

REFORMA POLÍTICA E A ALTERAÇÃO NA LEI DE INELEGIBILIDADES: PASSOS NA CONCRETIZAÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Karina Denari Gomes de MATTOS¹
Gelson Amaro de SOUZA²

Resumo: No presente trabalho, procuramos traçar diretrizes para uma melhor compreensão da Reforma Política em curso no país, admitindo-se a crise democrática brasileira como fator determinante da importância e urgência do tema. *A posteriori*, analisamos o papel do Projeto de Lei Complementar de iniciativa popular, PLC 518-2009, que, ao ampliar os casos previstos na Lei de Inelegibilidades, constrói, *pari passu* a outras propostas reformistas, avanços democráticos na plataforma política de nosso país.

Palavras-chave: Constituição Federal. Reforma Política. Lei de Inelegibilidades. PLC 518-2009.

1 INTRODUÇÃO

Tendo como premissa básica a atualidade e urgência das discussões sobre a crise democrática que vivemos, o presente trabalho pretende expor em linhas gerais como a crise de legitimidade do Poder Legislativo afeta drasticamente os arranjos políticos atuais, de forma a desequilibrar a harmonia entre os Poderes e desestruturar toda uma rede de competências e atribuições previstas constitucionalmente e estritamente necessárias para a manutenção de uma democracia estável e equilibrada.

Neste íterim, além de analisarmos a discussão reiniciada no ano de 2007 pela Secretaria de Assuntos Legislativos - Ministério da Justiça (SAL-MJ), sobre uma proposta de reforma política³ desenvolvida em conjunto por órgãos do governo, academias e pela sociedade civil a ser aplicada em âmbito nacional,

¹ Pesquisadora - Bolsista do Programa de Iniciação Científica do NEPE – Núcleo de Estudos e Pesquisas da FIAET-PP e discente do 7º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Estagiária da Procuradoria Seccional da União – Advocacia Geral da União de Presidente Prudente/SP, e-mail: karinadenari@unitoledo.br.

² Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente/SP; mestre em Direito pela ITE de Bauru/SP e doutor em Direito das Relações Sociais – com área de concentração em Processo Civil pela PUC/SP. Procurador do Estado de São Paulo aposentado, advogado militante em Presidente Prudente/SP; e-mail: advgelson@yahoo.com.br. Orientador do trabalho.

³ Dados disponíveis no sítio <portal.mj.gov.br> Acesso em: 16 fev. 2010.

apresentamos como alternativa viável e iniciativa merecedora de aplausos o Projeto de Lei Complementar 518-2009.

Tal previsão infraconstitucional institui a chamada "Ficha Limpa"⁴, obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis, que pretende alterar, em seu aniversário de 20 anos, a chamada Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64 de 18 de Maio de 1990).

O projeto foi entregue ao presidente da Câmara, Michel Temer, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), no âmbito da "Campanha Ficha Limpa" que, lançada em abril de 2008, recolheu 1,3 milhão de assinaturas, correspondente à participação de 1% do eleitorado brasileiro, e já conta com o apoio e participação de diversas entidades e instituições brasileiras.

Assim, foi instaurado este ano, na Câmara dos Deputados, por conta de tal campanha, um grupo de estudos para unificar os textos que tratam da "Ficha Limpa", pois tramitam conjuntamente outras treze propostas de igual fundamento, tendo em vista que a mencionada alteração legislativa constitui antiga reivindicação de maior transparência e eficácia na condução das políticas públicas no país.

Redação semelhante tem o Projeto de Lei do Senado nº 390/2005 e em linha diversa, mas convergindo para os mesmos propósitos, o Governo Federal acaba de encaminhar ao Congresso a Mensagem Legislativa nº 54, a qual deu origem ao Projeto de Lei Complementar nº 446/2009. Essa iniciativa procura a implantação, dentre outras hipóteses, de mecanismos legais que tornem inelegíveis candidatos que sofreram condenação criminal por órgão colegiado, mesmo que em primeira instância.

