

Iniciativas populares e a justiça eleitoral

MARCONDES PEREIRA ASSUNÇÃO

MOACIR ASSUNÇÃO

“Eu queria uma coisa melhor para meu país. De vez em quando, a gente sente que pode fazer história efetivamente como pessoa física. Eu acho que foi essa conjugação de compromisso pessoal e da participação coletiva que resultou na Lei 9.840. A luta não termina, a lei foi um marco importante e começou a criar essa cultura de que voto não tem preço, tem consequência. É difícil, mas a gente tem esperança.”

Daniel Seidel, cientista político, membro da Comissão de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da coordenação nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) em vídeo institucional sobre a Lei 9.840, de 1999, que pune a compra e venda de votos com a cassação dos infratores.

“É mais fácil um boi voar do que este projeto ser aprovado”

Ironia de um deputado dirigida ao ex-vereador Francisco Whitaker, um dos líderes nacionais do MCCE, durante o processo de luta pela aprovação da Lei 135, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, em 2010. No caso, o boi voou. A nova legislação foi aprovada por unanimidade nas duas Casas.

Nos últimos 15 anos, a democracia brasileira passou a contar com uma personagem que, em outros tempos, parecia não participar das discussões políticas além do voto: a população. Ao contrário do parágrafo único do artigo 1.º da Constituição de 1988, segundo o qual “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, no termos desta Constituição” a população esteve, historicamente, apartada do que poderia-

mos chamar de um exercício mais direto da democracia. As expectativas de Benevides (2002) sobre consultas populares e leis de iniciativa popular se concretizaram em dois projetos que tratam especificamente de questões eleitorais nessa última década e meia – a despeito de a autora depositar uma expectativa maior no uso de tais instrumentos.

Assim, a razão desse incremento na participação, em termos estritamente políticos, foi a edição de duas legislações de iniciativa popular: a lei 9.840, de 1999, que proíbe a venda de votos e combate a corrupção eleitoral, e a Lei Complementar 135, de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, que proíbe a participação no processo eleitoral de candidatos condenados por vários crimes, principalmente os relacionados à administração pública. Tratou-se da regulamentação do artigo 14 da Constituição que reza que “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 I – plebiscito, II – referendo, III – iniciativa popular”. O intuito maior desse texto é compreender, em termos históricos, o que representaram e como se deram os processos de aprovação de tais leis.

A partir de um forte movimento de mobilização, liderado por várias Organizações não-governamentais (ONGs) reunidas no Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – rede informal de 50 entidades da sociedade civil e 306 comitês espalhados pelo país – a população subitamente “descobriu” que poderia influir no processo político, o que sempre lhe foi negado. Como é de conhecimento, a história do Brasil, desde o início da República, em 1889, caracteriza-se pela alternância de momentos de democracia, ao menos em seu aspecto formal, com outros de fechamento institucional. Desde o fim da ditadura militar, em 1986, o país atravessa um dos períodos mais extensos de democracia de sua história.

A iniciativa da participação da população, por meio de leis de iniciativa popular, tem rendido frutos, que podem ser observados no noticiário diário dos jornais que, vez por outra, relata histórias de governadores e prefeitos afastados (muitas vezes em pleno exercício do cargo) e políticos impedidos de participar de eleições por causa de problemas com a Justiça. Um novo país teria se desenhado a partir destas iniciativas, em parceria com a Justiça Eleitoral, que tem atuado fortemente, em alguns casos com críticas de acadêmicos, estudiosos e jornalistas em relação a decisões controversas desse ramo do Poder Judiciário.

A iniciativa popular é um mecanismo de índole constitucional posto à disposição dos cidadãos para, de forma direta e incondicional, provocarem a atuação do Poder Legislativo, com o objetivo de verem criadas novas leis. Assim, a iniciativa popular é um direito político exercido pelo povo, que o autoriza a provocar o Parlamento para a instauração do devido processo legislativo. No caso brasileiro, há várias condicionantes para que o cidadão possa exercer em plenitude esse direito: o principal é a exigência que a proposta de lei de iniciativa popular tenha assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, para que seja apreciada pelo Congresso. A Lei 9.840, da compra de votos, contou com as assinaturas de pouco mais de 1 milhão de eleitores, enquanto a da Ficha Limpa fez com que 1,6 milhões de brasileiros (na ocasião, a exigência era de 1,3 milhões) mandassem suas assinaturas para integrar o pedido, enfim aceito e aprovado nas duas Casas legislativas.

Como lembra o sociólogo Rubens Figueiredo, “as leis de iniciativa popular são um dos poucos momentos nos quais o Congresso, que se concede aumentos de salários e legisla em causa própria, é obrigado a ouvir a sociedade”.¹ Desde sua edição, em 1999, a Lei 9.840 já levou à cassação e afastamento de mais de mil administradores públicos. A Lei da Ficha Limpa, por sua vez, afastou da política, em 2009, nos pródomos da eleição de 2010, personagens poderosos como o ex-governador de Brasília Joaquim Roriz (PSC) e o ex-ministro Jader Barbalho (PMDB-PA), que se tornaram inelegíveis por períodos superiores a oito anos sob acusação de envolvimento em ilícitos penais.

O caminho para garantir a participação popular na política não foi fácil. Começou ainda pelos idos de 1983, quando um grupo de intelectuais e militantes políticos se mobilizou para conseguir, ainda no governo de José Sarney (PMDB), que se estendeu entre 1985 e 1990, a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de aprovar a Constituição no lugar do Congresso. Os movimentos, sediados em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam pela Constituinte incluíam parte dos militantes que haviam lutado pelas Diretas Já, em 1984, e pela aprovação da Lei da Anistia, ainda no governo do último presidente da ditadura, o general João Batista Figueiredo, em 1979. Era constituído por intelectuais, militantes da Igreja Católica, sindicalistas e estudantes. Entre os pioneiros estavam o ex-vereador paulistano pelo PT, Chico Whitaker, o jurista Fabio Konder Comparato e o senador Eduardo Suplicy (PT-SP), em São Paulo.

