



Humberto Dantas

Setembro 2012

BRASIL EM FOCO

Análises & Comentários

A esperança e a realidade – a Lei Ficha Limpa e o combate à corrupção no Brasil

No mundo democrático existem ferramentas para aproximar os cidadãos das tomadas de decisões que servem para arrefecer o que muitos pensadores chamam de uma crise do modelo puramente representativo. Tais instrumentos serviriam para reforçar a ideia de que o eleitor tem poder para ir além da “contratação de políticos” por meio do voto. Em alguns países essa é reforçada de maneira expressiva, em outros ainda assistimos fortemente o apego exclusivo às eleições. No Brasil, desenvolvemos ações associadas às possibilidades que muitas cidades oferecem para a discussão da aplicação de recursos orçamentários, decisões sobre gestão pública e uma série de outras iniciativas do que se convencionou chamar de democracia participativa. Aqui também existem instrumentos constitucionais que desde 1988, data da promulgação de nossa Carta Magna, estão à disposição da sociedade. São eles: os plebiscitos, os referendos e as leis de iniciativa popular. Esse três mecanismos, ou parte deles, aparecem em muitos países democráticos.

A despeito de sua existência, em nível nacional o Brasil só os utilizou quatro vezes. Em 1993, realizamos um plebiscito – entendido aqui como uma consulta popular sobre algo que não teve alteração recente – a respeito do regime – republicano ou monarquista – e do sistema de governo – presidencialista ou parlamentarista. No primeiro caso, tivemos 66% dos 67 milhões de votos

favoráveis à República. No segundo, 55% optaram pelo presidencialismo. Importante salientar, que no caso do regime tivemos 23,7% de votos brancos ou nulos, e na consulta sobre o sistema 19,9%.

Precisamos de mais 12 anos para a realização de uma nova consulta popular. Dessa vez um referendo, entendido no Brasil como uma consulta acerca de algo que tenha sofrido mudança recente no país. Em 2005, após alterações trazidas pelo Estatuto do Desarmamento do final de 2003, questionamos a sociedade sobre a manutenção dos moldes mais restritos trazidos pela nova lei ou pela proibição absoluta da venda legal de armas de fogo e munição no país. A manutenção do comércio, mesmo sob o controle mais rígido do poder público introduzido pela lei de 2003, venceu com 62% dos votos dos 95,4 milhões de eleitores que compareceram às urnas. O número de votos brancos e nulos diminuiu para 3,07%, provavelmente graças ao advento da urna eletrônica – sistema introduzido no país entre meados da década de 90 e início dos anos 2000.

A lei de iniciativa popular foi utilizada por duas vezes no país. O mecanismo é legalmente exigente para a apresentação de um projeto ao Congresso Nacional. É necessário que 1% dos eleitores, divididos em pelo menos cinco estados, onde em cada um pelo menos 0,3% subscreva o projeto, concordem com o conteúdo daquilo que será

BRASIL**EM FOCO**

SETEMBRO 2012

www.kas.de/brasil

enviado ao parlamento. Uma vez feita a coleta das assinaturas – o que hoje representa algo em torno de 1,4 milhão – a proposta é encaminhada à Câmara dos Deputados, e lá passa a tramitar normalmente, como um projeto comum. Nesse caso, a principal diferença em relação a uma matéria ordinária é a pressão popular, uma vez que a fase de coleta costuma motivar de forma significativa algumas relevantes parcelas da sociedade.