Vemos assim a atualidade no debate sobre este projeto de lei, que em breve, poderá constituir parte integrante de nosso sistema normativo.

A polêmica que se descortina nas discussões do Projeto de Lei Complementar 518-2009 é se há tempo hábil para a aprovação de tais alterações antes do mês de julho de 2010, quando se iniciam os registros das candidaturas das eleições, ou seja, se tais alterações podem ser vigentes já no próximo pleito eleitoral. Ainda, se argumenta sobre sua constitucionalidade, dada a suposta confrontação com o Princípio da Presunção de Inocência.

⁴ Dados disponíveis no sítio <www.mcce.org.br> Acesso em: 15 fev. 2010.

Desta forma, neste contexto de privilegiado debate sobre a ampla e relevante reforma política que está em jogo, segue neste ensaio uma breve visão crítica sobre tal alternativa de projeto de lei, evidenciando a questão da inelegibilidade, que mesmo fazendo parte da agenda mínima da reforma política, é dispositivo de indiscutível importância no contexto jurídico-político brasileiro. Tal necessidade de nova regulamentação nos contornos políticos referentes à Lei de Inelegibilidades foi evidenciada pela crise institucional do sistema político eleitoral brasileiro, e cada vez mais destacada pela opinião pública, evidenciando o tema por sua relevante importância no lento caminhar na concretização de um Estado Democrático de Direito.

O foco do presente trabalho está calcado, por certo, na reforma das regras eleitorais e partidárias que atingem o cotidiano do jogo político. Configuraram-se como objeto central de análise, portanto, os seguintes instrumentos normativos: Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); Lei n. 9.054, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições); Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades).

2 SITUAÇÃO ATUAL E PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA POLÍTICA

Segundo a célebre proposta de divisão de poderes desenvolvida por Montesquieu (2006), podemos afirmar que o equilíbrio fundamental entre os três poderes resta seriamente comprometido no limiar deste novo século. Sobre o assunto, acrescenta Antonio Umberto de Souza Junior (2004, p. 53):

Neste curto período de tempo (o que são dois séculos para a história?), surgiu uma fecunda polêmica, talvez mais fértil hoje pelo crescimento da importância do papel institucional dos tribunais, no campo político-constitucional, cujas raízes deitam, exatamente, sobre o livro de Montesquieu e a mitológica separação de poderes. Como conciliar um Estado democrático (guiado fundamentalmente pelas determinações da maioria) e o Estado de direito (guiado por normas e princípios às vezes colidentes com a vontade da maioria)? Como assegurar que a fórmula Estado democrático de direito seja mais que uma fórmula acadêmica? O que fazer para contornar os episódios absolutamente previsíveis de instabilidade institucional?

Podemos raciocinar nesta linha de pensamento que, com o escopo de não desequilibrar a tênue relação entre os Poderes, não se pode admitir que um

Poder interfira, de forma negativa, no exercício das funções do outro. Muito embora, saibamos que a própria Constituição preveja instrumentos de controle de um Poder em relação ao outro, ela não permite que o exercício dos três poderes se dê de forma desequilibrada. Porém, não é o que muitas vezes sói ocorrer.

Podemos mencionar como sintomas deste desequilíbrio entre os Poderes o uso excessivo das medidas provisórias por parte do Poder Executivo, e o desvio de papel do Tribunal Constitucional (SOUZA JUNIOR, 2004, p. 98):

Seria muito audacioso pretender, neste estudo, resolver o impasse dos limites de atuação dos poderes, quando até Locke, perplexo diante do problema do controle dos conflitos de poder, saiu, mais de uma vez, pela tangente com um patético apelo aos céus. O que importa, neste ponto, é identificar que, desejem ou não os tribunais constitucionais, tem sido crescente o seu envolvimento em questões políticas. Mas os tribunais não mergulham na análise de atos políticos dos demais poderes por simples conveniência, vontade ou capricho: fazem-no por dever funcional. [...] Há legitimidade democrática para que o Judiciário altere ou invalide deliberações tomadas pelos corpos políticos cujos representantes, ao contrário dos juízes, são escolhidos pelo voto popular, tendo seu prestígio eleitoral periodicamente testado nas urnas? Quais os fundamentos para negar ou atribuir legitimidade democrática ao Judiciário neste delicado campo das questões políticas?