1 Em entrevista à revista *História Viva* (Editora Duetto), edição 89, de março/2011, sob o título *O povo no poder*.

No Rio, os líderes eram o bispo católico d. Mauro Morelli e o sociólogo Hebert de Souza, o Betinho. Os grupos, depois unificados, lançaram a palavra de ordem “Constituinte sem povo não cria nada de novo”.

Já que não conseguiram a constituinte exclusiva, os integrantes da frente pró-participação popular na Constituinte apresentaram ao Congresso uma emenda com 400 mil assinaturas que previa a participação popular na feitura de leis – algo que os parlamentares tendem a imaginar ser uma atribuição somente sua. Em 5 de outubro de 1988, foi aprovada a nova Carta. A regulamentação da participação popular, no entanto, ainda demorou mais dez anos para sair, o que só se deu em 1998, quando foi aprovada a Lei 9.079, relatada pelo então deputado Almino Affonso (PSDB). Affonso, legislador veterano, ainda se lembra do dia em que, finalmente, a proposta foi aprovada: “Este foi, sem dúvida, o mais importante momento da minha vida parlamentar, nos quatro mandatos que exerci. O projeto foi aprovado de forma unânime, com aplausos de todos os parlamentares”,² conta. A partir desse momento, a população passou a contar com três instrumentos para garantir sua participação: o plebiscito, no qual a sociedade é ouvida em consulta pública sobre determinado assunto que, se aprovado, passa a ser lei; o referendo, no qual os cidadãos são chamados a se posicionar sobre uma lei já aprovada pelos parlamentares; e as leis de iniciativa popular.

No ano em que se completam 30 anos do movimento das *Diretas Já* que, em pleno regime militar, embora nos seus estertores, mobilizou milhões de pessoas em prol da eleição direta para presidente, não custa lembrar os passos dessa verdadeira epopeia que foi a aprovação das duas leis no Congresso e sua posterior promulgação, além do enorme embate jurídico que marcou a entrada em vigor das duas legislações, consideradas exemplares no combate à corrupção eleitoral. Longe de pretenderem resolver o secular problema da corrupção política no Brasil, as leis vêm mostrar que, ao menos, há uma luz no fim do túnel... e não é o trem em sentido contrário. Na sua primeira versão, de 1999, o lema da iniciativa popular corporificada na Lei 9.840, era “voto não tem preço, tem consequência.” Desnecessário lembrar que a frase continua atual, passados tantos anos.

E, de fato, comprar votos, apesar de ilegal, parecia algo integrado à cultura política brasileira, assim como as eleições em si, com a posterior posse dos eleitos. Todos sabiam que se compravam e se vendiam votos, em uma relação promíscua que apequenava a política brasileira e a tornava motivo de troça em países minimamente mais sérios, deixando o país com uma péssima fama.

2 Entrevista à revista História Viva, edição 89, reportagem O povo no poder

Há casos, que poderiam ser cômicos, mas eram trágicos. Um determinado político do interior se elegia oferecendo botas a seus “eleitores”. O detalhe é que era de um pé só do calçado o “presente” cedido. O outro seria entregue se ele fosse eleito. Um segundo oferecia dentaduras a seus eleitores numa demonstração da pobreza, em sentido literal, da política brasileira. Antes da legislação, que já levou à cassação de mais de mil políticos, entre os quais cinco governadores em exercício, senadores e centenas de prefeitos e vereadores, o estranho hábito era visto como algo quase “natural”. Hoje, os eventuais transgressores pensam um pouco mais antes de decidirem tomar medidas dessa natureza. Sabem que podem, dali a pouco, ser denunciados e ter que enfrentar as barras dos tribunais por insistirem em algo ilícito. Parece natural que seja assim, mas não era antes da entrada em vigor da legislação.

Tradicionalmente, os políticos acusados de corrupção se escudavam em um instituto jurídico “importado” do direito penal, a presunção de inocência (previsto no inciso 57 do artigo 5.º da Constituição Federal), segundo o qual ninguém será considerado culpado de acusação que lhe imputam até que haja uma decisão final, o trânsito em julgado. A questão é que as decisões se arrastavam por anos a fio e, muitas vezes, quando a Justiça concluía sua análise do caso, o candidato acusado – devidamente escudado pelos melhores defensores que o dinheiro permite contratar³ – já havia cumprido o seu mandato, o que fazia a denúncia cair no vazio e a impunidade ficar garantida. Como se sabe, Justiça que é lenta demais não é Justiça, já que seus efeitos não se fazem sentir.

Tudo isso, tradicionalmente, sempre colaborou para levar ao descrédito a Justiça brasileira diante da população e, também, para aumentar a sensação de impunidade e de que somente os pobres são penalizados pelas leis brasileiras. A decisão para aprovação da Lei da Ficha Limpa, enfim, vencedora no Supremo Tribunal Federal (STF), onde sete dos 11 ministros votaram pela constitucionalidade da lei, foi de que o princípio da moralidade (previsto no artigo nono da Constituição Federal) se sobrepõe ao da presunção de inocência. Este se aplica a casos penais, não aos que dizem respeito às leis eleitorais, já que a negação de participar das eleições não tem caráter punitivo. Conforme defende Gavião Pinto (2010):

3 É fácil, naturalmente, para um advogado habilidoso e diante da quantidade de recursos prevista no Brasil, protelar o cumprimento de penas de clientes poderosos, até levá-las à prescrição.