Em 1999, o país sancionou o que hoje é chamada de Lei 9.840/99, ou Lei de Combate à Corrupção Eleitoral, ou ainda, Lei dos Bispos – nesse caso, em virtude da Campanha da Fraternidade da Igreja Católica de 1996 sob o título “Fraternidade e Política” e do grande apoio oferecido à coleta de assinaturas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que a partir de fevereiro de 1997 viu surgir, na Comissão Brasileira de Justiça e Paz uma ampla e contínua campanha de combate à corrupção eleitoral. A lei aprovada sob o signo da iniciativa da sociedade trata de matéria que tramitou sob grande clamor popular no Congresso Nacional e foi sancionada com o objetivo de coibir o uso da máquina administrativa em benefício de campanhas políticas e a compra de votos por parte de candidatos. Ambas as ações são culturalmente difundidas no Brasil e difíceis de serem coibidas, dado o caráter corrompido de parte de nosso sistema e, sobretudo, graças à dificuldade de separarmos de forma clara e objetiva os delitos que se enquadram em tais crimes. A despeito de tal questão, e apesar de sabermos que o universo desse tipo de crime é infinitamente maior que aquilo que a justiça consegue punir, nas eleições de 2000, 2004 e 2008 o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), grande estimulador da aplicação da Lei 9.840/99, havia detectado 667 casações – sendo que processos de 2008 ainda não haviam sido finalizados em documento de 2009 da organização. Nesses casos específicos, estamos falando apenas de políticos em âmbito municipal – prefeitos, seus respectivos vices, e os vereadores (membro dos parlamentos municipais). Para

termos uma ideia da dimensão desse universo, em 2012, ele é representado por um total de mais de 68 mil representantes eleitos diretamente.

A rede que se fortaleceu em torno desse primeiro projeto deu fôlego à criação de novas iniciativas. Não foram pequenos os esforços da sociedade para a coleta de nova rodada de assinaturas. E em 2010, o Brasil sancionou mais uma lei de iniciativa popular, a segunda de sua história e, novamente, sob a temática do combate à corrupção eleitoral. Dessa vez, o projeto ficou conhecido como Ficha Limpa. Trata-se, em termos técnicos, da Lei Complementar 135 de 04 de julho de 2010, que passou a valer a partir das eleições de 2012. Nesse sentido em especial, importante salientar que o fato de ter sido aprovada em 2010 não indicou sua validade para as eleições que ocorreram naquele ano. No Brasil, uma regra associada às eleições não pode ser alterada ou implementada em pleno ano eleitoral. Apesar da polêmica criada no país na ocasião, que trouxe instabilidade jurídica para algumas campanhas, a lei Ficha Limpa passou a valer a partir das eleições de 2012. Em 2010, a decisão acerca da utilização foi aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mas em posição inédita em termos de contrariar o órgão da justiça eleitoral o projeto não foi autorizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), órgão maior da justiça brasileira. Em 2010, composto por 10 ministros, a definição terminou empatada. Mais adiante, já em 2011, com políticos eleitos em 2010, o décimo primeiro membro do tribunal foi empossado e decidiu pela não aplicação da lei para 2010. Debatida também foi a constitucionalidade do projeto, com decisão favorável à sua aplicação em fevereiro de 2012, tornando possível sua validade para o pleito desse mesmo ano.

Em linhas gerais, a lei criou novos critérios de elegibilidade para candidatos no país. Tais critérios estavam, constitucionalmente, associados aos seguintes parâmetros:

- Alfabetização;

BRASIL**EM FOCO**

SETEMBRO 2012

www.kas.de/brasil

- Idade, que varia de acordo com o cargo em disputa: 18 anos para vereadores, 21 anos para deputados e prefeitos, 30 anos para governadores e 35 anos para senadores e presidente da República;
- Cidadania brasileira – sendo que a eleição presidencial é exclusiva de brasileiros natos;
- Alistamento eleitoral;
- Pleno exercício dos direitos políticos;
- Domicílio eleitoral na circunscrição em que disputa o cargo, ou seja, disputar a prefeitura de uma determinada cidade indica que o candidato tem que ser eleitor daquele município, o mesmo valendo para um estado etc.;
- Filiação partidária de no mínimo um ano àquela legenda sob a qual participará do pleito.