O Supremo Tribunal Federal, precursor de tal tendência no Brasil, assim como os demais órgãos de cúpula do Poder Judiciário, vêm protagonizando uma função central na tomada de decisões sobre diversas questões de políticas públicas nacionais, gerando polêmica no meio acadêmico.

Tal constatação, porém, não afasta o estudo dos motivos e teses que sustentam tal fenômeno. O professor-doutor titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Luís Roberto Barroso, traz em recente análise disponível na internet (2009, p.3-6) a diferenciação entre os institutos da “judicialização” das questões políticas e o chamado “ativismo judicial”. Enquanto a judicialização “envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade”, o ativismo é considerado como fenômeno correlato, porém diverso, resultando na “participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”.

O doutrinador ainda sustenta que tal fenômeno não é peculiaridade nossa, mas

[...] em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, cortes constitucionais ou supremas cortes destacaram-se em determinadas quadras históricas como protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade.

Verifica-se, portanto, que o dilema que se descortina neste limiar do novo século é encontrar a justa medida, para que o juiz não seja inerte, mas também não substitua a atividade das partes e extrapole suas funções constitucionais. Podemos, sim, visualizar inúmeros benefícios de tal atuação pró-ativa do Poder Judiciário, como um atendimento mais efetivo às demandas sociais e com substanciais melhorias práticas na distribuição da Justiça. Inclusive, cumpre salientar, a efetividade da prestação jurisdicional constitui uma das preocupações primordiais, senão o principal foco, dos estudos processuais da atualidade.

Não obstante, devemos ver com muita cautela o aumento dos poderes instrutórios dos magistrados no processo civil moderno, considerando-se os possíveis riscos para a legitimidade democrática. E assim, conclui com maestria Luís Roberto Barroso (2009, p. 19):

A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes.

Tendo em vista estas premissas básicas de organização do Estado, podemos analisar os motivos que suscitam os debates em torno de uma necessária Reforma Política em nosso país.

A Reforma Política, *lato sensu*, pode ser entendida como a reorganização das regras referentes ao sistema político brasileiro. Tal reforma pode abranger as instituições políticas, a reforma de um comportamento político e a reforma dos padrões de interação política.

Tais preocupações de abrangência vêm sendo alternadas dependendo do momento histórico vivenciado pelo país e do contexto político-social nos quais são examinadas. Podemos afirmar, por ora, que a agenda da reforma política do Brasil ainda não é estável. Foram debatidos os traços da organização das instituições políticas no início dos anos 90, como foi o caso do plebiscito do parlamentarismo, previsto na Constituição de 1988⁵, e a partir deste ponto vêm

⁵ Artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

sendo foco de análises as mais diversas regras do sistema político, tais como a forma de financiamento das campanhas, novas instituições capazes de aprimorar a representação e participação popular no processo democrático e a busca pela moralização no trato das questões públicas.

Não há um consenso nem definições doutrinárias sobre as causas das crises periódicas que atravessam o sistema político brasileiro, porém podemos afirmar que o sistema político brasileiro contemporâneo sofre séria crise de legitimidade, causando efeitos que possam ir de encontro a um ideal democrático previsto em nossa Lei Maior.

Tendo em vista relativa convergência de correntes doutrinárias, será possível abordar os principais pontos de um diagnóstico atual do sistema político e posteriormente as principais mudanças perseguidas.