O reconhecimento da inelegibilidade pela Lei da Ficha Limpa, ao contrário do que muitos querem fazer parecer, não viola o princípio da presunção de inocência, já que não se reveste de caráter punitivo, mas sim da marcante vitória da democracia brasileira, aplicando, no plano prático, outros princípios constitucionais tão importantes na vida pública, como o da legalidade, moralidade, probidade, publicidade ou transparência e eficiência, constituindo relevante instrumento de combate à impunidade dos políticos corruptos e desonestos, que sempre saquearam o erário com as mais reprováveis condutas lesivas ao interesse coletivo⁴

A participação popular na política nunca foi assunto dos mais fáceis para a população. Em entrevista à autora da dissertação *Participação e representação política: o caso do Movimento de Combate à Corrupção*, de Cintia Merchiori, defendida na Fundação Getúlio Vargas, em 2004, Chico Whitaker, um dos principais líderes nacionais do MCCCE, atesta:

Participação popular é muito difícil porque o político é um profissional do processo decisório e o cidadão não é. O político tem o dia inteiro para mexer com isso e o cidadão não dispõe desse tempo⁵

Não restam dúvidas de que a política brasileira precisava (e ainda precisa) de mudanças urgentes. Um levantamento do jornal *O Globo*, do Rio de Janeiro, de 5 de setembro de 2004, demonstrou que 20% (40% na violenta Baixada Fluminense) dos candidatos às eleições municipais do Rio naquele ano respondiam a processo, em muitos casos por crimes graves como homicídios, roubo e tráfico de drogas. Eram esses os homens que iriam representar os eleitores cariocas nos parlamentos. O quadro se repetia em praticamente todos os Estados. Em São Paulo, em 2010, um candidato a deputado supostamente apoiado pelo grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC) por pouco não foi eleito.

No Acre, um deputado federal, Hildebrando Pascoal (Ex-PFL, partido que se transformou no atual DEM), se celebrou por, segundo a denúncia, mandar matar e cortar ao meio com uma serra elétrica seus inimigos. Denunciado, o ex-coronel da PM acreana foi cassado e preso em 22 de setembro de 1999. Até hoje, cumpre pena de prisão naquele Estado. O grupo de extermínio que liderava tinha,

4 In artigo de sua autoria, *A extrema importância da “Lei da Ficha Limpa” para a democracia brasileira*, na publicação 1.º Seminário de Direito Eleitoral, p.21, patrocinado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

5 In: Melchiori, Cíntia. *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*, p. 28.

até onde se tem conhecimento, 30 mortes em seu “currículo” e Pascoal, como seu líder, foi condenado a 125 anos de prisão. Outro parlamentar, Ronaldo Cunha Lima (PSDB), por sua vez, sacou o revólver e atirou, depois de uma discussão, quase matando um adversário político dentro de um restaurante em João Pessoa (PB), na frente de dezenas de pessoas, mas não chegou a ser punido pelo crime, escapando do julgamento. Por uma ironia do destino, seu filho, Cássio Cunha Lima, então governador da Paraíba, foi um dos primeiros atingidos pela Lei 9.840 e, em consequência, pela Lei da Ficha Limpa.

Quando a proposta da Lei da Ficha Limpa foi lançada, muitos eleitores, em regiões mais distantes do Brasil, tinham medo de apor sua assinatura nos abaixo-assinados que foram enviados ao Congresso. No interior do Maranhão, um padre contou ao juiz eleitoral Márlon Reis, um dos principais líderes do MCCE, que a população temia assinar o documento por medo do prefeito, um homem violento, que tinha crimes de morte nas costas. Na Baixada Fluminense, o temor era de outros personagens criminosos, os traficantes e as milícias. A origem da lei partiu do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que reuniu 1,6 milhão de assinaturas. Posteriormente, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 5 de maio de 2010 e pelo Senado em 19 de maio do mesmo ano, em ambos os casos por votação unânime. Mas somente em fevereiro de 2012 o Supremo Tribunal Federal (STF) validou a constitucionalidade da lei e declarou que ela entraria em vigor nas Eleições 2012. Um dos ministros, Gilmar Mendes, contrário ao instituto, chegou a declarar que a lei era “a barbárie da barbárie”.

FICHA LIMPA E ELEIÇÕES MUNICIPAIS

■ E a “estrela” da Lei da Ficha Limpa em eleições municipais foi marcante. Em 2012, quando ocorreu a primeira eleição sob a égide da nova legislação, 868 candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador foram barrados pelos tribunais regionais eleitorais em todo o país por força dos seus efeitos. O número representou o equivalente a 0,2% do total de 481.156 candidaturas registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Até a primeira quinzena de setembro de 2012, eram 450.521 registros de candidatos aptos e 30.425 registros de candidatos inaptos, ou seja, que não atenderam às exigências da nova legislação.⁶

6 Os números são do jornal *O Estado de S.Paulo*, edição de 05 de novembro de 2013, com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponível em www.estadao.com.br/acervo

Naquela ocasião, o Ceará, com 176 casos, era o Estado brasileiro que mais tinha barrado políticos com problemas na Justiça, seguido por Minas Gerais, com 148. São Paulo tinha só 76 barrados, mas acumulava 200 processos pendentes de julgamento. O Rio de Janeiro também apresentava um número baixo de barrados, somente 12, mas, assim como São Paulo, também tinha processos pendentes de julgamento.