Com o novo projeto, em síntese, foi adicionada nova condição associada à lei. O Ficha Limpa mostra que políticos condenados por órgãos colegiados da justiça por crimes apresentados abaixo perdem seus direitos políticos. Destacamos, entre as principais questões associadas à perda dos direitos políticos:

- Condenações criminais: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei indique pena que prive o sujeito de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- Rejeição de contas: rejeição política pelo Parlamento, conforme o caso, podem gerar inelegibilidade e rejeição técnica,

quando feita pelo Tribunal de Contas. Prefeitos que tenham movimentado pessoalmente verbas públicas, a despeito dos julgamentos, perdem elegibilidade;

- Renúncia: aquele que renuncia a um cargo público em virtude de uma denúncia protocolada para fugir da cassação;
- Quebra de decoro parlamentar: aqueles parlamentares que perderam seus mandatos com base em aspectos do artigo 55 da Constituição Federal ou sob aspectos de leis orgânicas;
- Membros do Poder Executivos cassados: presidentes, governadores ou prefeitos cassados;
- Aposentados compulsoriamente: membros do Poder Judiciário e do Ministério Público que são aposentados compulsoriamente;
- Condenados de acordo com a Lei 9.840/99 – conforme vimos acima;
- Condenados por abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação pelos tribunais eleitorais, desde que a decisão não tenha sido modificada posteriormente;
- Profissionais cujas profissões são regulamentadas por conselhos de classe que tenham sido expulsos de seus órgãos;
- Condenados por atos dolosos de improbidade administrativa que representem lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito;
- Servidores públicos demitidos em decorrência de processo administrativo;
- Condenados por realização de doação ilegal de campanha – tanto pessoa física quanto responsáveis legais de pessoas jurídicas.

Na imensa maioria dos casos acima apresentados, as condenações de perda dos direitos políticos são de oito anos a contar a partir do cumprimento da pena imposta pela justiça aos crimes sob os quais os políticos estão sendo julgados. Ou seja, perde-se a elegibilidade por um período semelhante a quatro processos eleitorais, se somados os pleitos municipais, estaduais e federais – esses dois últimos realizados concomitantemente – além da pena imposta. Os gran-

BRASIL**EM FOCO**

SETEMBRO 2012

www.kas.de/brasil

des problemas para a implementação de um projeto dessa natureza no país estão associados a questões como: 1) a dimensão das eleições municipais e 2) a instabilidade jurídica ofertada por interpretações e recursos que não parecem seguir a objetividade esperada pelas parcelas da sociedade que se esforçaram tanto para ver funcionar o projeto encaminhado ao Congresso Nacional. No primeiro caso, a dimensão do processo eleitoral, devemos considerar que o pleito municipal ocorre concomitantemente nos 5.568 municípios brasileiros. Isso significa que a disputa envolve o preenchimento de 68.570 vagas, sendo 5.568 para prefeito, 5.568 para vice-prefeitos – lançados em chapas únicas que atrelam esses candidatos, que são eleitos majoritariamente – e 57.434 vagas para as Câmaras Municipais, numa média de 10,3 vereadores por cidade, num mínimo de nove e máximo de 55 por município de acordo com a população. Diante desse universo de vagas, temos em 2012 um total de mais de 480 mil candidatos, que são definidos em convenções partidárias ao longo do mês de junho. Após as reuniões que definem as candidaturas, a justiça eleitoral é formalmente avisada pelos partidos acerca de seus candidatos oficiais. A partir do início de julho as campanhas começam oficialmente, e seus concorrentes podem pedir votos. Entre o início e o primeiro turno das eleições decorrem 120 dias. Não parece possível imaginar que entre o último dia de junho e os primeiros dias de julho seja possível à justiça eleitoral determinar quem tem ou não condições jurídicas para a disputa dos pleitos. A despeito do fato de os adversários serem grandes fiscais das condições de elegibilidade daqueles que estão na disputa, o universo de candidaturas é expressivamente elevado para uma análise acurada das condições de tais candidatos. Assim, enquanto em 2010 o Brasil elegeu um presidente da República, 27 governadores, os respectivos vices desses dois cargos, 54 senadores e dois suplentes para cada um deles, 513 deputados federais e 1.059 deputados estaduais num universo de 22,5 mil candidaturas, esse número em

2012 é vinte e uma vezes maior nas eleições municipais.