É possível perceber no atual sistema uma tendência clara a um favorecimento de condições avessas à manutenção da soberania popular e da democracia representativa, em alguns casos inclusive, de forma a desviar a vontade dos eleitores. Podemos, para exemplificar esta tendência, citar as relações partidárias formuladas em bases não-programáticas bem como um sistema eleitoral de lista partidária aberta. Tendo em vista estas características, há uma clara confusão sobre o conceito e a aplicabilidade do instituto da “coligação”, onde há, por vezes, uma transferência de votos sem a intenção do eleitor.

Confirma tal diagnóstico o relatório feito pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça sobre o tema (2008, p. 3-6):

De maneira geral, o sistema é balizado por um presidencialismo de coalizão incrustado em um quadro partidário multfragmentado e volátil, que condiciona os governos à montagem de composições partidárias amplas, com vistas à garantia mínima de governabilidade. Tal situação pode favorecer – e efetivamente favorece – alguns aspectos contrários aos princípios de soberania popular e de democracia representativa e partidária positivados em nossa Constituição, como por exemplo:

- Relações partidárias formuladas em bases não programáticas;
- Concessões programáticas quase obrigatórias que desvirtuam, em alguma medida, a vontade popular;

Some-se a isso um modelo eleitoral de lista partidária (ou por coligação) aberta e não-bloqueada, em um quadro multipartidário acentuado, a ocasionar distorções como as que seguem:

- Indução de eleitor a erro, com a “transposição” de votos nominais para a legenda ou para a coligação – o eleitor auxilia candidatos de outros partidos sem ter o devido conhecimento disso, o que resulta na eleição de representantes praticamente sem votos e, o que talvez seja mais grave, no fato de a maioria dos votos nominais do país não eleger os representantes efetivamente diplomados;

- Conformação de coligações esporádicas e de ocasião para eleições proporcionais, em troca de benefícios mútuos não-programáticos – existência de partidos que se oferecem ou que são cooptados por outras agremiações em troca de seu tempo de propaganda eleitoral;
- Disputa de votos entre candidatos de uma mesma legenda, exacerbando o personalismo excessivo e aumentando a importância do aspecto econômico nas campanhas pessoais – o elemento diferenciador entre as candidaturas passa a ser, indubitavelmente, o montante de recursos aplicado nas eleições, gerando campanhas excessivamente caras e desiguais;
- Enfraquecimento dos partidos e de seu aspecto programático-ideológico, com óbvio favorecimento a candidatos de mídia ou fortemente financiados;
- Emergência de problemas de legitimidade em momentos de vacância de cargo.

Como é perceptível, há também claro desvirtuamento das lógicas de representação majoritária e proporcional, visto que no Brasil uma quantidade muito grande de eleitores não elege seus representantes para o Parlamento. Diferentemente do que prevê o modelo de separação de poderes, pelo qual a representação plural da sociedade controlaria os atos de um Poder Executivo eleito pela maioria, o sistema de lista aberta brasileiro gera distorção na qual o Presidente da República recebe mais votos do que a soma dos votos nominais de todos os deputados federais eleitos. Atente-se, ainda, para o padrão atual de financiamento privado de campanhas, majoritário e com poucos limites, a acarretar:

- Desvirtuamento da representação da vontade popular – vale a “vontade do capital”;
- Inviabilidade de candidaturas que não angariam financiadores de grande monta, independentemente do estrato ideológico representado pelo candidato;
- aumento do envolvimento entre candidato e financiador, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público;
- empenho de gastos exorbitantes em campanhas eleitorais – cada candidato é impelido a produzir campanhas individuais, não centralizadas pelo partido, para estabelecer o diferencial de sua candidatura;
- convite à corrupção e ao clientelismo – pesquisas empíricas apontam, por exemplo, aumento da renda média do trabalhador em anos eleitorais e comparecimento maior do eleitor às urnas em anos de eleições municipais, justamente os momentos em que a relação pessoal e as possibilidades de controle do eleitor pelo potencial eleito são maiores.