As decisões da Justiça Eleitoral, a partir das leis de iniciativa popular, têm produzido, sem dúvida, o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro e a mudança de conduta dos administradores públicos. Há, no entanto, um longo processo a percorrer para que estas mudanças se efetivem, de fato. Uma das possibilidades para esse aperfeiçoamento poderia ser a maior facilidade para que se apresentem projetos de iniciativa popular, de forma que a população pudesse fazer uso dessa ferramenta com mais frequência. Atualmente, com a necessidade de ter assinaturas de 1% do eleitorado, concentrado em cinco Estados, as dificuldades são imensas. A possibilidade de apresentar propostas passa a ser somente de instituições com capilaridade nacional e poder de mobilização como o MCCE. Como destaca Chico Whitaker,

Com esses números e condições, se evitou que o uso do instrumento pudesse ser banalizado, mas eles praticamente inviabilizaram a apresentação de propostas de iniciativa popular e reduziram a utilização desses instrumentos⁷

A deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP) apresentou, em 1999, um projeto, a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 2/99 que prevê o incremento à participação popular no processo político. Pela proposta da parlamentar, o número de eleitores necessários para apresentar uma lei de iniciativa popular passa a ser de 0,5% do total de eleitores e podem ser apresentadas por confederação sindical, entidade de classe ou associação, que os represente. “O nível de exigência para apresentar proposta atualmente é muito grande, o que desestimula a participação”, diz. Na opinião da socialista, a Câmara é resistente ao exercício direto da democracia. “Muitos deputados encaram a democracia direta como uma ameaça”, acrescenta. ⁸Apesar de apresentada há mais de 12 anos, até hoje a PEC não foi discutida porque os partidos não indicaram seus representantes. O ex-deputado Antonio Biscaia (PT-RJ), que foi um dos principais defensores da tramitação da Lei da Ficha Limpa no Congresso, concorda com a deputada.

7 In Marchiori, Cintia, p. 26

8 Folha de S. Paulo, 03 de março de 2012, p. 12

Naquela Casa tem de tudo. É o retrato da sociedade brasileira. Você tem pessoas de bem e você tem pessoas comprometidas com condutas ilícitas. E tem aquelas que resistem a qualquer mudança de qualquer regra que possa, de alguma maneira, atingi-los. Eles pensam assim: se eu cheguei aqui e fui eleito, eu não vou alterar nada que possa vir a prejudicar a minha reeleição. Estes são os resistentes.

Nota-se, assim, que ao longo dos últimos anos, com o aumento da participação popular nos assuntos de interesse do país, houve um considerável fortalecimento da democracia brasileira, que tem como fundamento o respeito às leis, às instituições, e aos direitos e garantias fundamentais, sendo que a Justiça Eleitoral e as iniciativas populares são corresponsáveis por esse fortalecimento.

Ainda incipientes no Brasil, onde só foram apreciados quatro projetos de iniciativa popular desde a promulgação da Constituição, em 1988, as leis dessa natureza já integram a rotina institucional de vários países, entre eles Suíça, Estados Unidos, Alemanha e França. Na Suíça, dois cantões (o equivalente a Estados no Brasil), já praticam desde os anos 1970, a chamada democracia semidireta, em que os eleitores discutem em praça pública os seus problemas, votando pela sua resolução. O mesmo ocorre na Alemanha e, em menor grau, entre os franceses e americanos.

No Brasil, em termos de legislações de iniciativa popular, além da Lei 9.840 e da Lei da Ficha Limpa, foram apresentados um projeto que criava o Sistema Nacional de Habitação Popular (Lei 11.124/05) e uma legislação que pune mais severamente os crimes hediondos (Lei 8.930/94) – mas os processos de aprovação dessas medidas não representaram casos genuínos de democracia direta. A primeira levou 17 anos para tramitar no Congresso, até a sua promulgação, completamente desfigurada, em 2005. A segunda foi adotada pelo Executivo federal, que enviou uma proposta ao Legislativo sobre o assunto, diante da comoção nacional causada pelo assassinato da atriz Daniella Perez pelo também ator Guilherme de Pádua em 1992. A mãe da atriz, Glória Perez, promoveu uma mobilização nacional para obter a aprovação da lei, enfim encampada pelo governo, que previa uma punição mais severa para os crimes hediondos. A diferença das duas legislações da área política é que estas acabaram “adotadas” por autores político-institucionais, como o próprio Parlamento e o governo federal, o que afastou a participação popular.

Depois de apresentadas as primeiras legislações desse tipo, o Congresso se deu conta de que não tem condições de verificar, uma a uma, as assinaturas dos abaixo-assinados. Assim, algumas das primeiras propostas de leis foram adotadas por parlamentares que se tornaram seus “padrinhos”. Em 2001, a Câmara criou a Comissão de Legislação Participativa (CLP), órgão do próprio Legislativo federal,

que permite que entidades e eleitores apresentem propostas de projetos de lei que, se aprovados pela maioria dos seus 18 membros, são levados adiante pela Câmara.

No atual quadro, aprovar uma lei de iniciativa popular ainda é muito difícil e, segundo Chico Whitaker, exige um alto grau de comprometimento e dedicação. “A primeira coisa que aprendemos é que preciso ter um grupo que acompanhe *pari passu*, a tramitação no Congresso, cobrando os parlamentares o tempo todo”, diz. Segundo ele, também é preciso escolher bem o assunto a ser tratado – a legislação diz que a proposta deve versar somente sobre um tema – de forma a torná-lo simples para o entendimento da população. Por fim, o ativista político lembra que a aprovação de uma lei do gênero é um ato de vontade e determinação, até por que há inúmeras dificuldades a serem vencidas.⁹

Aprovar e fazer valer, em um país no qual às vezes as leis “não pegam”, como se diz popularmente, uma lei de iniciativa popular inclui, ainda, conseguir aliados para acompanhar a tramitação e a execução das leis. Alguns destes aliados preferenciais são a imprensa, o Ministério Público e a própria Justiça Eleitoral. A imprensa oferece visibilidade e capilaridade às causas defendidas, além da força de pressão, o Ministério Público cobra agilidade das instituições e a Justiça Eleitoral, devidamente sensibilizada, faz com que as determinações da lei sejam cumpridas.