O segundo caso está associado à instabilidade jurídica que parece vigorar em parte do Brasil. Primeiro devemos destacar que não foram poucas as ações que tentaram minar a constitucionalidade do projeto. Os argumentos trataram dessa temática sob as seguintes justificativas:

- A lei tornava inelegíveis políticos condenados que ainda podiam recorrer da decisão, sendo assim, atropelava a lógica essencial da presunção da inocência, considerando culpado quem ainda não tinha sido definitivamente julgado;
- A lei tornava inelegível quem havia cometido crimes antes de sua vigência, e transformava em crime algumas atitudes que à época das decisões eram utilizadas como alternativas entendidas como razoáveis em processos de defesa. Esse é o caso específico daqueles políticos que renunciavam a mandatos após denúncias contra si.

Candidatos que, nitidamente, não têm condições de participar do processo eleitoral, no entanto, são lançados por seus partidos, não recebem registro da justiça, e passam a buscar, por meio de recursos, a autorização para fazê-lo – ou por vezes recebem registros com características provisórias. O problema é que ao longo do período em que a justiça tem milhares de processos para julgar tais postulantes continuam pedindo voto, utilizando os recursos públicos destinados às campanhas e trazendo instabilidade aos cenários das mais diferentes cidades. Em alguns casos, apesar de fora da disputa, os impugnados também apelam e congestionam ainda mais o Judiciário. Alguns exemplos podem ilustrar tais observações. Em Campos dos Goytacazes, Rosinha Garotinho (PR), esposa do deputado federal Anthony Garotinho, que governou o Rio de Janeiro entre 1999 e 2002 e foi candidato à Presidência da República nesse segundo ano possui processos suficientes, de acordo com seus adversários e de acordo com interpretações preliminares da justiça, que a cassou

BRASIL**EM FOCO**

SETEMBRO 2012

www.kas.de/brasil

e a devolveu a seu mandato ao longo dos últimos meses, para ser impugnada. Enquanto aguarda a decisão, a candidata-prefeita acumulava, de acordo com pesquisas recentes, cerca de 60% das intenções de voto. Tal fenômeno serve para deslegitimar o caráter universal da justiça, pois parece oferecer ao cidadão comum brasileiro a sensação de que seu desejo está aquém das regras, o que seria óbvio e esperado em uma sociedade cujas instituições formais são fortes.

Outros casos podem ser citados. Dois presidentes da história recente da Câmara dos Deputados no Brasil passam por situações associadas à validade do projeto Ficha Limpa. Severino Cavalcanti venceu as eleições para a Presidência da Câmara de forma inusitada. Apareceu como candidato independente e aproveitou-se de uma cisão na base do governo federal em 2005 para se tornar presidente. Seu mandato durou poucos meses, pois rapidamente seu nome foi envolvido em um escândalo de corrupção associado a pedido de propina a um empresário em concessão de restaurantes e lanchonetes da Câmara dos Deputados. Para não correr o risco de ser cassado, Cavalcanti deixou seu mandato e refugiou-se em sua cidade no interior de Pernambuco. Prometia voltar à Câmara em 2006, eleito pelo desejo do povo com votação recorde. O problema é que naquele pleito não foi bem votado, e o que parecia o fim de uma carreira que inclui mandatos seguidos de 1968 a 1995 na Assembleia Legislativa de Pernambuco e cadeiras de deputado federal entre 1995 e 2005, contou com novo desafio a frente do Executivo de João Alfredo – cidade onde nasceu e que já havia governado entre 1964 e 1967. Com a aprovação do Ficha Limpa em 2010, e validade a partir de 2012, sua renúncia em 2005 passou a lhe servir como critério de inelegibilidade. A justiça determinou, mesmo após recursos do prefeito de João Alfredo, que ele estava inelegível, mas Cavalcanti prometeu entrar com recursos faltando um mês para a disputa das eleições.

