



RAFAEL RODRIGUES DE SOUZA

**CARGO POLÍTICO ELETIVO: A VIDA PREGRESSA DO
CANDIDATO COMO FUNDAMENTO PARA SUA
INELEGIBILIDADE**

FLORIANÓPOLIS - SC

2009

RAFAEL RODRIGUES DE SOUZA

**CARGO POLÍTICO ELETIVO: A VIDA PREGRESSA DO
CANDIDATO COMO FUNDAMENTO PARA SUA
INELEGIBILIDADE**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Orides Mezzaroba

FLORIANÓPOLIS - SC

2009



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada “Cargo político eletivo: a vida pregressa do candidato como fundamento para sua inelegibilidade”, elaborada pelo acadêmico Rafael Rodrigues de Souza e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo relacionados, obteve aprovação com nota ____ (____), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, por meio da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 30/11/2009.

Prof. Orides Mezzaroba

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Tereza Cristina e Valdevino pelo apoio incondicional durante todos os anos de minha vida.

Aos meus irmãos Marcella, Fernanda e Eric pelas alegrias compartilhadas e à minha namorada pelo incentivo constante. Perdão pela minha ausência!

Ao meu orientador, Professor Orides Mezzaroba, por sua competência para me auxiliar na elaboração deste trabalho.

Agradeço antecipadamente aos componentes da banca pela disposição em me avaliar.

Por fim, a todos aqueles, que embora não citados, contribuíram de alguma forma para a realização desta monografia.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) buscou regular a vida política do país, estipulando diversos deveres e direitos aos candidatos a cargos político-eletivos. Dentre os deveres que pressupõe está aquele que exige do candidato uma conduta ilibada, sem a prática de fatos capazes de manchar a reputação do representante do povo, o que traria reflexo negativo para as instituições da República Brasileira. Diante da ineficácia da CRFB, e da patente omissão da Lei Complementar nº 64/90, que aquela incumbiu de estabelecer novas hipóteses de inelegibilidades no direito brasileiro, o Poder Judiciário, através de cuidadosa interpretação das normas e princípios do direito, tem buscado suprimir a omissão legislativa, o que tem gerado severas críticas de parte da sociedade e vultosos elogios de outra, demonstrando a polarização gerada pelo tema e sua relevância. O método utilizado neste trabalho será o dedutivo, mediante a apreciação de doutrina especializada, da mais recente jurisprudência e da legislação em vigor.

A elaboração deste trabalho será embasada no estudo das inelegibilidades e da vida pregressa do candidato como elemento desabonador de candidaturas daqueles sem condições de gerir a *res publica*, incluindo-se, para tanto, a análise da inelegibilidade, da forma como se exerce a representatividade política no direito brasileiro e na maneira como estas discussões vem sendo construídas no universo jurídico pátrio. No capítulo inaugural, será realizado um breve esboço sobre dois princípios que tem se sobrepuesto nas discussões jurisprudenciais e doutrinárias sobre o tema: a presunção de inocência e a moralidade administrativa, as quais serão analisadas desde sua origem histórica até seu desenvolvimento na ordem jurídica pátria atual. Ademais, será feito um breve estudo do instituto da inelegibilidade, das suas hipóteses de ocorrência e sua localização no campo dos direitos políticos. No segundo capítulo, será discutido o tema da representação política, mais especificamente a relação entre representantes e representados. Será feita uma análise histórica do tema, partindo das civilizações clássicas até o direito brasileiro atual. Serão vistos, ainda, os diferentes tipos de mandatos, bem como o principal instrumento de representatividade política no Brasil atual, o partido político. Após, será estudado o tema da crise dos atuais modelos de representatividade política, situando os principais motivos pelos quais não mais há verdadeira identidade entre eleitores e eleitos, fazendo com que novas formas de garantir efetiva representatividade necessitem ser desenvolvidas. No terceiro capítulo, desenvolver-se-á a temática principal, com uma introdução da controvérsia, o conceito de vida pregressa, as principais argumentações contrárias e favoráveis, na doutrina e na jurisprudência, procedendo-se um olhar sobre os projetos de lei que tramitam na atualidade no sentido de buscar uma solução para controvérsia. Ao fim, este trabalho tem por escopo demonstrar que a ausência de expressa previsão da vida pregressa na legislação infra-constitucional que regula as inelegibilidades no direito brasileiro não pode servir como escudo para a impunidade de candidatos que não sustentam a carga moral necessária para representação política.

Palavras-chave: Inelegibilidades. Presunção de Inocência. Moralidade Administrativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 PRINCÍPIOS E INELEGIBILIDADES: CONCEITOS INICIAIS	10
1.1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	10
1.1.1 Evolução Histórica	11
1.1.2 Conceituação	13
1.1.3 Abrangência da Moralidade Administrativa.....	15
1.2 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.....	19
1.2.1 Evolução histórica	19
1.2.2 Abrangência da Presunção de Inocência no Direito brasileiro.....	22
1.3 INELEGIBILIDADES	24
1.3.1 Direitos Políticos Positivos e Negativos.....	25
1.3.2 Conceitos e classificações	25
1.3.3 Causas Constitucionais de Inelegibilidade	26
1.3.4 Causas infraconstitucionais de Inelegibilidade.....	29
2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	34
2.1 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NA HISTÓRIA	34
2.1.1 Representatividade Política na Antiguidade.....	34
2.1.2 Representatividade na Era Moderna.....	37
2.1.2.1 Representatividade Medieval: Experiência Britânica.....	37
2.1.2.2 Representatividade na Era Moderna: As Revoluções Americana e Francesa.....	39
2.2 MANDATO POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO	40
2.2.1 Teorias da Representação	40
2.2.2 Modelos de Mandato	43
2.3 PARTIDOS POLÍTICOS	44
2.3.1 Constitucionalização dos Partidos Políticos no mundo.....	45

2.3.2	Constitucionalização dos Partidos Políticos no Brasil	46
2.3.3	Partidos Políticos da Nova Ordem Constitucional Brasileira.....	51
2.3.3.1	Requisitos para Criação dos Partidos Políticos no Brasil.....	52
2.3.3.2	Vedações aos Partidos Políticos no Brasil.....	53
2.3.3.3	Garantias dos Partidos Políticos no Brasil.....	53
2.4	CRISE DOS MODELOS ATUAIS DE REPRESENTATIVIDADE	55
2.4.1	Crise pela Representação de Interesses	55
2.4.2	Crise de Representatividade e Meios de Comunicação.....	57
2.4.3	Crise de Representatividade no Estado Brasileiro.....	58
	3 A VIDA PREGRESSA COMO FUNDAMENTO PARA A INELEGIBILIDADE DE CANDIDATO À CARGO POLÍTICO-ELETIVO.....	61
3.1	APRESENTAÇÃO DA CONTROVÉRSIA	61
3.1.1	O Conflito Principal	62
3.1.2	A Conceituação de Vida Pgressa.....	64
3.2	DA DOUTRINA EXISTENTE SOBRE O TEMA.....	65
3.2.1	O Posicionamento pela Presunção de Inocência	65
3.2.2	O Posicionamento pela Moralidade na Administração	68
3.3	DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE VIDA PREGRESSA E INELEGIBILIDADE	73
3.3.1	O Posicionamento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.....	73
3.3.2	O Posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral	74
3.3.3	O Caso Eurico Miranda	76
3.3.4	O Posicionamento do Supremo Tribunal Federal: a ADPF nº 144	79
3.3.5	Os Projetos de Lei para a Inclusão da Vida Pgressa no Rol das Inelegibilidades.....	82
	CONCLUSÃO.....	86
	REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

É notória a difícil relação entre a população brasileira e seus representantes eleitos mediante sufrágio. São diversos os escândalos envolvendo políticos eleitos que ocupam cargos tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo.

Neste ambiente, não é surpresa que a descrença da maioria da população nos órgãos de representatividade tenha alcançado níveis alarmantes nas últimas décadas. Contribui para a piora deste quadro a crescente imagem de impunidade que contamina a grande mídia.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) buscou regular a vida política do país, estipulando diversos deveres e direitos aos candidatos a cargos político-eletivos. Dentre os deveres que pressupõe está aquele que exige do candidato uma conduta ilibada, sem a prática de fatos capazes de manchar a reputação do representante do povo, o que traria reflexo negativo para as instituições da República Brasileira .

Diante da ineficácia da CFRB, e da patente omissão da Lei Complementar nº 64/90, que aquela incumbiu de estabelecer novas hipóteses de inelegibilidades no direito brasileiro, o Poder Judiciário, através de cuidadosa interpretação das normas e princípios do direito, tem buscado suprimir a omissão legislativa, o que tem gerado severas críticas de parte da sociedade e vultosos elogios de outra, demonstrando a polarização gerada pelo tema e sua relevância.

O método utilizado neste trabalho será o dedutivo, mediante a apreciação de doutrina especializada, da mais recente jurisprudência e da legislação em vigor.

A elaboração deste trabalho será embasada no estudo das inelegibilidades e da vida pregressa do candidato como elemento desabonador de candidaturas daqueles sem condições de gerir a *res publica*, incluindo-se, para tanto, a análise da inelegibilidade, da forma como se exerce a representatividade política no direito brasileiro e na maneira como estas discussões vem sendo construídas no universo jurídico pátrio.

No capítulo inaugural, será realizado um breve esboço sobre dois princípios que tem se sobreposto nas discussões jurisprudenciais e doutrinárias sobre o tema: a presunção de inocência e a moralidade administrativa, as quais serão analisadas desde sua origem histórica até seu desenvolvimento na ordem jurídica pátria atual. Ademais, será feito um breve estudo do instituto da inelegibilidade, das suas hipóteses de ocorrência e sua localização no campo dos direitos políticos.

No segundo capítulo, será discutido o tema da representação política, mais especificamente a relação entre representantes e representados. Será feita uma análise histórica do tema, partindo das civilizações clássicas até o direito brasileiro atual. Serão vistos, ainda, os diferentes tipos de mandatos, bem como o principal instrumento de representatividade política no Brasil atual, o partido político.

Após, será estudado o tema da crise dos atuais modelos de representatividade política, situando os principais motivos pelos quais não mais há verdadeira identidade entre eleitores e eleitos, fazendo com que novas formas de garantir efetiva representatividade necessitem ser desenvolvidas.

No terceiro capítulo, desenvolver-se-á a temática principal, com uma introdução da controvérsia, o conceito de vida pregressa, as principais argumentações contrárias e favoráveis, na doutrina e na jurisprudência, procedendo-se um olhar sobre os projetos de lei que tramitam na atualidade no sentido de buscar uma solução para controvérsia.

Ao fim, este trabalho tem por escopo demonstrar que a ausência de expressa previsão da vida pregressa na legislação infra-constitucional que regula as inelegibilidades no direito brasileiro não pode servir como escudo para a impunidade de candidatos que não sustentam a carga moral necessária para representação política.

1. PRINCÍPIOS E INELEGIBILIDADES: CONCEITOS INICIAIS

Importante em um primeiro momento realizar um estudo de princípios que serão extremamente importantes ao logo deste trabalho, mais precisamente os princípios da moralidade administrativa e da presunção de inocência, cujo conflito irá nortear a discussão sobre vida pregressa e inelegibilidade na doutrina e na jurisprudência, assim como o instituto da inelegibilidade na forma que atualmente existe no direito brasileiro.

1.1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Alçado à condição de princípio basilar da Administração Pública com o advento da CRFB, o princípio da Moralidade da Administração Pública tem-se demonstrado um dos mais complexos princípios no tocante à conceituação, por força dos inúmeros significados que podem ser assumidos pela palavra moral.

De fato, é comum, em que pese o caráter constitucional deste princípio, que ainda hoje, diante do difícil significado da palavra moral, ele tenha sua autonomia contestada por parte da doutrina brasileira, que prefere considerá-lo como igual em conteúdo a princípios tão diversos como a Finalidade Pública ou a Legalidade (MEDAUAR, 1996, p. 141).

Não se discute a relação entre o Princípio da Moralidade Pública e os demais. É possível que dele decorram todos os outros. Contudo, inviável confundí-los. A finalidade de qualquer ato administrativo será sempre o interesse público. Claro, portanto, que tal princípio exerce sua força, primordialmente, sobre a “criatura” e não o “criador”, ainda que dele decorra um dever para agente público. A moralidade, ao contrário, visa atuar na psique do agente, de tal forma que coíba condutas inapropriadas. (MEDAUAR, 1996, p. 41)

Ressalte-se a impropriedade e não a ilegalidade da conduta, uma vez que a Moralidade Pública tem abrangência maior do que o princípio da Legalidade, sendo mais exigente. Para melhor caracterização desta maior exigência, recorre-se ao exemplo de Odete Medauar (1996, p. 142):

Em geral, a percepção da moralidade administrativa ocorre no enfoque contextual; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do conjunto de regras de condutas extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Ex: Em momento de crise financeira, em uma época de redução de mordomias, em um período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetua gastos com aquisição de automóveis de luxo para 'servir' autoridades, mesmo que tal aquisição revista-se de legalidade.

Em sentido contrário, Celso Bastos não concebe um ato legal, mas imoral. Diante de ato manifestamente imoral, estar-se-á, também, diante de lei imoral, o que é impossível, porquanto esta será sempre a expressão de um minus ético, como coloca o autor. Portanto, nunca haverá imoralidade no cumprimento da lei. (MEDAUAR, 1996, p. 142)

Adotando-se um posicionamento ou outro, denota-se que os dois princípios possuem conteúdos diversos, ainda que intimamente ligados. Sobre esta ligação discorre Pazzaglini Filho (2003, p. 30):

Nesta linha, a legalidade, que é o cerne de todos os demais princípios constitucionais, deve ser compreendida como legalidade ética, isto é, legalidade sempre associada à moral na gestão pública. A legalidade desprovida de conteúdo ético constitui insuportável distanciamento entre o direito e a justiça e, por isso, não legitima a conduta política.

Ultrapassada qualquer dúvida sobre a autonomia da Moralidade Administrativa, tem-se a difícil tarefa de conceituar a tal princípio. Para tanto, imperiosa uma breve análise histórica de sua criação e desenvolvimento em contexto jurídico.