A Lei da Ficha Limpa não está, claro, imune a críticas. Mascarenhas (2012), defendeu, em artigo, a tese de que, ao tentar responder a uma justa demanda da sociedade por ética na política, a Lei foi longe demais e adquiriu aspectos de inconstitucionalidade.

Verificamos que a lei da Ficha Limpa, não obstante aspectos positivos, acabou por ir longe demais em diversos pontos. Para além da possível inconstitucionalidade de alguns dos seus excessos, resta a preocupação de que a ampliação dos casos de inelegibilidade não esteja transferindo para o Judiciário e para outros órgãos as responsabilidades que, numa democracia, devem caber aos eleitores.¹⁰

Marchetti (2012) aponta outros problemas na aplicação da lei que, em sua visão, colabora para que o modelo de governança eleitoral no Brasil seja judicializado e constitucionalizado. Temas como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, típicos do Parlamento, também já haviam sido discutidos e regulamentados pelo Judiciário.

9 Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 25/03/2009, p. 13

10 A lei da “ficha limpa”: uma responsabilidade prospectiva? A que preço? Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v.19, n.34, p. 237/262, agosto, 2012

É judicializado porque em todas as atividades relativas à governança há uma proeminência dos membros do Judiciário. Em nenhuma instância da Justiça Eleitoral há a participação de outras associações ou instituições de fora do universo jurídico, fato não raro na governança de outros países. Além do mais, a Justiça Eleitoral brasileira não conta com um corpo decisório permanente e exclusivo. Os juízes e/ou ministros que assumem funções na Justiça Eleitoral dividem seu tempo com suas atividades judiciais originais.

É constitucionalizado porque a última instância da Justiça Eleitoral – o TSE – é composta por uma “regra de intersecção” com a Corte Constitucional – o STF. O TSE é composto por sete membros: três ministros do STF, dois ministros do STJ e dois cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo STF e selecionados pelo presidente da República. Além do mais, a presidência do TSE é de prerrogativa exclusiva de um ministro vindo do STF. A predominância institucional do STF sobre o TSE é flagrante – ainda mais quando consideramos que o ministro que decide no TSE continua a decidir simultaneamente no STF.

Para o estudioso de legislação eleitoral, a Lei da Ficha Limpa pode amplificar ainda mais estas características da governança eleitoral no Brasil.

Por um lado, ao criar mais critérios legais para definir a inelegibilidade, aumenta as oportunidades para os Organismos Eleitorais interferirem no jogo competitivo. Por outro, pode ampliar a busca pela arena judicial como estratégia para a competição política. Afinal, uma decisão judicial pode minar uma candidatura, ainda que no ponto futuro decida-se pela sua inocência. De qualquer maneira, a Lei da Ficha Limpa amplia as possíveis vias para a judicialização da competição política no Brasil, seja porque pode aumentar a demanda pela Justiça Eleitoral, seja porque coloca a decisão judicial colegiada em um patamar estratégico para definir as oportunidades e as condições em que se jogará o jogo eleitoral.

Copola (2010) aponta outro problema na natureza da lei: a Ficha Limpa, na visão da jurista, incorreria em inconstitucionalidade ao decretar a perda dos direitos políticos de um cidadão mesmo antes do trânsito em julgado de eventual sentença condenatória

A constitucionalidade da lei é discutida entre os operadores de direito, uma vez que ninguém pode ser considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória e a Lei da Ficha Limpa, em patente incostitucionalidade, considera inelegível até mesmo aquele que tem contra si decisão de órgão judicial colegiado, mas que ainda não transitou em julgado.

É de império destacar que os políticos condenados antes da sanção da lei podem também ser por ela atingidos, conforme entendimento do e.Tribunal Superior Eleitoral no procedimento CTA número 114709, consulta formulada pelo Deputado Federal Ilderlei Cordeiro, tendo como relator o ministro Arnaldo Versiani Leite Soares e respondida em 18/06/2010.

A despeito de sua enorme presença nos meios de comunicação e nos debates entre ministros no Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive com a transmissão das sessões que decidiram sobre sua não-aplicação nas eleições de 2010 ao vivo na TV Justiça, o tema Lei da Ficha Limpa foi muito pouco percebido pela população em geral como um assunto de importância naquele período. A revelação, até certo ponto surpreendente para quem acompanhou as discussões sobre o assunto pela imprensa escrita, foi de pesquisa realizada pela FGV Direito Rio intitulada “Poder Judiciário e Eleições 2010”, que ouviu 1.300 pessoas naquele ano.

De acordo com Falcão (2010), apenas cerca de 13% da população notou a participação direta do Poder Judiciário no pleito daquele ano, em um cenário de quase completo desconhecimento sobre essa atuação, de grande importância em todas as eleições e ainda mais naquela, quando se vivia a expectativa de aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa.

É nesse cenário de desconhecimento que situa-se o episódio da “ficha limpa”. Parece existir uma desproporção entre o impacto que a decisão do Supremo teve na modelagem legal da competição política em 2010 – uma decisão que atingiu potencialmente o destino de milhares de candidatos e milhões de votos – e a ausência da percepção do eleitor sobre este impacto. Não se trata de perceber a participação do Judiciário de forma positiva ou negativa. Trata-se simplesmente de pouco ou nada perceber.