O segundo bom exemplo de instabilidade pode ser visto em mais um caso associado a presidentes da Câmara dos Deputados. João Paulo Cunha foi antecessor de Cavalcanti na presidência, e foi envolvido no escândalo conhecido como Mensalão. Desde 2005, quando começaram as denúncias que davam conta de que a Presidência da República distribuía mesadas à base aliada no Congresso em troca de votações favoráveis aos seus projetos, o Brasil aguarda o julgamento do caso. Com o julgamento ainda em curso, João Paulo Cunha foi condenado por crimes como corrupção, peculato e lavagem e dinheiro. A despeito de ter seu nome envolvido no julgamento, disputava a prefeitura de Osasco, cidade da Região Metropolitana de São Paulo com pouco menos de 670 mil habitantes. Ao receber a condenação, João Paulo deixou a disputa e seu partido, o PT, indicou o vice em sua chapa como candidato. As pesquisas na cidade indicam Celso Giglio (PSDB) como líder, mas o atual deputado estadual e ex-prefeito da cidade teve suas contas rejeitadas pela Câmara Municipal em 2004, ano em que perdeu a reeleição para o atual prefeito, Emídio de Sousa (PT). A justiça eleitoral local deu autorização para Giglio continuar na disputa, o tribunal eleitoral estadual cassou sua candidatura e ainda cabe recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, que tem permitido, em alguns casos, que candidatos com as contas rejeitadas pelo Legislativo na época em que eram membros do Poder Executivo disputem eleições.

Esse tipo de instabilidade é bastante danoso para um país que depositava expressiva esperança em afastar políticos condenados do rol de candidatos. O problema, nesse caso, é que analistas entendem que o projeto talvez tenha servido, também, para o cidadão comum compreender que o Poder Judiciário não é tão diferente do Executivo e do Legislativo em matéria de decisões e atos questionáveis. A despeito de tais considerações, a sociedade entendeu que o projeto poderia ir além do caráter eleitoral.

BRASIL**EM FOCO**

SETEMBRO 2012

www.kas.de/brasil

O Brasil tem uma máquina pública expressiva inchada por funcionários que não mantêm vínculos permanentes com o poder público. Cargos de confiança, ou cargos de livre provimento, são amplamente criados e distribuídos com base em critérios puramente políticos no país. É claro que nem todos atendem a tais características, mas é possível afirmar que muitos são preenchidos sem exigências técnicas e que o volume de postos é característica amplamente criticada. Para termos uma ideia da dimensão desse fenômeno, em 2008 existiam nas prefeituras brasileiras, isso sem contar nos poderes públicos estaduais e federal, um universo de mais de 1,3 milhão de cargos de livre provimento. Isso representava cerca de 25% da mão de obra pública municipal. Tal ambiente torna as eleições violentas e tendem a elevar índices de corrupção, uma vez que parte expressiva dessa mão de obra dificilmente conseguirá emprego na cidade em caso de derrota de seu grupo política. Por outro lado, seus adversários veem nas eleições a chance de se empregarem na máquina pública em caso de vitória.

Diante desse ambiente, algumas cidades e estados brasileiros se mobilizaram para estender a lógica do projeto Ficha Limpa para a contratação desse tipo de servidor em postos de livre provimento. Secretários de governo e tantos outros cargos não poderiam ser ocupados por aqueles que têm a ficha suja. O movimento é tímido, mas crescente no país, e parece responder a um clamor que, certamente, ainda sofrerá com os atropelos de nossa cultura política, ou seja, com a forma como tratamos a coisa pública no Brasil.