Aponte-se, por fim, um claro desvirtuamento da representação proporcional:

- federativa, com a imposição de limites mínimo e máximo de deputados por Estado – em que pese a existência do Senado Federal;
- de gênero e de raça, com gritante sub-representação de mulheres e de não-brancos.

Tal diagnóstico, em suma, parece suficiente para respaldar a alegação de que o quadro vigente serve – voluntária ou involuntariamente – para acentuar desvios. Convivemos com e reproduzimos um quadro que se afigura nefasto e usurpador da soberania popular efetiva, que não beneficia o ator de boa-fé no cenário político. Há, de fato, exacerbção da disparidade entre a real vontade do eleitor e a situação fática de poder representativo, facilitação de canais de corrupção e enfraquecimento dos partidos que se propõem a indicar caminhos programáticos ao país.

Mediante os exemplos citados, percebemos que no atual estado institucional há uma teia de irregularidades, e onde, com um encadeamento destas características, há um ciclo interminável de conseqüências a prejudicar o bom

andamento do sistema. Portanto, indiscutível é a necessidade de tal modificação da estrutura político-institucional de nosso país.

Os princípios orientadores de uma proposta ideal, neste caso, seriam (SAL-MJ, 2008, p. 8):

- Combate à corrupção e às estruturas institucionais permeáveis à corrupção, com foco na transparência e no fim do abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, de modo a evitar a necessária vinculação de interesses entre grandes financiadores e eleitos;
- Incremento qualitativo da representatividade em detrimento do clientelismo e do personalismo;
- Busca pela isonomia nas campanhas eleitorais, com dispêndios financeiros menos díspares entre os candidatos;
- Redução drástica dos custos de campanha;
- Reforço aos partidos políticos efetivamente representativos e ao debate programático e ideológico;
- Soberania do Congresso Nacional na definição dos rumos da Reforma.

Quanto ao aspecto temporal desta reforma política, concordamos ser fundamental a previsão de um período de vacância para a vigência de tais alterações. Ainda, aconselhável também se constitui um mecanismo de avaliação, após a implantação de tais alterações, como uma consulta popular, para avaliar se os efeitos foram os almejados.

Em vista destes breves aspectos abordados nesta explanação, segue estritamente urgente e relevante uma alteração do quadro político vigente.

3 A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NA LEI DE INELEGIBILIDADES

Não obstante os inúmeros pontos trazidos pela Reforma Política, cumpre salientar neste trabalho a problemática referente à inelegibilidade, qual seja o Projeto de Lei Complementar 518-2009 alterando dispositivos da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades).

Segundo dados disponíveis no sítio da Campanha “Ficha Limpa”⁶, o projeto prevê a inelegibilidade daquele que renuncia para escapar à punição por desrespeito a normas constitucionais e dos que foram condenados em qualquer instância, mesmo que ainda não haja trânsito em julgado ou que, sendo detentores do foro privilegiado, tenham denúncia criminal recebida pelo tribunal competente. Neste último caso, considerou-se bastar o recebimento da denúncia porque na

⁶ Dados disponíveis no sítio <www.mcce.org.br> Acesso em: 15 fev. 2010.

maioria dos casos o processo criminal pode ser suspenso por decisão do Poder Legislativo.

Argumenta-se que não é justo, portanto, que os detentores de foro privilegiado tenham o mesmo tratamento que os demais cidadãos. Além disso, a denúncia é recebida por um colegiado composto por desembargadores ou ministros, magistrados experientes e que decidem em conjunto sobre a existência de prova da existência do crime e de indícios que demonstrem ser o acusado o provável autor do delito. Também ficarão inelegíveis os que tiverem condenação em ações por improbidade administrativa, as quais não possuem natureza criminal, dentre outras ações similares. Além disso, o projeto simplifica a tramitação dos processos judiciais eleitorais.