Uma possível explicação para esta “não percepção” seria o fato de que o eleitor não é participante direto da litigância eleitoral. São os candidatos e os partidos, em geral, as partes judiciais. O eleitor não é usuário direto dos serviços da Justiça Eleitoral – o ator político relevante para o serviço de adjudicação são os partidos políticos e os candidatos.

Ainda assim, destaca o autor, entre os poucos pesquisados que responderam à questão sobre a participação do Poder Judiciário nas eleições, cerca de 44% responderam que a Lei da Ficha Limpa foi o acontecimento ligado ao Judiciário mais importante relacionado às eleições daquele ano. Outros 8% responderam que foi a fiscalização de boca de urna, o combate à corrupção e fraudes eleitorais (7%) e a organização geral das eleições (2%).

Não obstante a baixa participação da questão do debate sobre a “ficha limpa” durante a campanha eleitoral, a maioria dos brasileiros (85%) declarou conhecer ou ter ouvido falar sobre a “lei da ficha limpa”. Desse total, que disse conhecer a lei, a maioria (73%) soube definir seu conteúdo, ou seja, efetivamente 60% da população conhece efetivamente a “lei da ficha limpa”.

Como esperado, quanto maior a escolaridade e a renda, maior o conhecimento da lei e o seu conteúdo. E entre os que souberam definir o que é a lei, 73% declararam tê-la levado em consideração na hora da escolha do voto – ou seja, 44% do eleitorado considerou se o candidato era ou não “ficha limpa” na hora de votar.

(...) A grande maioria dos brasileiros (87%) aprova a lei e concorda que ela deveria valer já para as eleições de 2010.¹¹ Novamente a escolaridade influencia a percepção – quanto maior o grau de instrução, maior a concordância com os benefícios da lei e sua aplicação imediata.

Pereira e Taylor (2010) apontam que a Lei da Ficha Limpa, apesar de suas deficiências e falhas, pode colaborar para aumentar a *accountability* brasileira, ao possibilitar o crescimento no número dos que chamam de deputados “limpos”, em oposição aos ditos “sujos” e “contaminados”, que seria uma categoria intermediária de parlamentares entre os dois extremos. Uma Câmara com mais deputados éticos teria, naturalmente, um comportamento bem mais duro com relação à possibilidade de cassação de colegas envolvidos em atividades ilícitas.

Mesmo quando a Câmara é composta por 50% de “limpos”, a probabilidade de cassação (de parlamentares reconhecidamente corruptos) é nula. No entanto, há um ponto de inflexão em termos da proporção de deputados limpos, além do qual a probabilidade de punição cresce rapidamente. Segundo outros fatores constantes, quando a a composição da Câmara sobe de 74% para 93% limpos, a probabilidade de um voto para expulsão no plenário da Câmara aumenta rapidamente para mais de 53% (chegando a 77% quando a Câmara é composto unicamente por deputados limpos). Em outras palavras, rápidas mudanças na composição do Congresso podem ter efeitos decisivos em termos de probabilidade de prestação de contas.

11 A lei, no entanto, só passou a valer, efetivamente, nas eleições de 2012. O mais novo membro do STF, o ministro Luiz Fux, votou contrariamente à pretensão de que a lei valesse em 2010, ano em que foi sancionada, desempatando o placar no Supremo, com cinco ministros favoráveis à aplicação da lei em 2010 e cinco contrários.

(...) Embora tenha suas deficiências, a lei (Ficha Limpa) vai tornar mais difícil aos políticos inegavelmente criminosos exercer o cargo. Como resultado, haverá sérias implicações para a prestação de contas no Congresso, e, mais amplamente, no sistema político brasileiro. Ao reduzir a proporção de deputados notadamente venais, a Lei pode fortalecer o processo de prestação de contas na Câmara. No entanto, e isso é importante ressaltar, o oposto também é verdadeiro: pequenas reduções na proporção de deputados “limpos” poderia levar a uma drástica queda na prestação de contas. De acordo com a nossa simulação, que é baseado no comportamento da Câmara em cassações durante o período 2003-2006, se mais ou menos 1 de 20 deputados corruptos fosse substituído por um par limpo, o Brasil poderia muito bem avançar para um equilíbrio pró-responsabilização mais estável. No entanto, uma mudança na proporção de políticos corruptos por tão pouco quanto 1 em cada 10 deputados podia mover o Brasil para um equilíbrio de zero-responsabilidade. Com a implementação da *Ficha Limpa*, portanto, o sistema político ganhou uma ferramenta de prestação de contas que empurra mais perto para o lado positivo no que diz respeito à prestação de contas.

Ambas, a Lei 9.840 e a Lei da Ficha Limpa, geraram outros frutos, lastreados pela luta em prol da ética na política. Legislação surgida no rastro de maiores preocupações com a moralidade do processo administrativo, a Lei 12.846, mais conhecida como Lei Anticorrupção entrou em vigor no dia 29 de janeiro de 2014. Com a aprovação da legislação e seu início de vigência, empresas que subornarem agentes públicos ou fraudarem licitações poderão ser multadas em até 20% do seu faturamento bruto anual.

