



## **O estágio atual da democracia brasileira, a “limpeza das fichas” e o papel do Judiciário**

**Francisco Cavalcanti**

O Brasil vem se consolidando entre as sete maiores economias mundiais em volume de recursos, embora persista com profunda desigualdade social, atenuada na base por programas assistenciais, que têm o mérito de afastar grande contingente populacional da miséria mais extrema, mas não preveem mecanismos mais perenes de erradicação da pobreza. De outro lado, o país passa por sensível mudança em seus meios de indução econômica, com substituição de ineficientes sistemas de incentivos fiscais regionais e setoriais, por critérios mais sofisticados e, por vezes, ainda mais concentradores de rendas. Acrescentem-se uma conjuntura e estrutura política debilitante, em que os governos são tecnicamente

de consentida, do final dos anos 80 do século passado. Para obtenção de apoio político exigem-se contrapartidas (postos de direção em empresas estatais, e.g.). Elemento importante nesse “jogo” é a bilionária utilização de convênios com ONGs “indicadas” para prestação de serviços. Apenas no final de 2011, teve-se, por força de tantas exorbitâncias, singela melhoria no regime de controle, com exigências óbvias às conveniadas (experiência prévia e execução direta dos serviços, e.g.), para evitar fuga à Lei 8.666/93.

Essas considerações iniciais assistemáticas demonstram a importância de se alijar do processo eleitoral pessoas sem as devidas condições ao exercício de Poder, em sociedade formalmente democrática, mas frágil estruturalmente e com mecanismos de controle de abusos ineficientes procedimentalmente, mesclada por interferências, dissimuladas ou não, pela troca de favores com os controlados. Importantes nesse quadro institucional relativamente débil, a qualificação ética e o mínimo técnico do administrador público, do legislador e do julgador. Assim, o impedimento à participação em eleições, o afastamento

dos que pela vida pregressa já demonstraram inaptidão à vida pública, tem caráter preventivo e pedagógico. Contudo, aponte-se ao contraste interno da própria Justiça Eleitoral: eficiente como organizadora de eleições, mas ineficiente na adoção de medidas judiciais hábeis de repressão de excessos dos poderes econômico e político. Neste breve texto, será feita referência específica a situações de inelegibilidades decorrentes de vida pregressa.

Historicamente, observa-se paulatina ampliação do trato das inelegibilidades no Brasil. Não se esquece que a restrição do elenco dos sujeitos passivos nas eleições pode, se excessiva, resultar em agressão ao sistema democrático; de outro lado, o desmedido alargamento do universo de elegíveis pode significar permissão para se alçar à condição de titular de Poder alguém que por razões éticas não deva ocupar tal posição, inclusive para a proteção do patrimônio público.

A regra natural quanto às inelegibilidades é aquela a que já se reportava Pontes de Miranda, ao realçar as balizas constitucionalmente impostas, fixadas também pela CF/88 à lei complementar (LC) prevista no art. 14, §9º: “Deixa à lei complementar estabelecer inelegibilidades e prazos findos os quais elas cessem, mas é preciso que as regras jurídicas tenham o fim de preservar o regime democrático, a probidade administrativa, a moralidade e legitimidade das eleições contra a influência, ou abuso no exercício da função, cargo, ou emprego público da administração direta ou indireta, ou do poder econômico, e a moralidade do exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato”. Hoje, os marcos às inelegibilidades estão mais aperfeiçoados, inclusive quanto aos parâmetros da LC prevista - LC 1/70, revogada

pela LC 64/90, e essa objeto de sucessivas alterações, inclusive pela LC 81/94 e, sobretudo, pela LC 135/2010, conhecida como “lei da ficha limpa”, objeto de tantas controvérsias.

Não é difícil perceber que o objetivo dessa disciplina, do interesse público quanto aos elegíveis, não se confunde com o referente ao processo eleitoral. Esse é disciplinado por lei ordinária (art. 16 da CF/88), enquanto a elegibilidade é regulada por LC.

Nesse contexto, foi de “grande conveniência” o afastamento da LC 135/10 às candidaturas postas para 2010, o que, inclusive, não se coaduna com a melhor exegese constitucional. Veja-se que a tese da inaplicabilidade foi corretamente afastada pelo TSE. Não se trata de lei processual eleitoral, mas de norma de conteúdo material, requisito para participar de eleições passivamente. Essa discussão já ocorreu no passado. A referida LC, que alterou a LC 64/90, foi expedida, com base no art. 14, §9º, com a redação dada pela Emenda de Revisão 4/94, visando à proteção da probidade administrativa, da moralidade ao exercício do mandato, observada a vida pregressa do candidato, da normalidade e da legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração Pública. É de se lamentar que assim não entendeu o STF.

Outros aspectos de igual pauperismo exegético se evidenciaram, como a pretensão de olvidar que o art. 14 da CF/88 possibilita à LC a ampliação, observadas as balizas constitucionais, de novas hipóteses de inelegibilidade. Nessa linha, o legislador determinou a aplicação também aos mandatários do art. 71, II, da CF/88, hipótese em que o ato das Cortes de Con-