A relevância e urgência da medida são incontestáveis, porém há divergência doutrinária quanto à sua constitucionalidade. Duas questões, neste aspecto, podem ser evidenciadas: uma de ordem teórica e material, quando ao Princípio da Presunção de Inocência, e outra quanto a questões formais de seu processo legislativo.

Em relação ao formalismo, esta criação de lei específica é prevista constitucionalmente em norma de conteúdo programático no art. 14, par. 9º, da CF/88:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida progressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Grifo nosso)

Sobre o histórico de tal instituto, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em estudo divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (1996, p. 19):

Como relata Aristóteles, e sua lição é desdobrada por historiadores modernos, uma das instituições da democracia ateniense era a *dokimasia*. A esta eram sujeitos os candidatos às magistraturas eletivas, bem como aos designados – o mais das vezes era por sorteio – para outras magistraturas ou funções. A *dokimasia* era um exame em que se investigava o passado do aspirante à magistratura, escrutinando-se as suas origens familiares, a sua participação nas cerimônias religiosas, ou cívicas, o cumprimento de suas obrigações cívicas, militares ou financeiras. Visava isso, evidentemente a verificar se, em razão de sua conduta passada, ele era

apto e confiável para exercer funções de interesse geral. [...] A importância da “moralidade para o exercício do mandato” fala por si só, ao menos para os idealistas. Ela aprimoraria a democracia brasileira, não somente abalada pela “corrupção”, mas igualmente pela falta de espírito público.

E, completa (1996, p. 19):

Por outro lado – e esta é uma razão jurídica – existe uma norma constitucional a ser complementada [artigo 14, §9º], para ser eficaz. E as normas constitucionais existem para ser cumpridas, o que pode, até, ser exigido em ação de inconstitucionalidade por omissão.

Deve-se observar neste dispositivo ainda, questão de ordem substancial, qual seja, se o conceito de vida pregressa deveria ser confundido com o instituto da condenação penal transitada em julgado, considerando-se o Princípio Constitucional da Presunção de Inocência e sua suposta restrição à esfera penal, e a conseqüente não aplicação ao âmbito eleitoral, por exemplo, que seria regido por princípios divergentes.

Tendo em vista a sua não-previsão na Lei Complementar n. 64/90, que lista o rol de hipóteses que ensejam a inelegibilidade, discute-se se haveria a possibilidade do estabelecimento de outros requisitos para a consideração da vida pregressa do candidato que não a condenação penal transitada em julgado, como, por exemplo, uma decisão tomada por órgão colegiado.

Para tanto, se faz de grande importância analisar o objetivo principal do dispositivo. As leis devem ser interpretadas inteligentemente, ou seja, em relação ao fim que elas buscam, e não mediante análises vagas e imprecisas referente a termos que deveriam ou não ser utilizados.

Desta forma, fica claro que o objetivo da Lei de Inelegibilidades seria barrar a eleição e a tomada de poder de criminosos que, utilizando-se de cargos públicos eletivos, buscam um locupletamento ilícito e benefícios pessoais. Pesquisas empíricas apontam, por exemplo, aumento da renda média do trabalhador em anos eleitorais e comparecimento maior do eleitor às urnas em anos de eleições municipais, justamente os momentos em que a relação pessoal e as possibilidades de controle do eleitor pelo potencial eleito são maiores⁷.

⁷ Para dados, cf. estudo da FGV disponível *on line* em http://www.fgv.br/cps/pesquisas/pp2/PP2_Eleicoes.pdf (acesso em 22/08/2008); cf. também os resultados da pesquisa “*Reforma Política, Instituições Eleitorais e Capital Social*”, realizada pela Universidade de Brasília em parceria com a Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores e Procuradores Eleitorais – ABRAMPPE, a Universidad de Zaragoza e a Fundación Manuel Gimenez Abad, no âmbito do Projeto “Pensando o Direito” da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério

O Princípio da Presunção de Inocência é garantia adquirida e conquistada mediante um lento processo histórico, e é de grande importância em nosso ordenamento jurídico. Porém, no caso em tela, a função do dispositivo de inelegibilidade não é julgar o candidato antecipadamente, ou mesmo de criar impedimentos para um processo eleitoral livre e democrático, mas de, em casos de comprovado envolvimento nos crimes elencados, impedir este atual contexto de beneficiamento indevido por meio de cargo público.