A nova legislação, que surgiu após os protestos populares de junho de 2013, procura mudar a percepção, comum no Brasil, que só os corruptos e não os corruptores (tão culpados quanto os outros) são punidos. De acordo com o que prevê a legislação, o governo federal, por meio da Controladoria Geral da União (CGU), orienta seus ministérios e demais órgãos, e as prefeituras e Estados se organizam para fazer o mesmo. Levantamento do jornalista Bruno Lupion, do UOL, em Brasília, no entanto, demonstrou que a Lei ainda não havia sido implementada em 18 Estados apenas alguns dias antes de entrar em vigor, o que ocorreu dia 29 de janeiro de 2014.¹²

12 Disponível em www.uol.com.br/leianticorruptao

O próprio MCCE já projeta outras lutas para os próximos meses. Uma delas é uma extensão da Lei de Acesso à Informação (LAI) às contas de partidos políticos e seus candidatos. A atual LAI, em vigor há pouco mais de um ano, que prevê o acesso dos cidadãos a informações de interesse público, não alcança os candidatos e coligações eleitorais que continuam apresentando seus dados de arrecadação e gastos nas eleições somente após o pleito. Essa determinação não permite saber, antecipadamente, quem apoiou quem no processo eleitoral. No entender de Henrique Ziller, auditor federal de controle interno do Tribunal de Contas da União (TCU), mestre em administração pública pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do conselho da Amarribo (Amigos Associados de Rio Bonito), uma das ONGs que compõem o MCCE, a lei de iniciativa popular permitirá que a sociedade tenha acesso a informações, atualmente vedadas, que podem significar a diferença entre eleger um candidato ético e outro nem tanto, que poderá usar o poder para a prática diuturna da corrupção.

É justamente na campanha eleitoral que se inicia todo o processo de corrupção que ocorre no dia a dia da administração pública, ou seja, no momento em que os candidatos se associam a grupos de interesse econômico-financeiro para capturar o poder.

O projeto de lei de reforma política de iniciativa popular proposto pelo MCCE ataca esse problema em duas frentes. Primeiramente, por propor um sistema de financiamento de campanhas que, combinado com um inovador sistema eleitoral, democratiza o acesso dos candidatos às vagas e aos recursos financeiros. Em segundo lugar porque acaba com a caixa-preta eleitoral: todas as informações sobre movimentação financeira de partidos e candidatos deverá ocorrer em tempo real.

A aprovação do projeto de lei que estamos lançando, portanto, proporcionará a todos os militantes do controle social dos recursos públicos a criação de instrumento eficaz para promover a luta contra a corrupção desde sua raiz.¹³

Recentemente, no entanto, a Justiça Eleitoral tomou uma medida que foi considerada por muitos observadores um retrocesso no que diz respeito à fiscalização da corrupção na política. Uma portaria do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que somente poderá ser iniciada uma investigação eleitoral após autorização do TSE. Antes, o Ministério Público e a Polícia

13 Texto retirado do site do MCCE (www.mcce.org.br), acessado em 15/01/2014

tinham autoridade para iniciar uma investigação sem necessidade de avisar à Justiça Eleitoral. O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pediu ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a alteração da resolução que trata da investigação de crimes eleitorais nas eleições de outubro. Segundo o procurador, a norma limita o poder de investigação do Ministério Público Eleitoral (MPE). Procuradores eleitorais também divulgaram uma moção a favor da mudança na regra. De acordo com o procurador, se o TSE não revisar a resolução, uma ação para declarar a norma inconstitucional será impetrada no Supremo Tribunal Federal (STF) a fim de garantir o poder do Ministério Público para investigar crimes eleitorais.

Na moção divulgada contra a decisão do tribunal, procuradores eleitorais relatam que o TSE restringiu à Justiça Eleitoral o poder de determinar a abertura de inquérito policial. Para os integrantes do MPE, a limitação prejudica a agilidade da apuração dos crimes. “Criar embaraços para o Ministério Público (MP) é dificultar a apuração de graves ilícitos eleitorais, como a compra de votos, as fraudes no alistamento eleitoral e na coleta dos votos e o uso da máquina administrativa em prol de candidatos. É em nome do eleitor que o MPE atua. É dele, o eleitor, o maior interesse em eleições limpas e transparentes. A resolução do TSE fecha, desnecessariamente, uma porta que até hoje se encontra aberta para o cidadão votante”, dizem os procuradores.

A Resolução 23.396/2013, do TSE, foi aprovada no plenário da corte em dezembro de 2013. De acordo com a norma, a partir das eleições de outubro, a instauração de inquérito para apurar crimes eleitorais só poderá ser feita com autorização do juiz eleitoral. Segundo o ministro Dias Toffoli, relator das instruções das eleições, o poder de polícia é exercido pelo juiz. Atualmente, a Polícia Federal também deve pedir autorização à Justiça Eleitoral para fazer investigação.¹⁴ Em resposta, o ministro Marco Aurélio Mello, que preside o TSE, disse que levaria a questão à discussão em plenário.

14 Informações do *site* Congresso em foco (www.congressoemfoco.uol.com.br/noticias), acessado em 18/01/14

CONCLUSÃO (SEM A REFORMA DO MCCE)

Novas lutas do MCCE

O MCCE iniciou, recentemente, uma nova luta em que pretende fazer uma espécie de minirreforma eleitoral. A principal proposta, segundo um dos líderes do Movimento, o juiz eleitoral Márlon Reis, é combater a enorme influência do poder econômico de grandes empresas, como bancos e construtoras, nas eleições. “Estamos pensando coletivamente como isso pode ser feito. Hoje, conquistamos a universalidade do voto, mas não somos elegíveis. Os elegíveis são somente os ‘abençoados’ pelo poder econômico. Conseguir quebrar isso pode ser a terceira revolução democrática”, disse, em entrevista ao apresentador Antonio Abujamra, no programa *Provocações*, da TV Cultura.¹⁵

Durante a entrevista, Reis teceu críticas ao atual modelo eleitoral. Sobre o atual modelo de votação afirmou que

É tão ruim, porque é opaco, ele não permite que nós eleitores tenhamos uma ideia mínima do resultado daquele voto que nós concedemos para o parlamento, já que nós podemos perfeitamente votar em um candidato e eleger outro que não é do nosso conhecimento. Às vezes (o candidato eleito) tem um pensamento absolutamente oposto àquele pregado pelo candidato que escolhemos inicialmente.