tas não está sujeito ao crivo político ou à chancela de casas legislativas e não é meramente opinativo. Está-se diante de julgamento técnico, da regularidade da atuação do gestor público. De outro lado, a nova LC, ao referir-se, com a alteração do art. 1º, I, g, da LC 64/90, a ato doloso de improbidade administrativa, não exige, nem limita, o reconhecimento de atos ímprobos às situações em que as Cortes de Contas expressamente os afirmam. Relevante é que a conduta descrita se insira numa das hipóteses de improbidade. Não é o rótulo. Se assim não fosse, o Judiciário estaria limitado em sua valoração. Não são poucas as situações em que Cortes de Contas reconhecem irregularidades graves, típicas ações ímprobas, mas não as declaram explicitamente, não rotulam tal condição. Não significa que elas não ocorreram. De outro lado, não se deve atribuir a órgãos legislativos o condão de afastar tal caracterização. Tal mesquinha interpretação, lançando às, muitas vezes cooptadas e sem autonomia, Câmaras de Vereadores, e.g., o reconhecimento de tal situação injurídica, seria hilariante, se não fosse trágica. Deve o Judiciário rejeitar tais atos omissivos/comissivos, de modo responsável, e decidir segundo os valores do art. 14, §9º, da CF/88. A LC 135/10 representa relevante avanço à moralidade das eleições e ao afastamento da vida pública de indivíduos cujas vidas pregressas recomendem tal limitação. Caberá ao Judiciário, no perfazimento de adequada interpretação, consolidá-la e lapidá-la, evitar que ela defina, sem se olvidar que a vida pregressa já era destacada desde a primeira LC sobre inelegibilidades.

Outro debate, em relação à eficácia da LC 135, diz com a hipertrofia da presunção de inocência, que não é absoluta. Não o é na maioria dos sistemas ju-

rídicos desenvolvidos e nem historicamente teve tal extensão e densidade no Brasil. Tal construção de um garantismo exagerado, consolidada a partir de casuísmos, como a conhecida “Lei Fleury”, deu espaço à outra mazela, que é o abuso no uso do dinheiro público, já que, por regra, o acusado no curso do processo não sofre qualquer das consequências decorrentes das sanções para os males que causou. A transformação da presunção de inocência, de relativa que é, em absoluta, tem causado grandes prejuízos à efetiva aplicação da justiça. Não se esqueça que nunca se pôs em dúvida a constitucionalidade da regra restritiva, relativa “aos que, em estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de liquidação judicial, ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 últimos meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade”. Essa hipótese, inserta na LC 64 (com prazo ampliado para 8 anos pela LC 135), não se refere a qualquer condenação; apenas pelo fato de o indivíduo ser partícipe em processo que pode significar má gestão, presume-se a incompatibilidade com o exercício de função pública, até prova da inocência. Esse dispositivo é tido como constitucional e, por questão de simetria, em outros casos, até de lesão a bens jurídicos de maior magnitude, como a vida, não seria coerente exigir-se trânsito em julgado. Assim, houve-se bem o STF ao julgar a ADC 29, na qual se discutia a constitucionalidade da LC 135/2010, inclusive afastando teses hiper-garantistas.

Impõe-se, ainda, ponderação sobre os princípios da moralidade e da eficiência. Não se pretende afir-



FOTO: JANINE MORAES

Ressalte-se, por fim, que é salutar a atuação independente do Judiciário, não conivente com situa-

mar que os candidatos em eleições deveriam passar por espécie atípica de processo seletivo, o que os baniria da possibilidade de serem eleitos candidatos de camadas sociais mais carentes. Busca-se afirmar que aquele que já demonstrou por fatos pretéritos, por razões éticas ou de descaso com a coisa pública, a absoluta inaptidão, não deve ser alçado a gestor, a continuar dilapidando o patrimônio público com atos de má gestão, causadores de enriquecimento ilícito, de danos ao erário ou de grave violação de princípios administrativos. A moralidade é princípio interpretativo básico do regime constitucional de inelegibilidades, previsto na CF e objeto de densificação com a LC, assim como é essencial o preceito da eficiência. Não é crível que na sociedade atual se despreze a eficiência, mormente ante a carência de recursos e necessidades tão amplas, nos vários campos de ação do Estado Social de Direito. Assertivas, como “não se deve punir o administrador despreparado, inapto, mas aquele desonesto, que atua de modo antiético”, além de não corresponderem ao que se pretende de um titular de Poder, encobrem, em muitos casos, condutas desonestas, dolosas ou com culpa relevante. Não é possível desprezar-se a absoluta ou grave falta de eficiência na gestão pública, como fator suficiente a impedir o exercício de cargo público eletivo, sob pena de se aviltar o dever fundamental de zelar pela aplicação dos recursos públicos. Aqui não se deve perquirir acerca de dolo ou culpa, mas de inaptidão ao exercício do cargo.

ções de grave inabilidade ao exercício de cargos públicos, em sociedade com pretensão de efetiva “republicanidade”. As eleições de 2012, com a cautela e o rigor que o Judiciário Eleitoral venha a ter sobre a adequada interpretação das normas de inelegibilidades, podem vir a ser relevante divisor de águas e ter vigoroso papel na efetivação da moralidade e da eficiência públicas. Do contrário, representarão nova frustração aos anseios da sociedade. O Judiciário não deve ser, na aplicação da lei das inelegibilidades, elemento neutro. Não há neutralidade em questões jurídico-políticas. Ou será relevante instrumento à efetiva concretização de sistema realmente democrático, ou será via para atender conveniências de titulares de Poder. Para que correto caminho se tome, será preciso que haja legítima pressão social. Efetivamente, o Judiciário poderá e deverá ser legitimamente pressionado a cumprir sua função, possibilitando que se tenha neste país um real sistema republicano, assegurando-se representações legítimas e não, sobretudo, de mandatários de grupos econômicos, fundadas em campanhas de alto valor econômico, em transferências de recursos públicos através de empreiteiras e outras prestadoras de serviços públicos, com a utilização de intermediários, com pagamentos *under the table*. Apenas desse modo é possível imaginar mudança na composição da sociedade brasileira, a repartição do “bolo” que já cresceu o suficiente para isso. Tem-se esperança, apesar de tudo. ■

*Francisco Cavalcanti*  
*Professor Titular da FDR/UFPE e Juiz do TRF5*