Tendo em vista a instância do processo, e a decisão por órgão colegiado, há uma comprovação verossímil que o acusado possua algum envolvimento com o crime, onde a sentença transitada em julgado irá apenas confirmar o que já se foi explanado durante todo o percurso do processo.

Podemos afirmar ainda que o Princípio da Não-Culpabilidade configura-se como princípio constitucional penal, servindo para impedir a antecipação de penas e limitar o *jus puniendi* Estatal. No âmbito eleitoral, prevalecem outros princípios constitucionais. Aqui basta ser parente de um detentor de mandato ou ocupar certas funções para não poder se candidatar.

No caso da vida pregressa dos candidatos, não se trata de confirmar a culpa dos acusados, mas de, à vista de circunstâncias objetivas, prevenir a sociedade da possível candidatura de alguém que não deve exercer a função pública.

Salienta-se, portanto, que o fundamento dessa inelegibilidade não é o reconhecimento da culpa, mas a simples existência da condenação criminal, ainda que provisória. Ou seja, enquanto no âmbito penal exige-se o esgotamento de todos os recursos para a aplicação da pena, no âmbito eleitoral basta a consideração da vida pregressa, como dita nossa Lei Maior.

Ainda, cumpre salientar que a diferenciação da previsão constitucional é suficiente para permitir um regramento diferenciado nesses termos, sendo que claramente não foi utilizada a expressão do trânsito em julgado, mas sim uma vida pregressa, cuja extensão compreende atos de indiscutível relevância na vida pública e privada do parlamentar.

Inelegibilidade e privação dos direitos políticos são aspectos distintos nos estudos de direito eleitoral. As inelegibilidades são situações fático-jurídicas que apenas impedem a obtenção do registro de candidatura. Havendo, portanto, causa que impeça o candidato de registrar-se, elimina-se o *jus honorum*, ou seja, o direito de ser votado. Mas - e então este se configura o cerne do problema - não lhe retira a própria cidadania, pois ainda possui seus direitos políticos. Tal privação de direitos políticos só se dá nas formas do artigo 15 de nossa Constituição, onde as conseqüências são bem mais amplas.

Assim, o propósito do Projeto de Lei Complementar n.º 518/09, é o de atender àqueles critérios balizadores – moralidade e vida pregressa – previstos no §9º do art. 14.

Esta mudança legislativa, se consolidada, restringirá a participação de criminosos no processo eleitoral, que, por vezes, visam apenas a obtenção de foro privilegiado, imunidade parlamentar e outras prerrogativas dos parlamentares, deixando de lado a legítima representação do povo.

Desta forma, a medida supramencionada, é grande mecanismo de combate à corrupção e às estruturas institucionais permeáveis à corrupção, com foco na transparência do sistema político, e como conseqüência, abrangendo o fim do abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais e um incremento qualitativo da representatividade em detrimento do clientelismo e do personalismo.

4 CONCLUSÃO

Em relação a esta relevante reforma política, há de se ter consciência que a mesma pode causar efeitos inesperados e de tentativas mal-sucedidas. Por outro lado, não se deve restringir, por receio de inesperadas conseqüências, a incansável busca para minimizar as mazelas de nosso sistema institucional.

Assim, urge entre a sociedade o envio e o debate acerca de uma proposta de reforma política em que a posição do governo seja clara e coerente e que foque o combate à estrutura do desenho institucional vigente e o apontamento de uma alteração radical do contexto atual. Também de grande importância, é a posterior avaliação popular dos mecanismos alterados, por meio de uma avaliação,

como uma consulta popular para sugerir melhorias e o aperfeiçoamento da máquina estatal.

Por fim, não se pode esperar que os próprios parlamentares já instalados em suas casas mudem o sistema, tendo em vista que a Reforma Política não lhes beneficiará de nada. É a pressão da sociedade que irá mudar. E tendo em vista a necessidade desta reforma, é necessária uma grande conscientização e discussão para que o contexto jurídico-político brasileiro dê possibilidade e meios para a consolidação dos direitos e garantias constitucionais.

Vê-se, portanto, a importância do Projeto de Lei Complementar 518-2009, que, ao alterar a Lei de Inelegibilidades traz mais moralidade e eficiência na condução dos mecanismos políticos.

Vimos que, por meio das inelegibilidades é estabelecido o perfil esperado dos pleiteantes a cargos eletivos, excluindo-se do processo eletivo os que incidam *de modo objetivo* em determinadas hipóteses normativamente delineadas, que são definidas de conformidade com os atributos de preventividade e objetividade.

Podemos concluir sobre a alteração da Lei, que as inelegibilidades não possuem, desta forma, nenhuma finalidade punitiva, voltando-se a prevenir o ingresso no mandato de quem quer que possa vir a dele fazer mau uso. Podemos afirmar, então, que o principal propósito do estabelecimento das inelegibilidades é a efetiva proteção da Administração Pública e do processo eleitoral.

Diante do desafio de controlar a corrupção na gestão dos negócios públicos e evitar a prevalência de interesses nas instituições governamentais, alterações, como a mencionada sobre a Lei de Inelegibilidades, podem reduzir o uso da corrupção como instrumento de barganha política, melhorando a condução da política brasileira e aperfeiçoando nosso sistema eleitoral.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo, e Fátima Anastacia. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em:

<<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>.
Acesso em: 17 fev. 2010.

BONAVIDES, Paulo, e Paes de Andrade. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1991.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Lisboa, 1982.

CORUJA, Carlos Fernando Agustini; SOUTO, Humberto Guimarães. **A constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 518 de 2009. O projeto da "ficha limpa"**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2298, 16 out. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13712>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 2006.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução e notas de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LNZ Editora, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ESPADA, Cinthia Maria da Fonseca; FRANCISCO, Elaine Cristina et al. **A reforma política brasileira: primeiras aproximações**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1354, 17 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9600>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **A Inelegibilidade para proteger a “moralidade para o exercício do mandato” (Constituição, art, 14, §9º)**. In Estudos Eleitorais/ Tribunal Superior Eleitoral. V.2. N. 2. Jan./abr. 2006. Brasília: TSE, 1996.

HERKENHOFF, João Baptista. **Reforma política e Inelegibilidades**. Disponível em: <<http://www.forumonline.com.br/artigos/artigo.asp?sid=410960104&artigo=344&categ=22&pag=1&pagart=1&totpag=1>> Acesso em: 14 fev. 2010.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE. **Confiança nas instituições**. São Paulo: IBOPE, 2005. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/opiniao_publica/downloads/opp_confiancainstituicoes_mai05.ppt>. Acesso em: 30 mar 2009.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Radar Social 2006. Condições de Vida no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro, Liber Júris, 1988.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A judicialização da política**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, v. 7, n.º 29, p. 230-237, out./dez. 1999.

MALTAROLLO, Adriano de Souza. **Sistema Eleitoral Brasileiro: um estudo do caso da Lei de Inelegibilidades**. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1ª Ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Reforma Política**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. **Série Pensando o Direito: Reforma Política e Direito Eleitoral**. Nº 20/2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 15 fev. 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis: texto integral**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A experiência na Itália Moderna**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SADEK, Maria Tereza Aina. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. Nº 4. São Paulo: Konrad Adenauer Atifung, 1995.

SOUZA JUNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as Questões Políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como Poder: Uma Nova Teoria da Divisão dos Poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "reforma" do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003