A respeito da reação dos políticos ante a campanha pela Reforma Política Democrática, o juiz eleitoral e membro do MCCE disse que a recepção às novas ideias não tem sido muito favorável.

Temos encontrado um comportamento refratário às nossas ideias. A verdade é que o Congresso Nacional não está preparado para mudança alguma, no modelo político, nem no âmbito da Câmara dos Deputados, nem no âmbito do Senado. É bom afirmar, até por uma questão de justiça que há parlamentares que defendem a mudança, mas são minoritários.”

15 No programa *Provocações*, 646, da TV Cultura, exibido em 21/01/2014, disponível em <http://tvcultura.cmais.com.br/provocacoes/provocacoes-646-com-o-juiz-maranhense-marlon-reis>

A Reforma Política Democrática jamais será realidade, para o ativista, caso o MCCE e suas entidades parceiras não consigam transformá-lo em um movimento de apelo popular, a exemplo das duas leis de iniciativa popular aprovadas. De acordo com Reis, o MCCE já obteve 300 mil assinaturas em prol da Reforma Política Democrática e precisa obter mais 1,3 milhões para chegar ao mínimo exigido na legislação que trata das leis de iniciativa popular. A proposta prevê a votação para o Parlamento em dois turnos e o financiamento público das campanhas com o objetivo de reduzir a pressão das empresas financiadoras de campanhas sobre os candidatos.

Cientistas políticos e especialistas em legislação eleitoral e combate à corrupção têm criticado a proposta. Para o diretor da ONG Transparência Brasil, Claudio Abramo, proibir o caixa dois vai ter um efeito contrário ao esperado. “Em lugar nenhum há proibição total de financiamento por empresas. Não porque se ache que é uma coisa legal, mas porque há a consciência de que seria contraproducente, porque o dinheiro vai continuar a fluir, em uma verdadeira explosão de dinheiro no caixa dois”, afirmou em entrevista ao site Uol. Outros especialistas são contrários à votação em dois turnos para parlamentares por considerar que elas são excessivamente complexas.

Abramo cita os *matching funds*, ou fundos de contrapartida, usados na Alemanha, Estados Unidos e Costa Rica. Nesse sistema, o Estado contribui para as campanhas na mesma medida em que os cidadãos contribuíram. “O candidato capta dinheiro de pequena monta, até R\$ 100, digamos, vai à Justiça Eleitoral com esse recibo e o Estado entra com o mesmo valor. Seria uma forma de aproximar o eleitor do candidato”, defende.¹⁶

O cientista político Jairo Nicolau, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por sua vez, não acredita que haverá condições objetivas de fiscalizar os recursos usados nas campanhas. “Há um certo grau de ingenuidade nisso tudo. Como acreditar que teremos instituições de fiscalização e controle para fazer valer financiamento de R\$ 1 bilhão e controlar esses gastos?”, questionou, em entrevista à revista Exame.¹⁷ ■

16 Disponível em fernandorodrigues.blogspot.com.br/proibir-doacao-de-empresa-vai-aumentar-caixa-dois-diz-transparencia

17 Disponível em <http://tudorondonia.com.br/noticias/reforma-politica-quer-acabar-com-caixa-dois>

MARCONDES PEREIRA ASSUNÇÃO é advogado militante em São Paulo, coordenador da Comissão de Direito Eleitoral da 94.^a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Penha de França – Seção São Paulo. Pós-graduado em Direito Previdenciário pela Faculdade Legale (Falegale), de São Paulo e coautor da obra *Ficha Limpa, a lei da cidadania – manual para brasileiros conscientes*. Realejo Edições-2010.

MOACIR ASSUNÇÃO é mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pós-graduado em Ciências Sociais e professor dos cursos de Jornalismo e Administração de Empresas da Universidade São Judas Tadeu (USJT), de São Paulo, e de Jornalismo na FMU-FIAMM, jornalista, ex-repórter de política do jornal *O Estado de S. Paulo*, coautor da obra *Ficha Limpa, a lei da Cidadania – manual para brasileiros conscientes*. Realejo Edições, 2010 e autor dos livros *Nem heróis nem vilões* (sobre a Guerra do Paraguai) e *Os homens que mataram o facínora* (sobre os inimigos de Lampião), ambos da Editora Record, e *Luiz Carlos Prestes, um revolucionário brasileiro* (Ed. Lazuli).

REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ática, São Paulo, 3ª edição, 2002
- COPOLA, Gina. A suspensão dos direitos políticos: lei de improbidade administrativa e lei da ficha limpa. Disponível em: <http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%20>
- FALCÃO, Joaquim and OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder Judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha limpa”. Opin.Publica (online).2012, vol. 18, n.2. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>
- MARCHETTI, V. A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira. *Interesse Nacional*, n.º 12, p. 33-42, 2011. Disponível em <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edições-revista-a-ficha-limpa-no-contexto-da-governanca-eleitoral-brasileira>
- MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. A “lei da ficha limpa”: uma responsabilidade prospectiva? A que preço? *Revista SVRJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 237-262, agosto 2012.
- MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e representação política: a iniciativa popular e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Dissertação de mestrado em gestão e políticas públicas, apresentado à Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo, em 2011, sob a orientação do professor Cláudio Gonçalves Couto.
- PEREIRA, C. and TAYLOR, M. Clean State Law: Raising Accountability in Brazil., 2010. Disponível em: http://brookings.edu/opinions/2010/1222_brazil_corruption_pereira. Aspx.
- VÁRIOS AUTORES. Curso: 1.º seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Rio de Janeiro, 11 e 25 de maio/2012. Promoção: Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj).