio do bicameralismo também leva, como afirma Llanos (2003) a uma maior dificuldade à criação de uma maioria, e conseqüentemente, fortalece também o respeito às minorias. Além disso, tende a gerar uma maior representação de interesses que duas Casas Legislativas podem ter ao invés de apenas uma. A iniciativa legislativa, segundo Llanos, pode privilegiar a Casa iniciadora.

No caso brasileiro, a maioria dos legitimados para iniciarem o processo legislativo tem como Casa iniciadora a Câmara dos Deputados, embora ambas as Casas tenham a capacidade de iniciar o processo legislativo (art. 61 § 2º, art. 64 caput).

Por un lado, las Constituciones pueden respetar la igualdad de ambas cámaras en cuanto a iniciativa legislativa de los proyectos, o puede suceder que se privilegie alguna cámara —por ejemplo, en los casos en que la Constitución dicta que la legislación financiera debe ingresar por la cámara baja—. En casos como éste, la simetría entre cámaras se altera porque los derechos de una cámara en el proceso legislativo se restringen si ésta sólo puede actuar como cámara revisora y no como cámara de origen (Llanos, 2003, p. 353)

Em relação à revisão de um projeto de lei, Llanos afirma que o sistema brasileiro possui um maior nível de consenso, já que um projeto é levado à sanção somente com a aprovação do mesmo texto também pela outra Casa legislativa:

[...] un proyecto de ley “viaja” entre las cámaras hasta llegar a un acuerdo sobre una versión única: la cámara que primero aprueba un proyecto lo pasa

a la otra; si la segunda cámara ratifica la legislación, el proceso termina, pero si la segunda cámara modifica la legislación, ésta vuelve a la cámara de origen. Sin embargo, puede suceder que, a pesar de los “viajes” de la legislación, los desacuerdos prevalezcan, por lo que las Constituciones pueden estipular que la legislación caduque, o especificar el número de rondas, u ordenar que, en última instancia, entre en funcionamiento otro sistema de resolución de desacuerdos (LLANOS, 2003, p. 353)

Desse modo, mesmo quando há um alto grau de desacordo em relação a uma matéria, um nível mínimo de consenso é negociado, para que quando o projeto de lei volte a tramitar na Casa Revisora, sua aprovação seja mais célere. Como afirmam a autora, o bicameralismo brasileiro se caracteriza precisamente pelo favorecimento da Câmara dos Deputados.

No caso estudado, a Câmara, como havia sido a Casa iniciadora do projeto, ao enviar o projeto de lei ao Senado, tinha o direito de revisar as modificações propostas por essa Casa, caso fossem aprovadas. Foi aprovada apenas uma emenda, considerada de redação, para melhorar a técnica e o entendimento do texto, unificando todos os tempos verbais. Contudo, na Câmara, a contestação ao texto da emenda foi objeto de dois requerimentos<sup>13</sup> para que as alterações pudessem ser analisadas no Plenário dessa Casa antes de ir à sanção presidencial.

Nas regras de processo legislativo brasileiro não há previsão de recurso regimental para provocar a solução do impasse no âmbito das duas Casas. Os requerimentos apresentados pelos deputados Paes de Lira e Luiz Couto tiveram pouca eficácia, já que a Mesa da Câmara interpretou o objeto do requerimento como matéria interna ao Senado Federal, não podendo o Presidente da Câmara dissolver o impasse criado.

Caso os deputados tivessem buscado e obtido apoio de seus pares, não poderiam rever o problema via Câmara dos Deputados, pois apenas com a mudança do Regimento Interno das Casas ou via Proposta de Emenda à Constituição a alteração seria possível. Enquanto isso não ocorre, as decisões de matérias sujeitas à revisão mas que não retornam à Casa revisora acabam por serem levadas ao Poder Judiciário, judicializando o conflito existente entre as Casas legislativas.

Retomando o argumento de Paloma Biglino Campos (1991), o princípio democrático pode ser usado como critério para definir se um vício é insanável, apontando para o respeito que se deve conferir aos princípios quando de uma decisão. Nesse contexto, uma regra procedimental, descrita na Constituição e também nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, não foi obedecida, tornando todo o processo legislativo da Lei da Ficha Limpa inválido. Como afirma Paloma, ao discutir a possibilidade de invalidade de uma lei:

---

<sup>13</sup> Ver nota de rodapé p. 41.

Es precisamente la consecución de esta finalidad lo que constituye su razón de ser. Por ello la relevancia de los vicios que se producen durante el procedimiento no puede medirse teniendo en cuenta sólo la naturaleza de la norma infringida sino, sobre todo, la forma en que la infracción ha repercutido sobre la meta que el procedimiento está destinado a cumplir (BIGLINO CAMPOS, 1991, p. 54)

Aqueles que se sentiram lesados pelas emendas tiveram o direito de recorrer ao Poder Judiciário. E esse recurso a uma outra esfera de poder leva à insegurança jurídica daqueles que foram atingidos diretamente pela Lei da Ficha Limpa. Os julgamentos de liminares, recursos e ADIs propostas em função das dúvidas suscitadas pela emenda de redação ainda ocorrem mesmo após um ano da aprovação da lei.

Como demonstra Schumpeter (1965) e Bobbio (1986), a importância das regras é precisamente assegurar o correto jogo político entre seus atores e que as decisões sejam legítimas e aceitas por todos socialmente.

Reafirmando a poliarquia de Robert Dahl (1989; 2009), os indivíduos foram capazes de formular suas preferências e expressá-las para o sistema político, etapa contemplada pelo processo legislativo da Lei da Ficha Limpa. Embora o projeto contasse com algumas emendas dos deputados, de fato a lei resultante do processo legislativo ainda refletiu a vontade popular inicial. Entretanto, o sistema político não terá capaz de responder a essas demandas sociais, uma vez que a emenda de redação do Senado Federal não contemplou tais interesses, ao modificar o tempo verbal para o futuro e ocasionar a discussão sobre sua aplicação e sua validade formal.

Todas essas questões não dificultam apenas o processo democrático decisório, mas também sua composição. As discussões posteriores ao processo legislativo acabaram por minar a confiança popular, pois a população passa a não ver seus anseios respondidos. A cultura democrática e as condições de criação de uma poliarquia de Dahl, com a responsividade do sistema, seriam cada vez menos visíveis.

A importância dos princípios, leva ao questionamento de como o STF, tribunal máximo brasileiro, poderia ter solucionado a questão. De qualquer forma, o que se contesta não é apenas a formalidade ou não de uma emenda de redação. Essa é apenas a ponta de um *iceberg*, que representa todos os princípios e regras que definem e compõem o Estado democrático de direito que se pretende construir e perpetuar no Brasil. Para que o jogo democrático continue, é necessário que as próprias regras sejam não apenas claras, mas efetivas. E que sejam cumpridas.

## Conclusão

Na primeira parte deste trabalho procurou-se descrever desenvolvimento do Poder Legislativo e a divisão dos poderes e os controles recíprocos. O Parlamento, com o incremento e aperfeiçoamento do Estado, passa a desenvolver novas e diferentes funções, de acordo com as regras instituídas. O Estado democrático de direito, nesse sentido, prima pela busca dos princípios democráticos, da garantia dos direitos e da pluralidade de opiniões.

Os direitos humanos passaram a ser defendidos e até mesmo controlados, internamente entre os poderes e segundo a rede de pesos e contrapesos. Todas essas garantias eram regras sendo instituídas para o melhor funcionamento do sistema político, que culminou com a defesa de ideais democráticos e suas ramificações, como a defesa material desses direitos, da representação política, da participação popular, entre outros.

Nesse sentido, os princípios surgem como os elementos basilares do sistema, de modo a nortear as suas possibilidades. A importância dos princípios não está somente em seu caráter informador de um sistema. Retomando os argumentos de Norberto Bobbio (1986; 2000), as regras mais gerais e primárias de um sistema são fundamentais para definir o que pode ou não ser legal e legítimo em um sistema político. Os princípios, portanto, definem e caracterizam os limites e possibilidades de uma coletividade.

Como demonstra Schumpeter (1965) e Bobbio (1986), a importância das regras é precisamente assegurar o correto jogo político entre seus atores e que as decisões sejam legítimas e aceitas por todos socialmente. Assim, caso os princípios e regras não sejam obedecidos, o prejuízo é do próprio sistema, que não consegue responder à sociedade. Ao contrário, quando as regras são obedecidas, o sistema político funciona adequadamente, respondendo às demandas populares, embora sempre respeitando o direito das minorias de manifestarem seus interesses.

Os princípios, estudados a partir desse contexto, podem ser definidos como regras gerais e abrangentes, delimitam o sistema político e suas possibilidades, da mesma forma que orientam as possíveis decisões a serem tomadas. No entanto, quando desrespeitados, podem levar ao descrédito quanto à capacidade de resposta do sistema político aos ideais da população.

Os princípios que regem o Poder Legislativo foram definidos retomando sua pluralidade, como apontou Fabio Lopes (2009) e Guilherme Ribeiro (2004) e a teoria concentrada no princípio democrático como assinalou Paloma Biglino Campos (1991). Optou-

se por explicitar o princípio democrático como principal e determinado algumas subdivisões, nos princípios de pluralidade, respeito à minoria e publicidade. Utilizou-se ainda o princípio das garantias parlamentares no estudo da Lei da Ficha Limpa. O objetivo era compreender os princípios que nortearam a aprovação do projeto e que estariam presentes nas demandas da sociedade pela lei.

A tramitação do projeto de lei n. 168/93 foi estudada conforme os procedimentos caros à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Nas Casas Legislativas, procurou-se dar destaque às especificidades do projeto, além do contexto político que envolveu sua discussão e aprovação. Nesse sentido, a votação no Senado foi especialmente célere, mas a emenda de redação do Senado à matéria não retornou à outra Casa legislativa, levando a uma série de questionamentos acerca da validade e da aplicabilidade da lei para as eleições de 2010.

Muitos entendem que a emenda de redação aprovada pelo Senado Federal, que modificou o tempo verbal dos incisos acrescidos, atingiu fatos ou condenações posteriores à vigência da alteração legislativa. Essa interpretação vai de encontro aos anseios sociais, pois todo o movimento social que envolveu a iniciativa popular e a aprovação da Lei da Ficha Limpa foi baseado na defesa da moralidade e do combate à corrupção no meio político brasileiro, visando alterar as regras para a escolha dos candidatos, com efeitos imediatos, ainda que tratando de condenações pretéritas.

Precisamente, as regras de elegibilidade foram alteradas para melhor responder à população, visando impedir que candidatos com condenação por algum crime elencado na Lei da Ficha Limpa pudessem competir para angariar o voto popular. Assim, esperava-se que as normas derivadas de uma lei inicialmente proposta por iniciativa popular fossem responsivas e alcançassem tais necessidades.

De fato, tradicionalmente as emendas apenas redacionais não são submetidas à votação devido à intenção de se estabelecer um rito célere à tramitação de um projeto nas Casas Legislativas. Mas a busca pela aprovação mais acelerada não é pressuposto para se desrespeitar o amplo debate parlamentar. Além disso, a votação pode resultar em vício procedimental grave, insusceptível de convalidação, (uma vez que a aprovação de alteração legislativa de mérito não observou a regra bicameral, sendo erroneamente considerada emenda redacional).

Senado Federal e Câmara dos Deputados não têm a prerrogativas para dispor livremente da regra de apreciação bicameral a qual tem sede constitucional. Como afirma Cristiane Macedo:

8. O direito parlamentar e, notadamente, o regimento parlamentar constituem parâmetro suficiente para controle de constitucionalidade das leis. Suas normas são de observância obrigatória, pois **a correção do processo de criação do direito não é faculdade colocada à livre disposição dos parlamentares que poderiam transigir livremente com as regras de deliberação**, uma vez que **o respeito ao devido processo legislativo e às demais normas do direito parlamentar não constitui somente garantia do Parlamento contra ingerências de outros Poderes, mas também garantia da cidadania frente ao Parlamento.**

9. Especificamente sobre as normas que disciplinam o processo legislativo e sua aplicação pela Casa Legislativa recai a **exigência de permitir a correção, a liberdade e o pluralismo da deliberação política** democrática nos Estados contemporâneos, e de assegurar o respeito aos direitos subjetivos e a **efetiva participação política** nos processos de formação da vontade democrática. Essa **tríplice dimensão do processo legislativo – garantia de correção, liberdade e pluralismo ou integração política** – resta comprometida pela omissão judicial. (MACEDO, 2007, p. 215, grifamos)

Embora os parlamentares agissem pautados pela pressão social e pelo calendário eleitoral, a sanção presidencial não tem a prerrogativa de encerrar o debate parlamentar ou torná-lo secundário. Ao contrário, é necessário que os parlamentares tenham um maior zelo pelo devido processo legislativo, sob pena de vir a comprometer a validade da lei na forma de vício procedimental insanável.

Precisamente por envolver questões de grande importância como a ponderação entre princípio democrático e princípio da segurança e certeza jurídica, a matéria deveria ter recebido das Casas Legislativas o mais rigoroso tratamento procedimental diante das dúvidas que se apresentaram no momento de discussão parlamentar.

Assim, a emenda de redação aprovada no Senado Federal, ao não ser novamente debatida e levada a voto na Câmara dos Deputados, precisamente a Casa Legislativa representante do povo e onde o texto foi mais permeável à participação popular, desrespeitou o princípio do bicameralismo e da separação das Casas Legislativas.

A desobediência desses princípios pode comprometer a legalidade e a legitimidade da lei produzida pelo Parlamento, que é o argumento que procurou se defender nesse trabalho. Os recursos apresentados ao Supremo Tribunal Federal não apenas confirmam a insegurança jurídica advinda das dúvidas restadas quanto a sua constitucionalidade da lei, mas pode pôr em cheque a própria validade procedimental da lei.

Uma vez que uma lei não segue os ritos processuais necessários e definidos previamente pelo sistema político, esse fato não apenas à possibilidade de invalidação da lei, mas também, em último caso, ao descrédito quanto à capacidade das instituições do próprio Estado democrático de direito.



Especificamente no caso da Lei da Ficha Limpa, pôde-se aprofundar esse argumento, já que era um projeto de lei proposto inicialmente por iniciativa popular. Contou com um amplo apoio popular, mas todas as questões levantadas quanto à sua validade, desde o respeito ao princípio da inocência, à retroatividade da lei e o vício formal quanto à emenda de redação do Senado Federal podem levar a uma menor responsividade e transparência do Estado, e mais especificamente do Parlamento.

## Referências Bibliográficas

- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **A interpretação jurídica no Estado democrático de direito: contribuição a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas**. In: Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado democrático de direito. Marcelo Andrade Cattoti de Oliveira (coord.). Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2004, pp. 301-360.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. **Los vicios en el procedimiento legislativo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.
- BRASIL, Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**. Brasília: Senado Federal, 2003.
- BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999 (Coleção Fundação Mário Soares).
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. **A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito**. In: Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. Marcelo Andrade Cattoti de Oliveira (coord.). Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2004, p. 25-44.
- \_\_\_\_\_. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2003, p. 13-38.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Unb, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: ed. Vozes, 1994.
- LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do Processo Legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Brasília: Cefor, 2009.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: ed. Paz e Terra, 2002.
- MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o Processo Legislativo no estado democrático de direito**. Dissertação de mestrado

apresentada ao programa de pós-graduação da faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

MONTESQUIEU, **O espírito da leis**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios Constitucionais do Direito Parlamentar. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, 2004. p. 173-191.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Ed. DelRey, 2004.

### **Sites pesquisados**

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.mcee.gov.br](http://www.mcee.gov.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

## Anexo I

## CÂMARADOSDEPUTADOS

## REDAÇÃO FINAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 168-D DE 1993

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art.

14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º .....

I - .....

.....

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

2

## CÂMARADOSDEPUTADOS

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

3

## CÂMARADOSDEPUTADOS

8. de redução à condição análoga à de escravo;
  9. contra a vida e a dignidade sexual; e
  10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

.....

4

## CÂMARADOSDEPUTADOS

- j) os que tenham sido condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
- k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo

por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

5

CÂMARADOSDEPUTADOS

m) os que tenham sido excluídos do exercício de profissão, por decisão sancionatória de órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que tenham sido aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na

6

CÂMARADOSDEPUTADOS

pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

.....

§ 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

§ 5º A renúncia para atender a desincompatibilização

com vistas em candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar." (NR)

"Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma se já expedido.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput*, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu." (NR)

"Art. 22. ....

.....  
XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do represen7  
CÂMARADOSDEPUTADOS

tado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV - (revogado);

XVI - para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

..... " (NR)

"Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições."

"Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade sobre quaisquer outros aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de *habeas corpus* e mandado de segurança.

8

CÂMARADOSDEPUTADOS

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.

§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.

§ 3º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização."

"Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

9

CÂMARADOSDEPUTADOS

§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de *habeas corpus*.

§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no *caput*, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo."

Art. 3º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o *caput* do art. 26-C da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar.

Art. 4º Fica revogado o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, em 11 de maio de 2010.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

Relator



## Anexo II



### Senado Federal Subsecretaria de Informações

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial.

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010

Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Art. 2º A Lei Complementar no 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

I - .....

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
  4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
  5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
  6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
  7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
  8. de redução à condição análoga à de escravo;
  9. contra a vida e a dignidade sexual; e
  10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- .....
- j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
- k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;
- l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a

condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

.....

§ 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

§ 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.” (NR)

“Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.” (NR)

“Art. 22. ....

.....

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo

desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV - (revogado);

XVI - para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

.....” (NR)

“Art. 26-A. Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições.”

“Art. 26-B. O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo previsto nesta Lei Complementar sob alegação de acúmulo de serviço no exercício das funções regulares.

§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.

§ 3º O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Eleitorais manterão acompanhamento dos relatórios mensais de atividades fornecidos pelas unidades da Justiça Eleitoral a fim de verificar eventuais descumprimentos injustificados de prazos, promovendo, quando for o caso, a devida responsabilização.”

“Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus.

§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.”

Art. 3º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o caput do art. 26-C da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar.

Art. 4º Revoga-se o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 4 de junho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Luis Inácio Lucena Adams