1.1.1 Evolução Histórica

Vigia, ao final do século 18 e início do século 19, a idéia de direito e moral como ordens separadas. Entre as diferenças ressaltadas pelos pensadores da época, dentre os quais Kant e John Stuart Mill, pode-se citar a crença de que o comportamento moral era seguido unicamente pela mera liberalidade do homem, pois as regras morais não eram dotadas de caráter coercitivo, enquanto as regras jurídicas assim seriam, sendo, pois, respeitadas tão somente por sua natureza, sem que se adentre qualquer motivação para seu cumprimento.

Ademais, aqueles que separavam direito e moral colocavam a segunda como elemento da intimidade da pessoa, enquanto a ordem jurídica exerceria

sua força exteriormente. Por fim, aceitava-se a idéia das normas morais como regras de conduta geradoras de efeitos apenas na esfera do indivíduo, em verdadeiro caráter unilateral, ao passo que a ordem jurídica implicaria em uma relação bilateral ao estabelecer que para um dever existiria um direito correlato atinente a outro sujeito.

Buscando superar tais noções, que hoje demonstram-se absolutamente soterradas, uma aproximação inicial entre direito e moral foi feita por George Ripert ao afirmar que o abuso de poder é um dos elementos da responsabilidade da Administração Pública. Junto a ele, Gaston Morin. O que estes autores efetivamente demonstraram é que o Direito não possui significados apenas jurídicos, sendo a norma jurídica insuficiente para disciplinar toda a vida social.

Mas foi com Maurice Hauriou que moral e direito definitivamente encontraram-se. De fato, o mestre francês foi o primeiro jurista a conceituar a Moralidade administrativa. Para ele, a moralidade administrativa é “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

Maurício Antônio Ribeiro Lopes explica de maneira detalhada as implicações do conceito formulado por Hauriou (1993, p. 29):

O administrador, diante do esquema de Hauriou, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Ao ter que decidir entre o honesto e o desonesto, por considerações de direito e de moral, está cingido a uma escolha que seja a mais eficiente no mais largo espectro para a Administração, e o ato administrativo produzido não poderá se contentar com a mera obediência a lei jurídica, exigirá também à superação das dicotomias morais e estrita correspondência aos padrões éticos internos da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto, como já proclamavam os romanos – *non omne quod licet honestum est*.

Percebe-se, portanto, que o trabalho de Hauriou foi crucial na superação da idéia, essencialmente positivista¹, de moral como elemento interno da Administração, não podendo ser controlada pelo Poder Judiciário, o qual estaria restrito ao controle, unicamente, da legalidade do ato, afastando-se o mérito e a moralidade.

A partir deste ponto, Marcelo Figueiredo (1999, p. 86) identifica três fases distintas no desenvolvimento do princípio da Moralidade Administrativa:

¹ Têmis Limberger (1998) explica que para Kelsen, o mais notório positivista, dentro de sua idéia de Teoria Pura do Direito, as normas sociais tem caráter moral, e não coercitivo. O mestre alemão não aceita que uma ordem coercitiva, para ser considerada como direito, deva satisfazer exigência moral. Afinal, o conceito de moral é relativo, variável no tempo e no espaço, abrangendo questões de foro íntimo. Portanto, se direito fosse moral, teríamos que falar em uma moral absoluta, o que não é o caso.

A primeira fruto do labor de Hauriou e Ripert. Nela a imoralidade é elemento interno da legalidade (conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da Administração Pública).

A segunda, sempre influenciada pela primeira, vislumbra a necessidade de sindicar com maior cuidado e profundidade os motivos de fato discricionariamente considerados pela Administração Pública, bem como as finalidades dos atos administrativos exercidos pelo Agente. A tônica está no controle da administração pública, tendo por apoio teórico o desenvolvimento das teorias dos motivos determinantes e do desvio de poder.

A terceira 'fase' ou abordagem da matéria já enfoca o tema da 'moralidade administrativa' com nova perspectiva. Verifica-se que há desejo do 'governo honesto'. A moralidade, antes exclusiva da ou 'na' 'administração', já é clamada como direito público subjetivo, já adquire foros expressos de juridicidade, torna-se *princípio constitucional*.

Em maior ou menor grau, tem-se que os administrativistas brasileiros como Hely Lopes Meirelles, Adílson Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entre outros², passaram a adotar as teorias anteriormente criadas para impulsionar o progresso da moralidade da administração no direito brasileiro, esforços que certamente culminaram com sua expressa absorção e incorporação no ordenamento jurídico pátrio com a CFRB, no caput do art. 37³.

1.1.2 Conceituação

Importantíssimo, ao se buscar o conceito mais preciso, ou menos aberto, do que venha a ser a moralidade na administração, é enfrentar a reconhecida flexibilidade⁴ da palavra moral, uma vez que esta varia no tempo e no espaço, de várias vezes revestida por concepções políticas ou religiosas.

Para tanto, não se pode confundir a moral comum com a moral jurídica. Sem dúvida está que o direito não pode estar desprovido de um conteúdo ético ou moral. Portanto, a moral comum e a moral jurídica, que aqui se pode chamar também

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

³ Essa flexibilidade levava John Stuart Mill a não reconhecer a moral como elemento capaz de ensejar qualquer tipo de ilicitude. Em resposta, Ribeiro Lopes afirma que o lendário teórico estaria apenas parcialmente correto, porquanto não diferenciava a moral individual da moral coletiva, posto que apenas esta poderia, efetivamente, estabelecer padrões capazes de gerar condutas reprováveis e antijurídicas. Apenas uma moral de todos homens seria capaz de fazê-lo.

de moral administrativa, são idéias que se encontram e em momento algum se excluem entre si. São, de fato, conceitos complementares (FRANCO SOBRINHO, 1995, p. 31).

Entretanto, acerca das diferenças, é imperioso afirmar que:

A moralidade comum está baseada em um conjunto sistemático de normas que orientam o homem para a realização de seu fim. Isto é, o de realizar, pelo exercício da sua liberdade, a perfeição de sua natureza. O caráter de generalidade posto na moralidade comum é o traço marcante diferenciador da moralidade administrativa. (RIBEIRO LOPES, 1993, p. 33)

Já a moral jurídica ou moral administrativa busca agir na mente do sujeito de direito para que este pautar seu comportamento pessoal de acordo com os interesses da instituição que serve e a finalidade de todos os atos administrativos, o bem comum. São, logo, regras de boa administração. Constituem-se tanto em um dever inafastável do administrador quanto um direito subjetivo dos administrados ao tratamento moral da coisa pública.

A doutrina já convencionou afirmar que a moral jurídica ou administrativa leva a criação de verdadeiros *standards* de condutas que devem ser seguidos pelos agentes da administração pública na execução de seu ofício. São os comportamentos desejados e almejados pela sociedade de seus governantes (HARGER, 2008, p. 121).

Contudo, tais comportamentos morais devem emanar do próprio ordenamento jurídico. Isto porque o direito emana do povo, através dos legisladores por eles eleitos. O povo demonstra os padrões de conduta que espera do Estado, e não o contrário.

Marcelo Harger (2008, p. 121-122) assim estabelece a origem dos comportamentos *standards*:

É, portanto, o ordenamento jurídico que seleciona quais os valores morais preponderantes ao utilizar palavras de conteúdo axiológico. Essas palavras podem ter o seu conteúdo modificado no tempo e no espaço, como acontece com todos os conceitos jurídicos indeterminados. Há, no entanto, um limite para o intérprete que consiste no próprio campo semântico da palavra. Não se trata, portanto, de extrair normas de um ordenamento metajurídico, mas sim de preencher o conteúdo de palavras representativas de valores consagrados pelo próprio direito com dados culturais ou extraídos da sociedade.

Pelo exposto, pode-se perceber que o próprio ordenamento irá consagrar as condutas que são exigíveis dos agentes públicos no exercício de suas

funções. Pode parecer paradoxal, mas a lei escrita irá revelar um conteúdo ético-moral que vai além do texto, exercendo seus efeitos no âmbito interno do administrador.

Esta talvez seja a melhor forma para conceituar o princípio da moralidade administrativa: como aquele que exige do agente um comportamento que respeite a lei, mas, mais do que isso, que respeite um conteúdo intrínseco àquilo que está escrito. Não basta, em outras palavras, que o agente cumpra a lei. Terá, outrossim, que portar-se de maneira honesta, com boa-fé, e compatível com as exigências morais de sua função, porquanto a finalidade de sua atuação deverá ser sempre o interesse público⁵.

Conceituado este princípio, resta analisar sua abrangência. Afinal, qual o alcance da moralidade administrativa? Poderá alcançar os atos de natureza política? Poderá ser utilizado para questionar a discricionariedade inerente a alguns atos administrativos?

1.1.3 Abrangência da Moralidade Administrativa

Inegável que com a constitucionalização da moralidade pública, abriu-se a porta para a possibilidade da análise da moralidade dos atos administrativos pelo judiciário, o qual antes ficava adstrito meramente a uma análise sobre a legalidade dos mesmos.

Incumbe anteriormente a qualquer exploração mais profunda sobre o tema, uma rápida conceituação da expressão ato administrativo adotando-se a definição de Hely Lopes (2007, p. 152):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Este conceito, embora possa sofrer algumas alterações nas palavras de outros autores, é amplamente difundido na doutrina, pelo que se evita maiores digressões sobre o tema.

⁵ Neste diapasão, conclui Ribeiro Lopes (*in* Ética e administração Pública, São Paulo: Editora dos Tribunais, 1993, p. 85) conclui: “Na expressão *interesse público* oculta-se o valor de moralidade, ética, igualdade, independência, honestidade objetiva e subjetiva da Administração em relação a rigorosamente todos os assuntos que dizem respeito às Relações da Administração no âmbito externo e interno.”

Para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1993, p. 76), a moralidade é um dos elementos de validade do ato administrativo. Não basta que o ato seja apenas legal formalmente e materialmente. Como visto acima, dentro do texto legal pode-se achar seus valores éticos e morais. Adicionalmente à legalidade, portanto, deve-se observar a aplicação do ato ao caso concreto, bem como sua observância quanto aos *standards* implícitos na norma. Deverá seu conteúdo resguardar estreita relação com seu objeto, única hipótese em que não se poderá recorrer de pronto à moralidade. Estaria, assim, o ato administrativo na dependência de uma condição, a qual “*não deve ser nem impossível nem ilícita*”.

Franco Sobrinho (1993, p. 77-78) defende com veemência que a análise acerca da moralidade do ato administrativo deve-se dar, precipuamente, com a análise do caso concreto, e que eventual nulidade alcançará tanto a forma quanto o conteúdo do mesmo.

Neste sentido:

No comum dos atos os chamados **vícios de vontade** resultam da não moralidade. Igualmente, sem dúvida, os **vícios de forma**, que quando conduzem à nulidade, aparecem circunstancialmente por falta de substrato material, e assim como moralmente imputáveis.

Por não ser moral a lei, como o ato viciado, deixa de ser **direito**. O vício da não-moralidade atinge sem reservas a vontade e também a forma, e isso porque as normas e os atos administrativos executórios não podem se desmerecer por desvios de natureza ética. Melhor dizendo, a legalidade, como princípio, incorpora a moralidade.

O ato não moral, desde a sua origem, é nulo e seu vício insanável quanto à vontade e quanto à forma. A importância do **vício moral** constitui-se na sistemática jurídica em situação fática a ser devidamente apreciada na esfera recursal. Do contrário, *data venia*, a finalidade jurídica ilegítima-se e o conceito de vontade abastarda-se com referência à função mal exercida.

Por óbvio que a moralidade administrativa alcança os atos administrativos nos atos e na forma. Mas estariam os atos de natureza discricionária atrelados ao cumprimento dos requisitos da moralidade administrativa? Afinal, discricionário é aquele ato no qual o agente possui margem para fazer uma escolha que não está expressamente prevista em lei. Isso porque nenhum ato é absolutamente discricionário⁶, estando o agente atrelado aos limites impostos pela norma. Apenas

⁶ Sobre a notável diferença entre arbítrio e discricionariedade, Franco Sobrinho explica que a arbitrariedade é exatamente o oposto do Direito Administrativo como se conhece hodiernamente. Assim o é, pois no Direito Administrativo a Administração está restrita ao comportamento previsto em lei. Discricionariedade, logo, é seguir a norma, e não fazer o que bem se entender. Ainda que a comparação possa parecer de veras crua, a arbitrariedade, que aqui deve ser despida de quaisquer conceitos religiosos,

dentro deste limite o agente poderá escolher entre alternativa a ou b, x ou y, sem seguir escolha pré-determinada. São atos, portanto, que devem respeitar questões de conveniência e oportunidade. Seu limite está no interesse público.

Neste diapasão, Ribeiro Lopes (1993, p. 46) reconhece que a autoridade administrativa não é um poder sem controle, pelo contrário, é fundamental não se olvidar que a legitimidade da administração decorre de opção da sociedade. O autor não consegue enxergar a confusão vista por parte da doutrina entre legalidade e discricionariedade. Para ele, o conflito é apenas aparente, sendo a própria moralidade o elemento de diferenciação, porquanto a moralidade da lei é formal, hipotética, enquanto a moralidade da Administração é material.

É nesse sentido o entendimento de Franco Sobrinho, para quem o exercício do poder discricionário depende de circunstâncias. Inobstante a liberdade da Administração, os atos que não cumprirem com requisitos de necessidade, finalidade, competência e objeto, dentre outros, mesmo que protegidos pelo manto da discricionariedade, estarão maculados pelo vício da imoralidade (Franco Sobrinho, 1993, p. 135-137).

Por conta deste caráter material da moralidade da administração, a discricionariedade encontra sua limitação na aplicação *in casu*. Isto porque, é na maneira como tal discricção é outorgada que o Poder Público assegura-se “*que sua aplicação far-se-á sempre de maneira a atender-lhe a finalidade de modo perfeito.*” (Ribeiro Lopes, 1993, p. 48). Dentro de tal raciocínio, não há lei boa ou má. Há tão somente uma aplicação adequada ao caso concreto.

Por fim, arremata o Ribeiro Lopes (1993, p. 48):

Com efeito, seria absurdo e juridicamente inaceitável presumir que a lei, ao conferir discricionariedade, haja abdicado de propor como obrigatória a conduta que lhe satisfaça, com perfeição, a finalidade – ou seja, a melhor, mas adequada, a única apta a traduzir in concreto seu projeto abstrato – e que se contente com quaisquer das providências ensejadas pela abertura da norma. Esta se propõe aberta, propiciatória de ações, exatamente para não obstar a adoção da providência ótima cujo teor só é reconhecível em face da situação concreta. A abertura da norma se destina à garantia da procura de melhor solução.

Diante disso, Marcelo Figueiredo (1999, p. 101) reconhece uma nova fase no controle judicial dos atos administrativos. Fase na qual se afasta o antigo

assemelha-se com muito mais com Direito Civil, no qual as partes encontram-se em situação de maior igualdade, podendo tomar qualquer curso não desautorizado em lei, ainda que não se esteja falando exatamente da mesma coisa. (FRANCO SOBRINHO, 1993. p. 134)

pensamento que não reconhece a moralidade como uma das réguas para análise da atividade administrativa do Estado. Agora, inclusive a discricionariedade, ou melhor, o mérito dos atos administrativos é alcançado pelo princípio da moralidade.

Derradeiramente, cabe verificar que este não se afasta dos atos de natureza política, confundindo-se, muitas vezes, com atos da Administração, ainda que exista razoável diferença.

Atos políticos podem ser vistos como atos *interna corporis*, atos de natureza íntima da atividade de cada esfera do poder. Marcelo Figueiredo (1999, p. 101) nota, inclusive, que esta conceituação impediu, ao longo dos anos, que o judiciário analisasse com mais veemência os atos políticos.

Contudo, sob risco de simplificar tal entendimento, o mesmo autor atesta que, ao contrário da crença histórica, o controle dos atos políticos pela via da moralidade não está proibido diante do princípio da tripartição dos poderes. Isto passa a ser especialmente verdade após a CF/88, que consagra o princípio da Inafastabilidade em seu artigo 5º, inc. XXXV, ao dispor que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Explica Figueiredo (1999, p. 101) que os atos políticos são também atos de caráter jurídico, o que certamente os colocaria ao alcance do controle de sua moralidade. Como exemplo, o autor coloca o art. 55, II, da CRFB⁷, pelo qual o Deputado ou Senador que tiver comportamento incompatível com o decoro de seu cargo político poderá perder o mandato.

O que viria a ser a expressão decoro? De certa forma não está tão distante do conceito de vida pregressa. Apenas aquelas opções de natureza absolutamente técnica é que se encontrariam totalmente afastadas do controle de moralidade pelo judiciário. É, portanto, conceito eivado de subjetividade (FIGUEIREDO, 1999, p. 29/30). Assim, fica claro que a moralidade pode e deve alcançar atos de natureza política.

Assim, percebe-se que o Princípio da Moralidade Administrativa sofreu inúmeras mutações ao longo os anos. Contudo, hoje sabe-se que por força de nossa Constituição, ele faz parte do ordenamento jurídico pátrio, possuindo

⁷ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
(...)

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

sua autonomia, bem como alcançando diversos atos do Poder Público, que não poderá deixar de cumprir os *standards* requisitados internamente pela lei, mesmo que nos hipóteses de atos políticos e discricionariedade, sob pena de flagrante prejuízo à moralidade da Administração.

1.2 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

1.2.1 Origem histórica

À primeira vista, o princípio da Presunção de Inocência pode parecer relativamente simples quando comparado a outros preceitos esculpidos no art. 5º da CRFB. Preceitua o inc. LVII que ninguém poderá ser considerado culpado sem que haja o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. De fato, hodiernamente, grande parte da doutrina tende a ignorar maiores considerações sobre o assunto, uma vez que nenhum dos termos do referido inciso são de difícil conceituação aparente. Entretanto, uma análise mais profunda sobre o tema revelará não apenas a profundidade oculta no texto constitucional, mas também sua complicada origem histórica até alcançar o atual status que usufrui.

Historicamente, a origem do Princípio da Presunção de Inocência remonta à Antiga Roma, mais especificamente ao Cristianismo. Contudo, sua evolução para aquilo que se conhece hoje deu-se de maneira particularmente vagarosa. Isto porque o advento do período medieval colocou excessivos poderes na mão da Igreja Católica. Iniciou-se a fase conhecida como Inquisição.

A grande característica deste momento talvez seja o dever do acusado em provar sua inocência perante seus acusadores. Não existiam regras processuais ou quaisquer outras garantias capazes de assegurar a integridade física ou mental do acusado, ficando todas as disposições de seu julgamento ao bel prazer de seus perseguidores.

A superação do medievalismo cristão pela figura do monarca pouco alterou o estado das coisas. Na monarquia havia uma figura superior, concentradora de poderes. Não raramente aqueles que se encontrassem em situação desfavorável perante o Rei não poderiam proteger-se de qualquer maneira, sendo que a

acusação tornava-se sinônimo de condenação. Longe de ser uma forma eficaz de combater a criminalidade, o Absolutismo não foi capaz de coibir a violência em uma sociedade em mutação constante. A Revolução Industrial, e sua conseqüente excessiva urbanização, tão somente agravou a situação calamitosa da Europa da metade do Séc. XVIII.

Concomitantemente, Beccaria e, posteriormente, Voltaire iniciaram as primeiras discussões sobre o tema. Pela primeira vez, a presunção de inocência apareceu como verdadeiro instrumento para auxiliar no combate à criminalidade, uma vez que buscava eficiência nas condenações ao invés de quantidade.

Sua definitiva consagração, entretanto, somente aconteceu com a Revolução Francesa, em 1789, momento de culminação dos ideais iluministas. Dispunha o art. 9º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: *“Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se se julgar indispensável prendê-lo, todo rigor desnecessário à guarda de sua pessoa, deverá ser severamente punido pela lei.”*

Contudo, o notável avanço desfez-se parcialmente com o Código de Instrução Criminal de 1808. Oliveira (1995, p. 39) reconhece que o referido diploma legal *“ampliava os poderes do juiz da instrução permitindo-lhe cometer verdadeiros abusos, como por exemplo, determinar a expedição de mandados de prisão ao seu alvedrio.”* Tratava-se, portanto, de um momento de superação das idéias clássicas pelos teóricos do positivismo criminológico, liderado especialmente por Garofalo e Ferri⁸.

Gomes Filho (1991, p. 12-17) admite que a dificuldade na superação das idéias antigas deu-se por uma incapacidade de dar um caráter prático aos novos conceitos, especialmente no tocante aos atores jurídicos, os quais eram nitidamente despreparados para aplicar o novo princípio. Outrossim, lembra que as idéias positivistas (Escola Técnico-Jurídica) influenciaram o Codex Processual Penal Italiano, de natureza fortemente fascista, que por sua vez teve grande influência no Diploma penal brasileiro de 1941, ainda vigente, demonstrando o grande alcance das idéias repressivas.

⁸ Gomes Filho (1991, p.13) destaca que Garofalo considerava as teses clássicas abstratas e deduzidas de princípios não demonstrados. Ademais, o estudioso italiano acreditava que se havia presunção, a mesma seria de culpabilidade e não inocência, uma vez que a culpa era antecipada pela sociedade. Ferri, por sua vez, acreditava na relativização do princípio. A sociedade deveria absolver o indivíduo apenas quando sua inocência estivesse devidamente comprovada por uma rigorosa avaliação das provas.

Contudo, grande evolução finalmente permitiria a difusão do princípio da presunção de inocência. A tragédia da Segunda Guerra Mundial abriu os olhos do mundo para a necessidade de criar um organismo supranacional para ajudar na manutenção dos tempos de paz.

A fundação da Organização da Nações Unidas - ONU, em 1945, levou, em 10 de dezembro de 1948, após votação praticamente unânime, à proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que em seu art. 11 anunciava que: *“Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se prove sua culpabilidade, conforme a lei e em juízo público no qual sejam asseguradas todas as garantias necessárias à defesa.”*

Sobre o que representou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Alves de Oliveira (1995, p. 39):

Cabe ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo refere-se à “proclamação de direitos fundamentais” pela Assembléia Geral, termo que pela sua expressividade quer significar que esses mesmos direitos são inerentes à pessoa humana, não dependendo de qualquer concessão ou reconhecimento por parte dos governos, de entidades ou da própria Organização das Nações Unidas, proclamados que são, independentem de qualquer vontade ou formalidade. E assim é, que também a presunção de inocência opera a favor do acusado sem que para tal tenha que tomar qualquer providência.

Assim como no momento posterior à Revolução Francesa, a ausência de poder impositivo por parte da ONU impediu a efetivação da supracitada norma e demais de decorrentes. Entretanto, inegável que a conquista alcançada permitiu que, no capo dos tratados internacionais, o princípio da presunção de inocência ganhasse força.

Tal força fez com que, em 1969, fosse firmado o Pacto de San José, na Costa Rica. Tal Tratado, em seu art. 8º, estabeleceu uma série de garantias judiciais, dentre elas a presunção de inocência. Destaca-se também a utilização da presunção de inocência nas Constituições Francesas de 1946 e 1958, na Constituição Italiana de 1948 (já liberta das amarras do fascismo), dentre outros textos europeus (ALVES DE OLIVEIRA, 1995, p. 40).

Diante de tal cenário, seria apenas uma questão de tempo até a presunção de inocência adentrasse o ordenamento jurídico pátrio. Gomes Filho (1991, p. 31.) lembra que antes da Constituição de 1988, a presunção de inocência já havia sido amplamente discutida em importantes julgados do Supremo Tribunal Federal. (STF)

1.2.3 Abrangência da Presunção de Inocência no Direito brasileiro

Foi tão-somente com a Carta Magna de 1988 que a presunção de inocência adentrou oficialmente o ordenamento jurídico brasileiro. Essa “juridicialização”, como será abordada a seguir, inclusive ultrapassou os limites da própria conceituação possível em uma análise gramatical da expressão. O novo princípio ajudou a revitalizar o que se entende por devido processo legal.

Varalda (2007, p. 45) nota que o art. 5º, LVII, da CRFB deixou de mencionar expressamente em sua redação a “presunção de inocência”, o que, em um momento inicial teria gerado alguns subterfúgios de interpretação. Mais especificamente, referido autor menciona o posicionamento de Júlio Fabrini Mirabete, que apoiado por parte da doutrina técnico-positiva italiana, defendia a existência de uma tendência à presunção de inocência. Isto porque, com a propositura da ação penal instala-se uma incerteza sobre a inocência do acusado até o trânsito em julgado da sentença absolutória.

Inobstante a resistência inicial, a presunção de inocência venceu, demonstrando a opção jurisprudencial e doutrinária que privilegia o *jus libertatis* do indivíduo sobre o *jus puniendi* do Estado.

Superada uma breve análise da origem e desenvolvimento histórico do princípio, cabe a pergunta: qual o conteúdo do princípio presunção de inocência? De fato, parece ser impossível buscar a abrangência do primado constitucional sem uma visão de conjunto, que leve em conta as demais garantias processuais penais vislumbradas pela Constituição Federal.

Sobre o tema, Alves de Oliveira (1995, p. 40) afirma que:

[...] da presunção de inocência originam outras regras. Dentre elas que o indivíduo só poderá ser processado nas ocorrências legalmente previstas; a garantia do devido processo legal, observados os procedimentos legais; a exigência de prévia e regular citação; a íntima relação no campo probatório, com o brocardo *in dubio pro réu*, em que pesando dúvidas deve-se favorecer ao réu, no caso de exclusão de crime ou exclusão de punibilidade.

No mesmo diapasão, Gomes Filho (1991, p. 37) vê o princípio como verdadeiramente informador dos demais. Seria a presunção de inocência:

[...] instrumento de aplicação de sanções punitivas em um sistema jurídico no qual sejam respeitados, fundamentalmente, os valores inerentes à dignidade da pessoa humana; como tal, deve servir de pressuposto e parâmetro de todas as atividades estatais concernentes à repressão criminal.

O autor lembra, ainda, que a presunção de inocência possui caráter ideológico e técnico. O primeiro refere-se às normas de caráter comportamental pelas quais se protege os interesses do acusado em uma ação penal. É o caráter político do princípio. Sua segunda face está estampada na forma de aplicação do direito, ou seja, relaciona-se com a aplicação da lei pelo magistrado no sentido de proteger as garantias do réu.

Assim explica Gomes Filho (1991, p. 37):

Sob esse enfoque, a garantia constitucional não se revela somente no momento da decisão, como expressão da máxima *in dubio pro reo*, mas se impõe igualmente como regra de tratamento do suspeito, indiciado ou acusado, que antes da condenação não pode sofrer qualquer equiparação ao culpado; e, sobretudo indica a necessidade de se assegurar no âmbito da justiça criminal, a igualdade do cidadão no confronto com o poder punitivo, através de um processo 'justo'.

Assim, possível verificar que o princípio da presunção de inocência exercerá seus maiores efeitos no campo da produção de provas. Ao acusado, por exemplo, não recai a obrigação de demonstrar sua inocência. Caberá à acusação demonstrar que o réu praticou a infração penal pela qual resta acusado. Pode-se dizer então que a inversão do *onus probandi*. Por consequência, o acusado não pode ser obrigado a produzir provas contra si.

Alves de Oliveira (1995, p. 42) observa a existência de duas posições diametralmente opostas naquilo que se refere à existência de um ônus da prova no processo criminal.

De fato, tal autora verifica que parte da doutrina alega que cabe ao magistrado conduzir a investigação e apurar os fatos. As partes pouco podem fazer neste ponto, sendo que não existe, portanto, um ônus da prova a cumprir.

Por outro lado, a existência desta obrigação é defendida por outra parte da doutrina. Contudo, não seria uma repartição de obrigações, mas sim um ônus pertencente exclusivamente à parte acusadora. A esta, e tão-somente esta, recairia o dever de provar a existência dos elementos que comprovem a ocorrência dos fatos cuja prática é imputada ao acusado, bem como o ônus de provar a inexistência de elementos que desabonem a pretensão punitiva.

A autora observa ainda que “*a atividade probatória deve estar atenta à existência dos fatos imputados, e não ficar rebuscando as alegações que o acusado faz em sua defesa. O que deve ser demonstrado é a imputação dos fatos, e não a veracidade dos dados que lhe serviram de base.*” (1995, p. 42).

Sobre a estreita relação entre a produção de provas no âmbito do processo criminal e o *in dubio pro reu*, a doutrina verifica que, infelizmente, o direito brasileiro não assimilou o princípio em sua totalidade. Como exemplo, Damásio de Jesus aponta o art. 386, IV, do CPP. A referida norma, que prevê a absolvição do acusado no caso de provas insuficientes para a condenação, seria incompatível com o princípio.

O doutrinador (1991, p. 79) explica que “Se há nos autos a exigência de prova de um fato, e ela apresenta dúvida razoável, esse fato deve ser considerado como não provado. O réu precisa ser absolvido porque não há prova do fato e não porque a prova é insuficiente.”

Por fim, Varalda (2007, p. 65) argumenta que o princípio da presunção de inocência não pode servir, contudo, para engessar o magistrado na hora da apreciação da prova. Pelo contrário, o autor reconhece que o magistrado deve ter certa liberdade para navegar durante a instrução criminal, e que o princípio não diminui em nada a capacidade do Juiz em avaliar a prova de acordo com sua consciência.

É preciso dizer que seria possível tecer inúmeras considerações acerca do tema. Contudo, a análise acima é suficiente para demonstrar que, em que pese o pouco destaque que o tema possui na doutrina, a presunção de inocência é solo fértil para discussões, visto que na prática forense a aplicação do princípio encontra inúmeros obstáculos.

1.3 INELEGIBILIDADES

Estando a inelegibilidade inserida no campo dos direitos políticos, cabe analisar, em um primeiro momento, a importante diferenciação entre os direitos políticos positivos e os direitos políticos negativos.

1.3.1 Direitos Políticos Positivos e Negativos

Imprescindível, em um primeiro momento, na análise do instituto da inelegibilidade, esclarecer que este é um direito de natureza política, e que estes podem ser divididos em duas categorias, os positivos e os negativos.

Direitos Políticos Positivos são aqueles que:

[...] asseguram o direito subjetivo de participar no processo político e nos órgãos governamentais; elas garantem a participação do povo no poder de dominação política. São o direito de voto nas eleições, o direito de elegibilidade (direito de ser votado), o direito de voto nos plebiscitos e referendos, o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar os partidos políticos e deles participar (Silva Lima, 2007, p. 01).

Por sua vez, os Direitos Políticos Negativos dizem respeito à capacidade de uma pessoa ser votada, de participar da vida política do país na condição de quem exerce cargo político. No intuito de aprimorar o desempenho daqueles eleitos a cargos políticos, a CRFB de 1988 estabeleceu em seu art. 14 as hipóteses de supressão deste direito tido como fundamental.

1.3.2 Conceitos e classificações

Inelegibilidade é ausência das condições de exercício dos direitos políticos passivos; direito de ser votado. Pode ser dividida, na teoria de Adriano Soares da Costa (2006, p. 123), em inelegibilidade inata ou cominada. É inata quando é comum a todos os brasileiros que não satisfaçam as condições originárias para a concessão do registro eleitoral. É cominada quando decorrente de algum fato ilícito, aplicada como sanção que impossibilita concorrer validamente a um mandato eletivo, que apenas pode ser prevista por lei complementar, na forma do § 9º do art.14 da CRFB/88. A espécie cominada pode ser simples ou potenciada. A inelegibilidade cominada simples é aquela que impede o cidadão de concorrer na eleição em que o ilícito ocorreu, enquanto a inelegibilidade cominada potenciada é aquela que obsta alguém de disputar eleições por um determinado lapso temporal, certo ou indeterminado, dependente de alguma condição extintiva.

Nogueira da Cunha (2004, p. 57) adiciona a estas a distinção entre inelegibilidades absolutas (a qualquer cargo) ou relativas (apenas alguns cargos ou apenas a algum ou alguns territórios).

Tozzi (2006, p. 16) reconhece na conceituação de inelegibilidade uma forte carga ético-moralizadora que vai além da simples conceituação legal. Para o autor, “as inelegibilidades se revestem sempre de uma inspiração de natureza ética e cuja finalidade precípua é a de eliminar ou amenizar as influências perniciosas que possam macular a lisura e a legitimidade dos pleitos eleitorais.”

Na doutrina, não serão encontradas outras conceituações que fujam desta idéia da inelegibilidade como ausência de fatos negativos que impeçam o exercício do direito político passivo de ser votado, pelo que mais interessante é analisar as inelegibilidades no direito brasileiro, tanto suas causas constitucionais quanto as infra-constitucionais.

1.3.3 Causas Constitucionais de Inelegibilidade

Na Constituição Federal, as hipóteses de inelegibilidade estão previstas em sua maior parte no art. 14 desse diploma. Inicialmente, o parágrafo quarto do referido dispositivo declara as hipóteses de inalistáveis.

Inalistáveis são aqueles que não podem exercer seu direito eleitoral ativo (direito de votar). Não são, portanto, cidadãos brasileiros. Logo, não podem exercer o direito de serem eleitos. A CRFB diz que são inalistáveis, e portanto inelegíveis, os estrangeiros, os menores de 16 anos (absolutamente incapazes na esfera cível) e, durante o período militar obrigatório, os conscritos.

Duas ressalvas devem ser feitas quanto aos estrangeiros. Primeiramente, por óbvio que os estrangeiros equiparam-se os apátridas (aqueles que não possuem pátria). Quanto aos cidadãos de nacionalidade portuguesa, nos termos do § 1º da CRFB, aqueles com residência fixa em território nacional terão os direitos políticos concedidos aos brasileiros natos e naturalizados sempre que haja reciprocidade da legislação portuguesa.

São igualmente inelegíveis os analfabetos, conforme a dicção do § 4º do art. 14. Contudo, havendo necessidade, a Justiça eleitoral poderá realizar testes

nos candidatos cuja candidatura tenha sido requerida por partido político. Tais testes deverão aferir o grau de analfabetismo, o qual não poderá confundir-se com simples ausência de domínio da língua nacional.

No § 5º, veda a CRFB a possibilidade de que o Chefe do Executivo eleja-se para mais do que tão-somente um mandato sucessivo no mesmo cargo. Assim, o Presidente da República, os Governadores de Estados e do Distrito Federal, dos Prefeitos e daqueles que os tenham substituído e sucedido, sem a necessidade de prazo de desincompatibilização ou renúncia ao cargo.⁹ Ressalte-se que, nestes casos, o chefe do Executivo, ou seus substitutos e sucessores, podem recorrer à reeleição, por uma única vez, ainda no exercício do cargo.

Contudo, haverá prazo de desincompatibilização quando o chefe do Executivo desejar concorrer a cargo diferente do que já exerce. A regra está contida no § 6º do art. 14, e torna inelegível o Presidente da República, os Governadores e Prefeitos que não renunciem a seus cargos em período de 6 (seis) meses antes do novo sufrágio.

Uma das mais complexas causas de inelegibilidade constitucional é aquela que o § 7º do art. 14 traz em seu bojo. Prevê dito dispositivo que:

São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Trata-se de hipótese de inelegibilidade relativa, pois claro pela dicção da norma que há restrição tanto quanto as pessoas atingidas, bem como ao espaço territorial abrangido, o qual fica restringido à mesma circunscrição do titular.¹¹

A parte final do dispositivo faz a ressalva quanto àqueles cônjuges e parentes que já ocupam cargo político eletivo. Assim, por exemplo, não está inelegível aquele que concorre à reeleição em município em que seu pai seja Prefeito. A jurisprudência tem entendido que tal inelegibilidade não cessa com o falecimento ou a

⁹ O art. 14, § 5º, da CRFB positiva que: O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

¹⁰ § 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

¹¹ O conceito de circunscrição está previsto no art. 86 do Código Eleitoral. Para o Presidente da República, será todo o território nacional. Logicamente, será o estado para o Governador e o município para o Prefeito.

renúncia do chefe do Executivo ainda que em período anterior aos seis meses finais do mandato.

Outro reflexo que causou certa controvérsia diz respeito à aplicabilidade do artigo aos casos de concubinato, que aqui deve ser entendido como união estável. Nogueira da Cunha (2004, p. 84-85) lembra que, em que pese a CRFB ter equiparado a união estável ao casamento e o Tribunal Superior Eleitoral ter entendido que o supracitado artigo estende-se aos concubinos, tendo inclusive editado a Súmula nº 7, neste sentido. Tal entendimento, contudo, foi reformado pelo Supremo Tribunal Federal, o que, inclusive fez com que o TRE reformasse seu pensamento.

Decomain (2004, p. 62), porém, sabiamente argumenta em sentido contrário, não se olvidando que:

[...] o fundamento da inelegibilidade está presente também nesse caso. O vínculo afetivo e familiar (mais até, talvez, do que o jurídico) que tende a unir os cônjuges é que serviu de fundamento ao legislador constituinte, para consagrar essa inelegibilidade. Esse vínculo existe também entre os companheiros. Sem descuidar de que o § 3º do art. 226 da Constituição Federal diz que ‘para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

Quanto aos Militares, deverá ser analisado requisito objetivo no sentido de aferir sua inelegibilidade. Assim, conforme o exposto no § 8º do art. 14, aqueles com menos de 10 (dez) anos de serviço deverão afastar-se de suas atividades como condição de elegibilidade.¹² Nos demais casos, fica permitida a eleição do militar ainda na atividade, tornando-se inativo somente na data da diplomação no caso de ser eleito.

Ao magistrado, o inciso 3º do parágrafo único do art. 95 da Constituição Federal de 1988 veda a filiação partidária enquanto no exercício de seu cargo. Sendo a filiação partidária um requisito para elegibilidade, por óbvio que Juízes no exercício de suas funções serão inelegíveis. Tal regra aplicar-se-á, outrossim, para os Ministros do Tribunal de Contas da União e aos Conselheiros dos Tribunais e Conselhos de Contas estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Por sua vez, Decomain (2004, p.70) traz à baila a situação *sui generis* dos membros do Ministério Público:

¹² § 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Em relação aos integrantes do Ministério Público, o art. 128, § 5º, II, e, da Constituição Federal também lhes veda o exercício das atividades político-partidárias, permitindo, porém, que a lei preveja exceções a essa proibição. Criou-se uma situação híbrida, ao nosso sentir inclusive inconveniente q que, de *lege ferenda*, merecerá alteração constitucional, para proibir-se completamente aos membros do parquet o exercício de tais atividades, hoje incompatíveis com as suas demais funções. (2004, p.70).

Por fim, incumbe analisar a questão da inelegibilidade oriunda da prática de crimes de responsabilidade do Presidente da República e do Vice-Presidente. O art. 85 da CRFB de 1988, em seu parágrafo único, remete à lei para a tipificação dos delitos desta natureza. No caso, a lei que estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente é a Lei 1.079/50.

Assim, o Presidente da República, o Vice-Presidente, que sejam condenados pelo cometimento de crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado condenados por crimes de idêntica natureza conexos aos daqueles, tornam-se inabilitados para o exercício de qualquer outra função pública pelo período de oito anos.

Superada esta análise das inelegibilidades constitucionais, remete-se à LC nº 64/90, à qual compete, com supedâneo no § 9º do mencionado dispositivo, estabelecer as demais hipóteses de inelegibilidades.

1.3.4 Causas infraconstitucionais de Inelegibilidade

Também conhecidas como inelegibilidades legais, as causas infraconstitucionais de impossibilidade do exercício da capacidade eleitoral passiva, ao contrário das causas constitucionais, estão sujeitas aos efeitos da preclusão, havendo limites para sua arguição, sendo previstas pela LC nº 64/90, a qual se passa a analisar com a brevidade pedida por este trabalho, esmiuçando-se apenas as hipóteses principais.

Entretanto, deve-se atentar para os parâmetros estabelecidos pelo texto constitucional para a redação da LC nº 64/90. Isto porque aquele afirma que a nova norma deve:

[...] proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa 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.

Pelo que é possível verificar que a maior parte das hipóteses incidirá nas esferas de crimes contra a Administração Pública.

Tratar-se-á das hipóteses mais relevantes dentre aquelas elencadas pela Lei Complementar.

Primeiramente, remete-se à alínea b do inciso I da LC nº 64/90, no qual se prevê serem inelegíveis:

“os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura”.

Sobre esta hipótese, cabe lembrar que a CF/88 estabelece para Senadores e Deputados Federais a perda do mandato por conduta incompatível com o decoro parlamentar, conceito aberto que sofre forte influência do princípio da moralidade administrativa. O julgamento do acusado, nestes casos, será realizado pela própria casa a que pertença. Não poderá o legislador sujeito a processo de cassação de mandato pedir renúncia.

Na hipótese da alínea c, são inelegíveis o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos. Sobre esta situação, há apenas que se ressaltar a diferença de prazo (três anos) em relação à anterior (oito anos).

Outrossim, entre as inelegibilidades de caráter geral, deve-se verificar a inelegibilidade decorrente de os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos; os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em

processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo.

Por fim, também serão inelegíveis os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade.

Também são inelegíveis os que tenham contra si representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, com trânsito em julgado, em apuração de abuso de poder econômico, “para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes” (alínea e). Constate-se a utilização da expressão crime, o que exclui inelegibilidade por condenação por mera contravenção.

A LC nº 64/90 estabelece também hipóteses de inelegibilidades relativas (específicas para algum cargo). Para Presidente e Vice-Presidente da República são inelegíveis, dentro de um prazo de desincompatibilização de 6 (seis) meses, os Ministros de Estado, os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República, o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o Advogado Geral da União e o Consultor-Geral da República, os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, os Magistrados, os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público, os Governadores de Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, os Interventores Federais, os Secretários de Estado, os Prefeitos Municipais, os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal, o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, os Secretários Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes.

A inelegibilidade é igualmente relativa para os que tenham exercido, em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal; quem tiver

competência ou interesse, direta, indireta ou eventual no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades; quem exerceu cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras ou de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com o órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes; e membros do Ministério Público.

Atente-se para as alíneas *e* e *g*, que demonstram o claro interesse em proteger o processo eleitoral da influência do poder econômico, declarando a inelegibilidade de quem detenha controle de empresas ou de grupo de empresas que atuem no Brasil, em condições de monopólio previstas e não apresentaram à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas; bem como os que tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimento que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes.

O prazo de desincompatibilização cairá para 4 (quatro) meses para os que tenham ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder público ou por recursos arrecadados e repassados pela previdência social; e será de 3 (três) meses para servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundções mantidas pelo Poder Público.

Ainda dentro do art. 1º, ficam estão dispostas regras acerca das inelegibilidades para candidatos aos governos estaduais, prefeituras e legislativo. De maneira geral, aplicar-se-ão a estes cargos, analogicamente, no que couberem, as restrições existentes ao cargo de Presidente da República, respeitando-se os mesmos prazos. Da mesma forma, as regras previstas para Senadores terão semelhante aplicação no tocante aos Deputados e Vereadores.

Derradeiramente, cabe ressaltar que a LC nº 64/90 tratou de reforçar diversas das hipóteses já previstas constitucionalmente (ex: analfabetos, cônjuges e ascendentes e descendentes, assim como colaterais até segundo grau), sendo desnecessárias maiores considerações acerca da matéria. Ressalte-se apenas que em momento algum há qualquer referência à expressão vida pregressa, o que é o cerne da discussão principal deste trabalho.

Terminada uma sucinta análise de institutos cujo conhecimento far-se-á mister durante a análise da problemática principal, chega o momento de discutir o instituto da representação política, a relação entre eleitores e candidatos, bem como a atual crise enfrentada pelos modelos existentes de representatividade.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Inicialmente, não se pode olvidar que a palavra representação possui diferentes significados, variando de acordo com o campo do conhecimento sobre o qual se esteja falando. Dentro das ciências jurídicas, a palavra também adquirirá significados distintos, porquanto uma pessoa que é representante comercial de uma empresa e o advogado que representa seu cliente em juízo não atuam de maneira ou com poderes iguais. Este trabalho visa desenvolver um estudo acerca da representação da forma como ocorre no campo da política.

No âmbito do problema principal desta monografia, faz-se mister compreender qual a exata relação entre representantes e representados, assim como os limites no exercício do mandato por aqueles eleitos para exercer a representação política por parte dos demais.

Para tanto, será feita uma análise da representatividade na história, das diferentes teorias que buscam explicar o instituto da representação política, as espécies de mandatos. Ademais, será verificada a história dos partidos políticos no Brasil, a representação sob a atual ótica constitucional e, por fim, uma breve análise dos motivos que levaram os atuais modelos de representatividade e entrar em falência.

2.1 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NA HISTÓRIA

Em um primeiro momento, incumbe estudar como a representatividade política era exercida na antiguidade, pelo que certamente devem ser adotadas como modelos as duas grandes forças deste período, Grécia e Roma.

2.1.1 Representatividade Política na Antiguidade

Na Grécia clássica, o consenso de que a representatividade ocorria de forma direta não se demonstra completamente correto. Tabosa (1981, p. 67-68) lembra que a Assembleia (Ekklesia) era a forma clássica de exercício da cidadania nas cidades-estado. Todos os seus membros (cerca de 40.000) possuíam direito a voto, o qual era individual. A Assembleia tinha atuação nas áreas eletiva, legislativa e judiciária.

Contudo, a estrutura governamental da Grécia também apresentava a *boule* (*boulé*), um conselho de 500 cidadãos, com no mínimo 35 anos de vida cada, eleitos na proporção de 50 pessoas por cada um dos 10 (dez) tribos ou circunscrições geográficas. Tal modelo fazia com que a maior parte do povo estivesse representada. O poder de atuação da *boulé* era reduzido, mas não inexistente. Atuava, na maior parte, na atividade legislativa, comprovando que houve representação política indireta na Grécia Antiga. (Tabosa, 1981, p. 67-68)

No campo da atividade executiva, os gregos viam-se representados pelos magistrados superiores, os *estrategos*, os quais formavam um conselho responsável pelas atividades militares. Exerciam, pois, atividade mais burocrática do que política, o que era ponto negativo no desempenho de suas atribuições. Os *estrategos* eram eleitos pela *Assembléia*, reforçando o caráter democrático indireto da representatividade grega. (TABOSA, 1981, p. 68-69)

Por sua vez, Roma possuía uma estrutura governamental semelhante à grega, porquanto dotada de magistrados, *assembléias* (*comícios*) e o *senado*. Contudo, estes três órgãos possuíam atribuições diferentes em cada uma destas culturas.

Os *comícios* tiram seu nome do seu local de encontro, um recanto do fórum conhecido como *comitium*. Existiram em três diferentes momentos históricos: *comício* por *cúrias*, *comício* por *centúrias* e *comício* por *tribos*.

Os *comícios* por *cúrias* (*comitia curiata*) constituíam-se exclusivamente pelos cidadãos *patrícios*. Eram 30 (trinta) *cúrias* originárias das três tribos originais. Tratava-se, portanto, de um conceito genealógico de organização. Os *plebeus*, por não possuírem o sangue dos *patrícios*, não possuíam qualquer poder na Roma antiga. Os *comícios* por *centúrias* (*comitia centuriata*) valiam-se de critério diferente. Poderiam a ela pertencer aqueles que possuísem poder econômico, não mais importando os laços de sangue. Neste modelo, os cidadãos estavam divididos em 193 *centúrias*.

A democracia plena, porém, só veio com o *comício* por *tribos* (*comitia tributa*), do qual poderiam participar todos os cidadãos, sendo irrelevantes os critérios de sangue e dinheiro. Existiam 35 tribos, sendo que o critério de identificação de um cidadão junto a uma tribo era o local de seu domicílio. Nos *comícios*, os votos eram “por cabeça”, ou seja, por *cúria*, tribo ou *centúria*. Entre as atribuições dos *comícios*, estavam funções legislativas, eletivas e judiciárias. Destas, destaca-se a função

judiciária que transformava os comícios em verdadeiros tribunais de apelação, julgando recursos de sentenças capitais. (TABOSA, 1981, p. 48)

O senado (*senex*) era composto pelos cidadãos mais antigos de Roma, sendo a idade mínima para participação de 60 anos de idade. Ao final de República, o número de senadores havia alcançado 900 membros. Assim como os comícios, foi, em um primeiro momento, formado pelos membros das aristocracias de sangue. Mais tarde, o senado passou a aceitar cidadãos de maior poder aquisitivo, respeitando apenas os critérios de idade. Reuniam-se por convocação de algum magistrado superior, mas jamais por iniciativa própria. Tal magistrado poderia participar dos encontros, sem qualquer direito a voto.

Sua maior influência podia ser verificada no tocante a sua função legislativa, que poderia ser própria ou originária, ocorrida quando o senado elaborava o *senatusconsultum*, uma das fontes de produção de direito na Roma antiga. Poderia o senado, também, atuar como revisor das leis produzidas pelos comícios. (TABOSA, 1981, p. 49)

Ao senado cabiam também funções executivas, das quais destacam-se controle de arrecadação e despesas do Estado, autorizar o deslocamento de tropas, dentre outras relacionadas com as vidas financeira e militar do Estado. Na esfera política, atuavam no campo da política externa romana, recebendo embaixadores, assinando tratados e fazer guerra e paz.

A magistratura foi uma evolução do governo dos cônsules, os quais começaram a distribuir suas muitas funções para os magistrados. Os magistrados eram eleitos pelos comícios, não podendo ser demitidos *ad nutum* pelos cônsules. Seus mandatos duravam 1 ano, exceto na hipótese de pretores, cujos mandatos chegavam a 5 anos. Existiam diferentes tipos de magistraturas, sendo que, inicialmente, algumas eram exclusivas de patrícios e outras específicas de plebeus. Com o decorrer do tempo, tais exclusividades caíram, passando as classes a concorrerem juntas. (TABOSA), 1981, p. 51-52)

As magistraturas podiam ser ordinárias, extraordinárias ou plebéias. Estas eram o Tribuno, magistrado que defendia os interesses da plebe, e os Edis, auxiliares dos tribunos. As ordinárias podiam ser maiores ou menores. As maiores estavam divididas em consulado, pretura e censura. Consulado funcionava através do princípio da colegialidade, sendo que os atos de um cônsul deveriam ser ratificados por

outro. Na pretura, o pretor ocupava o segundo posto mais importante do executivo romano, assumindo o lugar do cônsul quando este se afastava da cidade. Era guardião da jurisdição civil. O censor tinha como função prioritária a realização do recenseamento, trabalho anteriormente reservado aos cônsules.

Dentre a magistratura ordinária, destacavam-se a Questura e Edilidade curu. No primeiro caso, havia a figura do Questor, que substituíva o cônsul na administração da justiça criminal. Por sua vez, as magistraturas extraordinárias podiam ser o Decenvirato, o Tribunato Consular, a Ditadura e o Triunvirato.

Nascido de um acordo entre patrícios e plebeus, o Decencirato suspendeu a magistratura ordinária. Eram eleitos magistrados extraordinários, os quais tinham como principal função criar uma consolidação com as leis até então existentes, baseando-se nas leis helênicas. O Tribunato Consular foi órgão criado para permitir à plebe a possibilidade de gerência nos negócios de Roma. Existiu na época do consulado, com atribuições menores. A Ditadura, adotada nos momentos de crise, consistia na supressão temporária do funcionamento da estrutura administrativa em favor da concentração dos poderes na mão de um magistrado, o *dictator*. Por fim, o Triunvirato era um conselho com três magistrados, também em momentos de maior tensão. Marcou o fim da República.

2.1.2 Representatividade na Era Moderna

Analisa-se agora as experiências históricas que ajudaram a moldar a representatividade política até alcançar o séculos 19 e 20, dando-se ênfase aos momentos mais importantes até que fosse alcançada a representação liberal.

2.1.2.1 Representatividade Medieval: Experiência Britânica

Ainda que se possa falar em representatividade nas nações clássicas, a representação política, como bem lembra Mezzaroba (2004, p. 20), é criação pré-moderna intrinsecamente ligada com a Inglaterra medieval. Isto porque, no século XI, os barões queriam aumentar seu poder frente ao monarca. Havia, é verdade, o Grande Conselho, composto por barões, bispos e abades, mas este não exercia qualquer tipo de representação. Em que pese a Carta Magna, assinada por João Sem Terra em 1215, ter

representado importante passo do instituto, seu conteúdo, que pregava um poder com maiores limitações para o monarca, foi desrespeitado por seus sucessores.

Ainda de acordo como referido antes (2004, p. 21), Com a chegada de Montfort ao poder, em 1265, o Grande Conselho passou a incluir membros das demais esferas sociais inglesas. Esse constante processo de evolução foi instrumental na divisão, durante o século XIV do parlamento em Câmara dos Lordes (membros hereditários da nobreza) e Câmara dos Comuns (membros eleitos da crescente burguesia), ampliando significativamente a representatividade no Estado inglês.

Em 1688, com a *Bill of Rights*, o controle da monarquia pelo parlamento alcança seu ápice, sendo que com o *Act of Settlement*, em 1701, são introduzidas duas mudanças vitais na estrutura de governo inglesa: a escolha do rei e seus ministros pela maioria parlamentar, bem como o parlamento como única fonte legislativa, com controle dos ministros através de *impeachment*.

A grande evolução ocasionada pela experiência inglesa é assim descrita pelo mesmo autor (2004, p. 31):

Ao ser introduzida, a representação política não comportava nenhuma implicação democrática, operava tão somente como instrumento de articulação e acomodamento das forças políticas no Poder. Somente após a consolidação do Parlamento frente as poderes do Rei é que o regime político passa a atuar na direção crescente da formação de um governo representativo. É necessário ter em mente que se trata do desenvolvimento da noção de Democracia Representativa, que somente se consolidaria séculos mais tarde. As potencialidades virtuais contidas nos primeiros documentos políticos de garantias e liberdades não foram realizadas nem imediatamente, nem completamente. Entretanto, é preciso aceitar as raízes parlamentares inglesas como fundadoras do que veio a configurar-se mais tarde na plenitude do sistema representativo do Estado Liberal.

2.1.2.2 Representatividade na Era Moderna: As Revoluções Americana e Francesa

No tocante ao processo de independência das colônias norte-americanas, cumpre destacar a relevância da Constituição dele oriunda. De fato, o fundamento do texto constitucional estava na ideia de um Estado governado por carta promulgada por um povo soberano. Foi mantido o sistema bicameral britânico, garantindo efetiva representatividade do Estado, sendo que ao povo incumbia escolher seus representantes. (MEZZARROBA, 2004, p. 35-36)

Se no novo mundo a representatividade política florescia e ganhava nova forma, a Europa só conheceu seu primeiro modelo de efetiva representação

política com a Revolução Francesa. Sobre estas, Morales (1991) remete a um estudo histórico do conceito moderno de Representatividade Política. Para o autor, não é possível desvendar o conteúdo presente em tal definição sem que haja uma análise do pensamento burguês por trás de sua formulação. Neste estudo, verifica três argumentos que fundamentaram esta nova visão da Representatividade em tempos modernos.

O primeiro ponto a que remete o autor é o da representação como condição da existência da soberania nacional. Nesta idéia, a soberania só pode ser assumida pela Nação, a qual só pode existir através de seus representantes. Com a conversão da Nação em pessoa, em sujeito capaz de adentrar relações jurídicas, ficava resolvido um grande problema de metafísica política existente no enfrentamento entre burguesia e o monarca absoluto, o qual, historicamente, já gozava de tal identidade política e física. Tratava-se de idéia surgida das teorias contratualistas, influenciada pelos interesses burgueses. (MORALES, 1991, p. 24-27)

O segundo argumento, defendido por Benjamin Constant em *De la liberte des anciens compareé à celle des modernes*, buscava adequar a representação à liberdade dos modernos. Em suma, os cidadãos dos povos da antiguidade abdicavam de seus direitos individuais em favor de participação ativa e direta na vida política e social das sociedades em que vivessem. Apenas participando dos assuntos públicos estes homens seriam realmente livres. Inegável, portanto, a contrariedade com a visão moderna daquilo que viria a ser liberdade, a qual, para o homem moderno, individualista, só poderia ser exercida com o completo exercício de seus direitos privados, sendo que apenas na esfera de sua vida privada o cidadão poderia realmente completar-se. (MORALES, 1991, p. 28-30)

Por fim, há a argumentação trazida à baila por Sieyès, ou seja, da representação como forma especializada de divisão do trabalho. Influenciado por Adam Smith e sua obra *A Riqueza das Nações*, o autor francês acreditava que a maior parte dos homens não era plenamente capaz de compreender as regras que os governavam, necessitando eleger pessoas capacitadas para fazê-lo.

A analogia daquela obra com o exercício da representatividade era simples: se em todos os terrenos da vida social há acréscimo de qualidade dos resultados com a divisão do trabalho, porque não se proceder da mesma forma na vida política? Porque não recorrer a pessoas particularmente preparadas para cumprir essa tarefa de

representação? Para Sieyés, não haveria motivo para a vida política desprezar esta idéia de divisão do trabalho. (MORALES, 1991, p. 35-36)

Pode-se observar, portanto, que a teoria moderna da representatividade tem seu início intrinsecamente ligado com os interesses burgueses, mostrando-se a construção ideológica mais correta para consolidação dos interesses daquela classe. Diante das hipóteses acima expostas, a representatividade deveria abarcar a idéia de um mandato nacional (com a representação de todos, sem a idéia de indivíduo ou grupos específicos), geral (devendo o mandato ficar aberto a questões não previstas de antemão, indo além dos deveres específicos da gestão), livre (sem instruções) e, por fim, sem responsabilidade (sem controle de qualidade ou pelos resultados obtidos no curso da gestão).

2.2 MANDATO POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO

A formulação deste capítulo passa pela verificação das diferentes teorias existentes no tocante aos tipos de mandatos e as teorias que explicam o fenômeno da representação política. Trata-se de importante análise no sentido de verificar quais os limites do mandato e os poderes do representante face os representados.

2.2.1 Teorias da Representação

Existem três teorias para explicar a relação entre representantes e representados, como explica Mezzaroba.

Inicialmente, remete-se à representatividade como estando vinculada à idéia de autoridade. Autoridade é a “concessão de direitos de alguém, para que outra pessoa possa agir em seu nome.” (MEZZAROBA, 2004, p. 57)

É preciso compreender, como base da idéia hobbesiana, o Estado Natural que fundamenta a obra O Leviatã. Neste Estado Natural, os homens vivem sem amarras e restrições de qualquer natureza, religiosa, moral, política. É neste Estado que o homem é o lobo do homem. Ou seja, não há limites para a atuação humana. Há um

perigo real de que qualquer do povo tenha sua vida ceifada ou posta em risco pela atuação natural do homem. Assim, os homens, com o objetivo de protegerem suas vidas, desistem de suas liberdades individuais, abandonando o Estado Natural, e contratam uns com os outros. Entregam a autoridade deste novo Estado pós-contratual a um ser supremo, representante de todos os demais, O Leviatã.

O representante tem direito de agir em nome dos representados. Desta idéia, possível extrair o conceito de pessoas naturais e artificiais, utilizado por Hobbes na formulação de suas idéias, ainda que, como lembra Accarino (2003, p. 51), não tenha sido o inventor destes conceitos, os quais remontam a Tomás de Aquino. São pessoas naturais aquelas que agem por si próprias. Por outro lado, são pessoas artificiais, aquelas que são representadas em suas palavras e ações por outros. No caso, os representados não deixam de serem autores de suas ações. Apenas as fazem através de seu representante.

Mas a representação como forma de autoridade não implica no poder do representante para agir da forma como melhor entender. Pelo contrário. Mezzaroba (2004, p. 58) remete à obra de Hanna Pitkin, *El concepto de Representación*, no qual a doutrinadora afirma que a visão Hobbesiana não implica na conclusão de que ao soberano é possível agir sem a prestar contas aos súditos, “mas apenas que a autorização dada pelos representados para que o soberano assuma sua posição de representante não comporta reclamações de seus súditos no caso de conduta divergente da vontade destes últimos.”

Disso se retira que a atuação do representante não está limitada aos interesses dos expressos dos representados. Vai além. Ao exercer sua autoridade, o representante busca sempre agir no interesse dos súditos, independentemente de tal ação constituir ou não sua vontade expressa. (ACCARINO, 2003, p. 44)

Com Rousseau, a idéia de autoridade ganha um novo aspecto, que a reforça ainda que de certa forma descaracterize sua conclusão. Isto porque Rousseau acredita que a Vontade Geral (consenso daqueles que adentraram o pacto social) é soberana, não admitindo qualquer forma de representação. Assim, ao representante não cabe agir de forma diferente daquela escolhida pelos representados, pois apenas deles pode emanar qualquer comando.

Ao explicar Rousseau, Mezzaroba (2004, p. 60-61) assim escreve:

Considerando as dificuldades na administração do Estado Moderno e o princípio de que o Poder Legislativo, pela sua própria natureza, não pode ser representado, Rousseau admite o mecanismo da representação política desde que respeitadas duas questões fundamentais: 1) a escolha mais frequente dos representantes, o que possibilitaria maior alternância de pessoas; conseqüentemente, o acesso ao órgão de representação se tornaria mais difícil e custoso; 2) a obrigatoriedade dos representantes de cumprir fielmente a vontade de seus constituintes e de prestar contas da sua conduta no exercício da representação. Com a aplicação destes dois mecanismos, poderia ser evitada a corrupção da vontade geral, pelos legisladores, como também o órgão legislativo poderia ser impedido de transformar-se em 'instrumento de escravidão'.

A segunda teoria diz respeito à idéia de representação como uma relação de confiança ou fiduciária. O grande defensor desta corrente é Edmund Burke com a obra *Discurso aos eleitores de Bristol*. Para o autor (2004, p. 62), o representante age sempre no interesse de algo maior do que apenas o representado. Burke acredita que quando o eleitor elege seu representante, entrega a ele um voto de confiança que habilita seu receptor a agir com liberdade para representá-los nos assuntos de interesse geral da nação. Independe, portanto, de prévia consulta nas atividades que lhe competem.

O argumento mais forte de seus críticos talvez resida em sua atitude extremamente elitista, pois Burke fundamenta essa "carta branca" do Parlamento na idéia de que há uma minoria com capacidades superiores e que a esta minoria deve pertencer o controle das atividades parlamentares. Tal legitimidade, inclusive, decorreria não apenas do voto de confiança que existe, mas também justamente dessa superioridade intelectual. Entretanto, Burke reconhece que embora algumas pessoas não deversem votar, isso não significaria que não estivessem representadas. (MEZZARROBA, 2004, p. 62-63)

Para Mezzaroba (2004, p. 65), entretanto, a grande contribuição Burkiana reside na diferenciação entre mandato virtual e mandato imperativo. Burke enxerga que:

[...] o Mandato Virtual atenderia aos interesses gerais e nacionais, enquanto o Mandato Imperativo acolheria, fundamentalmente, os interesses locais, regionais e de grupos. Essa consideração teórica de caráter distintivo entre os dois tipos de mandato alimenta uma das grandes polêmicas que ainda hoje permeiam o debate contemporâneo sobre representação política.

Por fim, a terceira corrente diz respeito à representação política como Reflexo de Alguém ou alguma coisa. É a representação como reflexo da realidade social ou também conhecida como representação como espelho. Trata-se de uma idéia de representação que guarde estrita correspondência entre representantes e representados, sendo que o mais importante é o que os une. É uma representação fundada nas

semelhanças políticas, religiosas, culturais e econômicas. O representante não mais age em nome da nação, mas como procurador dos pequenos grupos e comunidades.

Trata-se de um modelo de representação descritiva, em oposição ao modelo de representação simbólica fundada na crença dos representados em seus representantes. Um dos grandes teóricos da representação descritiva foi John Stuart Mill, que em *Considerações sobre o Governo Representativo*, reconheceu a ampliação do sufrágio inclusive como forma de combater revoltas sociais. (MEZZARROBA, 2004, p. 67)

2.2.2 Modelos de Mandato

Três são os modelos de mandato: o imperativo, o representativo e o partidário.

O primeiro e mais antigo é o mandato imperativo. Tem sua origem na idade média. É visto como uma relação de direito privado, um contrato, pois obriga o representante a atuar da exata maneira requerida pelo representado. Aquele deve ser membro da comunidade representada. Uma vez eleito, não pode atuar de forma diferente da prescrita, sob pena de revogação do mandato.

Mezzaroba (2004, p. 72-73) explica que o mandato imperativo “parte do pressuposto teórico de que a Soberania está pulverizada em cada indivíduo que compõe a Sociedade. Assim, cada cidadão, titular de uma parcela da Soberania, exerce o seu direito, influenciando nas eleições e escolhendo o seu representante.” Tal modelo perdeu força com o advento dos Estados Constitucionais.

O mandato representativo, ou representação virtual, parte de pressuposto antagônico, pelo qual o mandatário não mais atua de acordo com os estritos interesses dos mandantes, mas sim dentro daquilo que lhe exige a nação. Deverá fazer, portanto, sem as amarras de ordens ou demais vínculos com grupos particulares. Deixa, portanto, de possuir o caráter privado do mandato imperativo.

Cria-se, então, um modelo em que o representante não está sujeito à revogação unilateral de seu mandato, pelo contrário, pode e deve agir de maneira independente, sem prestação de contas. Não deve sofrer qualquer tipo de pressão externa. O que não significa que seja absolutamente irresponsável, pois perde suas

prerrogativas se atuar de maneira contrária aos interesses da nação. Mas enquanto atuar dentro de suas competências é inviolável.

O terceiro modelo é o da representação partidária. Também conhecido como Democracia partidária ou Estado de Partidos. Seu grande defensor teórico é Hans Kelsen. Sobre esse modelo, Mezzaroba (2004, p. 78-79) assim aduz:

No modelo kelseniano, a peça fundamental da estrutura política seria, evidentemente, o próprio *Partido*, desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo os seus dirigentes sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos. O *Partido Político* passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam decisões políticas.

(...)

Embora na dinâmica do *Estado de Partidos* o deputado perca o seu *status* representativo, passando a ser um representante vinculado às determinações partidárias, essa relação de *representação* não se constitui propriamente em um mandato *imperativo*, no qual os representantes detêm o monopólio da revogação dos *mandatos* de seus representantes, mas um *mandato partidário* ou *mandato comissionado* dos *Partidos*, pois o representante teria suas ações políticas delimitadas pelas diretrizes partidárias. O não cumprimento das determinações partidárias acarretaria revogação sumária da função representativa. É justamente por isso que a *fidelidade partidária* torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos *Partidos* e, conseqüentemente, para a existência do *Estado de Partidos*.

Ultrapassada esta questão, deve-se discutir o instrumento através do qual, hoje no Brasil, a representação política é exercida: o partido político.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS

Desde um primeiro momento, adianta-se que a representação política no Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988 depende do candidato ser membro de partido político. Assim, importante compreender estes institutos através de análise jurídica e histórica no campo externo como interno, bem como entender quais os princípios que vinculam estas pessoas jurídicas de direito privado no ordenamento jurídico pátrio.

2.3.1. Constitucionalização dos Partidos Políticos

Em um primeiro momento, importante ressaltar que a constitucionalização dos partidos políticos é um fenômeno relativamente novo. De fato, originalmente se verifica um descaso do Poder Público com as organizações partidárias, em que pese sua inegável importância na vida social dos Estados Ocidentais. Contudo, a evolução e absorção pela esfera pública dos partidos políticos fez com que estes ganhassem caráter constitucional com o passar do tempo.

Nesta ótica, importante ressaltar, com brevidade, alguns dos exemplos mais notáveis ao longo do Século XX.

Itália: Com o fim do regime fascista, aboliram-se as regras referentes ao partido único. Com a Constituição de 1947 (art. 49), foram reconhecidos os partidos políticos e liberada a livre associação por todos os cidadãos.

Alemanha: Havia tímido reconhecimento dos partidos (sem a utilização desta expressão) pela Constituição de Weimar. Contudo, apenas após a Segunda Guerra Mundial os partidos políticos foram consolidados pelo ordenamento jurídico alemão e reconhecidos como fundamentais para a ordem democrática.

França: As associações passaram a ser reconhecidas pelo ordenamento jurídico francês com o Diploma Civil de 1901. Os estatutos partidários, por sua vez, ganharam em 1932 status de instrumentos jurídicos. Por fim, os partidos políticos foram reconhecidos com a Constituição de V República em 1958, podendo exercer suas atividades livremente, nos limites da soberania nacional e da democracia.

Portugal: Outro país que se notabilizou pela resistência inicial às entidades partidárias. Apenas em 1974 os partidos políticos passaram a ser reconhecidos e regulados em Portugal. Dois anos depois, foram constitucionalizados, destacando-se seu importante caráter formador da democracia portuguesa.

Espanha: Finda a ditadura de Franco, os partidos políticos passaram a ser legalmente reconhecidos. Os principais marcos regulatórios datam de 1978, reconhecendo os partidos como importantes instrumentos democráticos contanto que respeitem a ordem constitucional.

2.3.2 Constitucionalização dos Partidos Políticos no Brasil

Em um primeiro momento, verifica-se que o Direito Brasileiro não recepcionou os partidos políticos. De fato, na época da Primeira República, pouca ou nenhuma diferença havia entre partidos políticos e facções. O partido liberal e o partido conservador alternavam controle do gabinete imperial sem qualquer foco em programas de governo. Careciam, pois de efetiva força política ou representatividade.

Outrossim, a Constituição de 1824 não recepcionou os partidos políticos. Mezzaroba (2004, p.190) lembra que entre os dispositivos que impediam qualquer forma efetiva de organização partidária estavam a “restrição ao direito de sufrágio mediante critérios sociais e econômicos (arts. 92 e 94); o cerceamento da liberdade de consciência (art. 5º); a obrigatoriedade dos representantes professarem a religião do Estado (art. 95, III); e a introdução do Poder Moderador (art.98)”.

Os partidos políticos tampouco exerceram força durante o período da Primeira República. De fato, tiveram pouca influência no movimento que culminou com a proclamação da República. Este momento histórico foi fortemente dominado pelos militares, que extinguiram a pequena estrutura política remanescente do Império. (MEZZAROBA, 2004, p. 192) O sufrágio para a Assembléia Constituinte foi legalizado ainda em 1890, mas caracterizou-se por ser uma forma de manutenção do *status quo*.

Sobre o período, afirma Bastos (1990, p. 38):

Na verdade, as práticas eleitorais da Primeira República são formas viciadas para conter as suas próprias aberturas de legalidade e a sua legalidade eleitoral mero instrumento para resguardar o legitimismo das clivagens sociais. A legalidade altera-se para permitir a alteração de frações hegemônicas no poder (cafeicultores, pecuaristas, produtores de cana, em geral, ligados à política de exportação) e obstar a infiltração política no Congresso e no Executivo de frações urbanas alternativas (o empresário incipiente, a classe média, os militares e as associações de trabalhadores em organização).

A Constituição de 1891 manteve-se silente quanto aos partidos políticos, situação que se repetiu em âmbito infraconstitucional, salvo no tocante ao direito de associação, garantido pelo artigo 72, § 8º, do mencionado diploma que como única restrição a esse direito previa a intervenção policial nas hipóteses de conduta que perturbasse a ordem pública.

Marcante exceção, contudo, foi o Partido Republicano, inicialmente conhecido como Agremiação dos Republicanos. Mas, neste cenário de ausência de

plataformas político-ideológicas tratava-se apenas de uma organização “que passou a controlar a máquina administrativa federal e dos Estados, mediante coalizões políticas envolvendo as mais diferentes oligarquias locais.” (MEZZAROBA, 2004, p. 192). Evidente, portanto, se tratar de grupo mais interessados em criar uma estrutura favorável à governabilidade do que uma estrutura política movida a ideias.

Com a queda de Washington Luís e a chegada de Vargas, houve, em um primeiro momento, modesto, mas significativo avanço na questão da representação política. Em fevereiro de 1932, foi promulgado o Decreto nº 21.076, que oficialmente reconheceu a existência dos partidos políticos e regulou seu funcionamento. Foram possibilitadas, entretanto, as candidaturas avulsas, o que decerto enfraqueceu os partidos, possibilitando que pessoas sem filiação disputassem com partidários.

Marcou a época, também, a permissão para que as associações de classe passassem a ser reconhecidas como partidos políticos. Inúmeras críticas foram feitas à época por permitir-se assim que um grande grupo apartidário dividisse espaço com a bancada eleita representativamente, o que foi visto como uma forma de constituir uma massa de manobra favorável ao governo getulista (MEZZAROBA, 2004, p. 199).

Por fim, cabe ressaltar que ainda nesta fase histórica, a promulgação da Constituição de 1934 não alterou o panorama, pois continha um insípido reconhecimento dos partidos como meros formadores de opinião (MEZZAROBA, 2004, p. 201), uma vez que considerável a antipatia nos meios sociais quanto aos partidos políticos. Destaque-se a atuação da Ação Integralista Brasileira (AIB), moldada nos ideais fascistas dos regimes europeus, e da Aliança Nacional Libertadora (ANL), de caráter antiimperialista, como dois grupos que muito embora não possam ser reconhecidos com verdadeiros partidos políticos, tiveram atuação marcante e politizada no contexto da época, praticamente polarizando as discussões ideológicas naquele momento.

Com o golpe de 1937, os módicos avanços do momento inicial desfizeram. Sobre este momento da história brasileira, cabe tão-somente ressaltar que a ditadura Vargas inviabilizou qualquer formação político partidária. Assim, a Constituição Brasileira de 1937 (Constituição Polaca), não apenas negou a existência dos partidos políticos, mas buscou de todas as formas impedir quaisquer tipos de associações, especialmente aquelas contrárias aos interesses governantes.

A partir de 1945, com o fim da primeira Era Vargas, houve profunda reforma na estrutura eleitoral brasileira, com eleições diretas para preenchimento de cadeiras legislativas e executivas nas três esferas de governo (Federal, Estadual, Municipal). Neste momento, em termos de legislação aplicável, destacam-se a Constituição de 1946 e o Código eleitoral de 1945, dos quais se apresentam as principais inovações.

Para disputar as eleições, o partido precisaria estar registrado junto ao Tribunal Regional Eleitoral, o que dependia de um número específico de assinaturas de eleitores de 5 ou mais Estados, condição que, conforme Lima Júnior (1990, p.56), “veio a favorecer as organizações partidárias formadas com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais, como o Partido Social Democrata (PSD) e, embora em menor grau, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos apoiados por Getúlio Vargas.”

Na nova ordem jurídica daquele momento, o candidato teria que estar invariavelmente ligado a um partido, mas na hipótese de estar concorrendo a um pleito majoritário (em contraponto as disputas proporcionais), poderia concorrer por dois diferentes partidos. De igual forma, o mesmo candidato poderia concorrer para Presidente da República, Senador ou Deputado Federal, sem importar o número de Estados. (LIMA JÚNIOR, 1990, p. 57)

O mesmo doutrinador ressalta que a favorecia os partidos, “mas, ao mesmo tempo, incentivava o desenvolvimento de fortes lideranças individuais, criando um espaço propício ao confronto entre partidos e líderes, o que acarretaria o enfraquecimento dos primeiros diante das lideranças individuais.” (LIMA JÚNIOR, 1990, p. 57)

Verifica-se que também nesta época foi introduzido no direito brasileiro o coeficiente eleitoral, cujo objetivo era dividir as cadeiras com supedâneo em um sistema que resguardasse a proporcionalidade entre representantes e representados e “expressado pelo resultado da divisão do total de votos válidos mais os brancos pelo número de cadeiras a serem preenchidas. A quantidade de cadeiras distribuídas para cada organização partidária se obtinha através da divisão total dos votos do partido pelo coeficiente eleitoral.” (LIMA JÚNIOR, 1990, p.58)

Entre as condições para cancelamento do registro da candidatura estavam: decisão do próprio partido; em eleições, não eleger no mínimo um

representante para o Congresso Nacional ou não obter um mínimo de 50 mil votos em todo território nacional; e, finalmente, correspondência entre os valores partidários e os princípios democráticos e os direitos fundamentais do homem. (LIMA JÚNIOR, 1990.p. 56)

A época que ficou irremediavelmente marcada pelo Ato Institucional (AI) nº 2 teve como marco inicial a Lei nº 4.740/65 que não apenas dificultava a criação de novos partidos, mas também trazia em seu bojo uma série de dispositivos que buscavam reduzir o número de partidos já existentes, como quantidade mínima de votos e representantes eleitos. (MEZZARROBA, 2004, p. 213) Esta lei serviu como modelo para a Constituição de 1967, estabelecendo metas complexas e inatingíveis (MEZZARROBA, 2004, p. 216) para a instauração de novos partidos.

A instituição do AI nº 2 extinguiu os partidos políticos existentes, ainda que tenha condicionado a criação de novas organizações ao cumprimento da Lei nº 4.740/65. Tal possibilidade durou pouco, porquanto o AI nº 4 efetivamente estabeleceu o sistema bipartidário no direito brasileiro. Foram criadas a ARENA, partido governista e a MDB, partido de oposição. Foi uma importante época, pois ainda que o governo militar controlasse a MDB, os partidos centralizaram as discussões políticas e ideológicas.

Inicialmente, o ARENA manteve larga vantagem eleitoral sobre seu antagonista. Contudo, o enfraquecimento do período mais rígido do regime militar trouxe significativa mudança neste quadro. De fato, a partir de 1974 inverteu a tendência com aumento exponencial da participação do ARENA. O voto, naquele momento, ainda que pouco efeito prático que pudesse ter, representava, segundo Lima Júnior, uma “forma de expressar uma avaliação do regime e dos partidos existentes [...]”. O desencadeamento do processo de liberalização, a partir de 1974, levou à revalorização das eleições e mecanismos representativos, o que se traduziu nos mais altos índices de participação verificados nas eleições de 1974 e 1978.” (1990, p. 81)

Visando breçar essa expansão, o governo militar criou nova Lei orgânica dos partidos, na tentativa de inviabilizar a oposição desfragmentando-a. Foram criados o Partido Democrático Nacional (PDS), sucessor da ARENA, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do MDB, além do Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Popular. Essas quatro agremiações eram,

fundamentalmente, oposicionistas que não conseguiram encaixar-se no PMDB. (LIMA JÚNIOR Júnior, 1990, p. 82)

Ainda assim, as eleições de 1982 representaram um forte golpe nas pretensões governistas. Os partidos de oposição dominavam as regiões industrializadas do país, cabendo ao PDS o domínio sobre o Norte e Nordeste, onde as políticas clientelistas continuaram amplamente enraizadas. (LIMA JÚNIOR, 1990, p. 84)

Lima Júnior (1990, p. 84) narra assim os momentos finais da ditadura no país:

Finalmente, a partir de 1983, acelerou-se o processo de erosão do regime. Em outubro de 1983, o PDS contribuiu para a recusa de uma série de propostas de aumento salarial encaminhadas à Câmara pelo Governo. Esta derrota teve um impacto relevante porque um número considerável de líderes do PDS voltou contra o governo. Entre fins de 1983 e início de 1984, o movimento de oposição a favor das eleições diretas para presidente ganhou força crescente. A defesa da persistência do sistema de eleições indiretas transformou-se numa oposição sem nenhum respaldo social, contribuindo para o isolamento de seus adeptos. Tais fatos aprofundaram as cisões internas no partido governista. Já em fins de 1983, vários governadores do PDS anunciaram seu apoio às eleições diretas. Paralelamente, o presidente Figueiredo renunciou à coordenação da sucessão presidencial, agravando a crise de autoridade dentro do governo. Sua insistência na defesa das eleições indiretas acentuou as dissidências. O processo de fragmentação do partido situacionista, dividido entre três candidaturas à presidência, acabou por assumir proporções incontroláveis, culminando na saída de sua facção mais liberal, liderada pelo vice-presidente Aureliano Chaves, que se associou à frente oposicionista na campanha sucessória. O aprofundamento da crise terminou por provocar a reforma do governo no Colégio Eleitoral, com a vitória do candidato das forças oposicionistas.

Ultrapassado este período de retrocessos e inovações, chega o momento de analisar os partidos políticos na nova ordem constitucional brasileira.

Nos anos seguintes, à derrocada do governo militar seguiu-se a constituinte de 1987. Como se verá a seguir, o pluripartidarismo iniciado no final do governo Figueiredo ganha mais força com a constitucionalização plena dos partidos políticos. Neste ponto, remete-se ao art. 1º da CRFB/88, que coloca o pluripartidarismo como um dos pilares da república brasileira. O que se verá no próximo tópico são as garantias, vedações e requisitos para criação dos partidos políticos no período pós-CRFB/88.

2.3.3 Partidos Políticos da Nova Ordem Constitucional Brasileira

A regulamentação geral dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, na nova ordem constitucional está disposta no art. 17 da Carta da Primavera:

É livre a criação, a fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Os princípios norteadores da organização dos partidos políticos no sistema jurídico brasileiro podem ser retirados da leitura do artigo suso mencionado, e são os que seguem.

Soberania nacional:

Princípio que veda que os partidos políticos brasileiros possuam programas, condutas ou ideologias incompatíveis com a Soberania Nacional e “*proponham a submissão da República Federativa do Brasil a qualquer Estado ou Organismo internacional.*” (Mezzaroba, 2004, p. 242) Reflete-se na proibição de que os partidos possam receber dinheiro de entidades os governos estrangeiros.

Regime democrático:

Os partidos devem observar, conforme explana Mezzaroba (2004, p. 243):

[...] além do comprometimento com a preservação do regime democrático do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações, estruturas, e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados. Portanto, o grande compromisso que se coloca para os Partidos Políticos brasileiros é o respeito

ao regime democrático, tanto externa como internamente. (Mezzaroba, 2004, p. 243)

Pluripartidarismo:

Caracteriza-se pela existência de vários partidos políticos representando as mais variadas correntes ideológicas. Mais do que isso, contudo, o pluripartidarismo exige algo a mais: exige que estes partidos tenham condições de concorrer entre iguais para captação de eleitores. O que busca se evitar é qualquer forma de monopólio político.

Direitos fundamentais da pessoa humana:

Para Mezzaroba (2004, p. 247), o respeito pela dignidade da pessoa humana e dos demais direitos fundamentais possui duas facetas: o partido deve “excluir de seus princípios programáticos orientações” que não acolham estes direitos; e vincular e efetivar estes princípios em suas próprias estruturas.

2.3.3.1 Requisitos para Criação dos Partidos Políticos no Brasil

Os requisitos para a criação dos partidos políticos, da mesma forma que os princípios norteadores da organização destes, também podem ser extraídos da redação do art. 17 da CRFB/88 e são:

Caráter nacional:

Observe-se que a constituição e a legislação ordinária são silentes quanto à exata caracterização da expressão “caráter nacional”. Entretanto, pode-se dizer que o requisito constitucional significa que os partidos políticos devem ter atuação e ideologias voltadas para toda a nação, vedando-se interesses puramente regionais.

Prestação de contas à Justiça Eleitoral:

Nasce do princípio do pluripartidarismo, pois deve haver condições de igual concorrência entre os partidos políticos. Assim, nasce o dever estatal de fiscalizar as contas das agremiações, que, por sua vez, devem prestar contas à Justiça Eleitoral de cada doação e gastos ocorridos no processo eleitoral.

Funcionamento parlamentar:

Trata-se de outra expressão que não encontra exata conceituação na legislação. Mas, de maneira resumida, funcionamento parlamentar, pode ser compreendido que o partido deve ter representantes no Legislativo. Assim, poderá “usufruir o direito à estrutura de lideranças e participar na divisão proporcional da composição de mesas e comissões de acordo com o Regimento Interno de cada Casa Legislativa.” (MEZZAROBA, 2004, p. 254)

2.3.3.2 Vedações aos Partidos Políticos no Brasil

São duas as condutas vedadas pela Constituição para a atuação dos partidos políticos:

Proibição de utilização de organização paramilitar:

Indo além do conceito contido na auto-explicativa redação legal, Mezzaroba (2004, p. 258) aduz que:

[...] os Partidos devem zelar por não estabelecer qualquer estrutura hierárquica rígida que configure relação de comando e obediência, dentro da perspectiva da ‘lei de ferro’, desenhada por Michel. Por outro lado, externamente, os Partidos Políticos ficam proibidos de utilizar fardamentos ou nomenclaturas que caracterizem qualquer tipo de patente ou insígnia de comando.

Proibição de recebimento de recursos financeiros e de subordinação a organismos estrangeiros:

Decorre do princípio da Soberania Nacional. Por óbvio que não está vedada a proibição de que os partidos políticos aproximem-se, ideologicamente, de correntes não-nacionais. Está vedada, porém, a subordinação a organismos que descaracterizem os partidos políticos como representantes da nação brasileira.

2.3.3.3 Garantias dos Partidos Políticos no Brasil

A serem analisadas conjuntamente com as vedações através de uma análise principiológica, as garantias constitucionais dos partidos políticos no Brasil são:

Autonomia partidária:

Pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, aos partidos caberá regulamentar seu funcionamento interno, ressalvadas as condições legais. Assim, a intervenção estatal nas agremiações políticas resume-se a verificação dos requisitos formais para sua existência, ficando a regulação ideológica igualmente restrita a uma análise do art. 17 da CF/88.

Fidelidade partidária:

Trata-se da faculdade concedida aos partidos de aplicar as sanções previstas no estatuto para aqueles políticos eleitos que atuem contra os interesses partidários. Entretanto, deve ser registrada a omissão constitucional neste ponto. Assim, a perda de mandato só pode ocorrer nas hipóteses legais, descabendo aos partidos o poder de retirar o mandato de político eleito, o qual pertence à pessoa do representante, com base em disposições estatutárias. É tema controverso que vem merecendo enorme atenção no tocante à reforma política.

Fundo partidário e acesso aos meios de comunicação:

Garantia de acesso a dinheiro público pelos partidos. Visa moralizar as disputas eleitorais, pois, na prática, acabaria ou reduziria a necessidade de acesso a dinheiro privado, o que diminuiria a dependência dos partidos e aumentaria sua autonomia político-ideológica. É garantia de pleno exercício da democracia. Têm acesso ao fundo partidário todos os partidos cujo estatuto estiver registrado junto ao TSE. Porém, aqueles com efetiva representação parlamentar possuem uma significativa vantagem quanto aos demais.

Descreve Mezzaroba (2004, p. 283):

Pelo que estabelece o art. 41, I, da Lei nº 9.096/95, têm direito a um por cento do total do fundo partidário, a ser dividido em partes iguais, todos os Partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O percentual restante, representando noventa e nove por cento do fundo partidário, será distribuído na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para Câmara Federal somente entre os partidos que possuam funcionamento Parlamentar.

No tocante ao acesso aos meios de comunicação, permanece a discrepância entre os partidos que possuem representação parlamentar e aqueles que não a possuem, tendo estes acesso à propaganda semestral de no máximo dois minutos para exposição de suas idéias, enquanto aqueles tem espaço semestral de 20 minutos mais 40 minutos semestrais a serem divididos em inserções de trinta segundos, nos termos do art. 49 e incisos da Lei 9.096/95.

2.4 CRISE DOS MODELOS ATUAIS DE REPRESENTATIVIDADE

A análise da crise contemporânea de representatividade deve se dar através de duas perspectivas distintas: primeiramente vai se analisar a crise do modelo liberal com uma análise dos clássicos atores do processo representativo (representantes e representados) na medida em que se relacionam com novos atores e adaptam-se a novas circunstâncias sociais.

Depois, o tema merecerá uma breve análise dentro do contexto brasileiro, verificando as incongruências inerentes ao sistema eleitoral brasileiro e as dificuldades de se impor uma identidade ideológica aos partidos políticos brasileiros.

Inicialmente, Novaro (2000), na obra *Representación y liderazgo em las democracias contemporâneas*, apresenta duas reduções da crise da representatividade que têm equivocadamente tomado o foco central nas discussões sobre representatividade. Por reduções, entenda-se duas simplificações extremas que mascaram os verdadeiros problemas da representatividade. Uma destas simplificações tem natureza jurídica e se caracteriza pela idéia de que a representação é uma ilusão subjetiva que carece de regulação normativa. A segunda redução é econômica e tende a considerar a representação como uma troca de interesses entre indivíduos particulares. É contra estas idéias que Novaro (2000, p. 21-22) direciona sua obra.

2.4.1 Crise pela Representação de Interesses

Pode-se dizer que os partidos políticos são, originalmente, produto de um sistema de interesses liberais relativamente homogêneos ou composto por grupos cujos interesses poderiam ser agrupados em poucas categorias. Superado um momento de euforia no pós-guerra, os partidos europeus começaram a ter notória dificuldade em manter coesas suas bases eleitorais, porquanto os interesses de diversos grupos passaram a se fragmentar. (NOVARO, 2000, p. 26)

A partir deste momento, pode-se observar um enfraquecimento da identidade dos grandes partidos, uma vez que para garantir um mínimo de votos

necessários para eleger seus membros as agremiações passaram a associar-se com grupos específicos, perdendo o caráter geral e abstrato de seus programas. Esta é a representatividade de interesses, aquela voltada para o lobby, a propaganda e a defesa do interesse de grupos cada vez mais reduzidos, os quais modificam o próprio caráter e natureza dos partidos.

Logo, o problema que se criou nesta nova ótica era conciliar os interesses defendidos com a imagem de uma representação geral capaz de satisfazer os interesses da coletividade. Quanto às consequências deste dualismo, Novaro (2000, p. 31) discorre:

Uma de las consecuencias que podía sacarse de ello era que no tenía sentido distinguir La representación de intereses, que cumple verdaderamente La función de agregación y control, y La representación política propiamente dicha, que solo proporciona un 'clima de consenso' entre electores y elegidos, principio último de legitimidad que liga a los ciudadanos y al Estado, pero que no implica un vínculo sustantivo ni compromisos políticos precisos.

Esta dificuldade em conciliar a ambigüidade oriunda da representação política como uma representação de interesses levou à criação da teoria neocorporativista, originalmente concebida por Philippe Schmitter em meados da década de 70. O neocorporativismo pregava que estes grupos de interesses díspares deveriam atuar através de acordos entre estas corporações, agindo o estado como um agente neutro. De tal forma, restariam satisfeitos tanto os interesses estatais como aqueles de certos grupos econômicos e sociais, eliminando-se a diferença entre o Estado e a Sociedade. (NOVARO, 2000, p. 32).

A grande fragmentação de interesses, contudo, teve seu efeito sentido até por estas corporações, que foram incapazes de manter agregadas suas bases eleitorais na medida em que a sociedade ia se fragmentalizando em novos grupos de interesse. Novaro indica que o crescimento destes grupos de interesses (consumidores, ambientalistas, etc.) acabou por prejudicar a ideia de uma sociedade *neocorporativista*, que se viu enfraquecida. Até porque, os grupos que inicialmente almejavam a supremacia de seus interesses e a mínima intervenção estatal acabaram por buscar, com o enfraquecimento de suas base diante do surgimento de novos atores sociais novas maneiras de unificar seus interesses díspares como forma de alcançar o poder político (Novaro, 2000, p. 35), rendendo-se ao papel do Estado como uma entidade que não mais poderia ser considerada apenas mediadora de interesses privados, pelo contrário.

Com a crise do *neocorporativismo*, o Estado retomou, em parte a importância de outrora, pois dotado da legitimidade para estabelecer leis e programas que pudessem satisfazer os interesses privados. Assim, privilegiava-se uma figura do Estado burocrático e administrativo ao invés do Estado efetivamente representativo. (NOVARO, p. 36) O autor identifica outra sequência desta nova sistemática, a crescente importância dos líderes de governo, pois figuras que dentro do Estado tinham a liderança necessária para fazer aprovar tais leis e programas governamentais. Contudo, a nefasta realidade que se formou é que aqueles líderes de governo com plataformas “universais” passaram a ser bloqueados pelos grupos e partidos que controlam os mercados eleitorais (2000, p. 37).

Diante disso, arremata Novaro (2000, p. 37-38):

Luego, dado que los partidos, las corporaciones, El Estado y □S vasto sistema de mediaciones e ellos asociado ya no producen □S□ identificaciones generales necesarias, no pueden seguir monopolizando La representación institucional; ... Nuevas formas de mediación, identificación y decisión los tienen a desplazar, o □S menos suplementar. ... Uma vez más, em suma, como em los años veinte, parece plantear-se □S cuestión de qué forma de representación □S posible y deseable em sociedades cada vez más complejas.

Como se vê, o poder econômico e os interesses de grupos específicos é que tem ditado os rumos da representatividade partidária, mas não apenas esses fatores, pois também deve ser enfrentado o tema de como se exerce representatividade política em uma sociedade midiática como a atual.

2.4.2 Crise de Representatividade e Meios de Comunicação

Novaro (2000, p. 38) não enxerga com maus olhos a existência de novas formas de tecnologia e informação massificada. De fato, acredita tratar-se de uma maneira de ampliar o acesso dos novos atores sociais ao meio público. Entretanto, reconhece que a massificação da mídia também gera efeitos negativos, uma vez que retira dos partidos o controle das figuras políticas que pretendem eleger. O que vale hoje é a presença do candidato diante das câmeras, a imagem que cria.

Sobre esta “espetacularização” da atividade política, o autor argentino remete a alguns posicionamentos diferentes do seu. Destaca especialmente Giovanni Sartori. Para o italiano, as imagens estabelecem um regime de superficialidade que condenam a sociedade a um ao império das aparências (NOVARO, p. 40).

Ademais (NOVARO, 2000, p. 40):

[...] el avance de las imágenes colabora además al debilitamiento de los partidos pues las elecciones se definen por los candidatos, mientras los programas, las tradiciones y culturas partidarias pasan a ser el mero escenario en que esas figuras despliegan su arte teatral. No sería casual que donde más rápido se extendió este fenómeno fuera en Estados Unidos, favorecido por la debilidad tradicional de los partidos y la ausencia de limitaciones al uso de los medios de comunicación (e ingentes sumas de dinero) en las campañas electorales de candidatos individuales.

Assim, passa a prevalecer a imagem sobre a realidade. Os partidos passam a confiar em personalidades, as quais vendem suas “propostas” através do rádio, da televisão e da internet. A discussão, que outrora deveria versar sobre ideologias e programas de governo, muda seu foco para uma questão emocional: o candidato como pai de família, homem temente a Deus, atleta, trabalhador sindical, com educação em universidades estrangeiras e outras tantas hipóteses.

O fato é que esta situação efetivamente cria uma nova face da crise de representatividade, pois mudam os autores. Os grupos políticos perdem força. Os candidatos individuais ganham. Já não há mais efetiva representação. As relações entre os autores perdem o caráter pessoal (Novaro, 2000, p. 45), pois acontecem através de jogos de espelhos e fumaças, assim como praticamente constituem-se em contrato de adesão, pois perdem o caráter de efetiva representatividade, com uma massa genérica adotando as idéias vendidas pela alta exposição midiática destes candidatos.

2.3.3 Crise de Representatividade no Estado Brasileiro

Ressalte-se que aquilo que foi dito quanto à crise, de maneira geral, certamente aplica-se ao Estado Brasileiro, e não poderia ser de outra forma. A derrocada dos partidos políticos, em que pese estarem a pouco constitucionalizados, também pode ser verificada diante da multiplicidade de interesses diversos. Assim, plenamente comum, no Estado Brasileiro observar bancadas que defendem interesses absolutamente específicos: bancadas ruralistas, evangélicas, etc.

É certo que nestes casos, estes grupos específicos investirão maciçamente naqueles candidatos que representem seus interesses. Estes candidatos, outrossim, deverão corresponder às imagem midiáticas de fácil apelo popular. Pesa também a regulamentação insuficiente quanto ao financiamento de campanhas, vez que não se solucionou a influência econômica no processo eleitoral brasileiro.

No tocante à representatividade diante das incongruências do próprio sistema eleitoral de nosso país, Andrade (2004, p. 27) inicialmente explica que a CRFB/88 escolheu o sistema majoritário para a eleição dos chefes de executivo, o que, em conjunto com a possibilidade de 2º turno ampliaria o debate político na sociedade. Entretanto, a própria autora reconhece o fato de que a exclusão dos votos brancos e nulos da categoria dos votos válidos enfraquece a legitimidade representativa do candidato, porquanto torna possível a eleição de algum representante de apenas 30 ou 40% do eleitorado.

Tal possibilidade demonstra aquela que talvez seja a grande desvantagem, dentre várias que poderiam ser mostradas, do atual modelo de representação majoritária: imagine-se a hipótese acima, na qual 60 a 70% dos eleitores terão seus votos “jogados no lixo”, sendo certo que o candidato eleito não representará eleitores suficientes para justificar sua legitimidade.

Naquilo que concerne o legislativo, a CRFB/88 escolheu o sistema representativo ou proporcional, o qual, através do coeficiente eleitoral, permite, hipoteticamente, que um único candidato com um grande número de votos consiga eleger demais membros de uma determinada legenda. Assim, aos partidos cabe um número específico de cadeiras no parlamento, nos termos do número de votos conquistados.

Para Cordeiro (2009, p. 01), o sistema proporcional amplia a participação social no processo de sufrágio, pois:

[...] um dos efeitos mais positivos na representação proporcional é a efetividade do voto, eis que praticamente todos contam de alguma forma para a distribuição das cadeiras do Parlamento. Pode-se afirmar que neste sistema são muito poucos os votos ditos como ‘jogados no lixo’, tendo em vista que qualquer voto dado a um partido político que obteve pelo menos um lugar no Parlamento pode ser considerado como aproveitado. E, como poucos partidos não obtêm representação nenhuma, igualmente poucos são os votos não aproveitados.

Se este sistema cria a sensação de que cada voto efetivamente conta, a realidade mostra que ele não foi capaz de efetivar uma real e igualitária representatividade política. Neste sentido, observe-se a atual configuração do Senado Federal, nas palavras de Magalhães (2002, p. 159):

Outro problema que deve ser ressaltado é o fato do Senado não funcionar como casa de Representação dos Estados, mas sim como casa essencialmente conservadora, o que é caracterizado pela sua competência, a mesma da câmara e pelo mandato e a forma de renovação dos seus membros, oito anos e a renovação de 1/3 e 2/3 de quatro em quatro anos, o que significa que

sempre haverá uma importante parcela de tendência eleitoral de quatro anos atrás na nova legislatura, que pode ter – o que é comum em uma democracia madura – uma composição ideologicamente diferente da anterior.

Por fim, Andrade (2004, p. 14) observa ainda a interferência do Executivo no Poder Legislativo como maneira de explicitar a crise da representatividade no Brasil. Para a autora, as Medidas Provisórias, de autoria específica do Chefe do Executivo, vieram a sobrepor-se ao Legislativo cada vez mais anêmico, enfraquecendo a efetiva representação política. (Andrade, p. 30). Sem efetiva participação política na elaboração de leis, o pluralismo político perde sua razão de ser, posto que a competência primordial do parlamento passa a ser exercida pelo Executivo sem a existência de qualquer debate social concreto.

Essas observações são absolutamente incapazes de esgotar tão complexo tema, o que desde já se reconhece. Contudo, servem para explicitar a ineficácia dos atuais modelos de representatividade, o que demonstra a necessidade de adoção de novas formas de combater a crescente insatisfação do eleitorado com seus representantes, seja através da edição de novas leis ou a interpretação de antigas, ampliando a abrangência de antigos princípios e conceitos do sistema jurídico brasileiro, posicionamento que começa a ganhar evidente força, como se verá no capítulo a seguir.

3 A VIDA PREGRESSA COMO FUNDAMENTO PARA A INELEGIBILIDADE DE CANDIDATO À CARGO POLÍTICO-ELETIVO

Chega o momento de enfrentar a controvérsia principal deste trabalho, o que se fará mediante análise da doutrina e da jurisprudência disponíveis, as quais ainda são relativamente escassas, dada a novidade do problema. Ademais, ao longo do capítulo serão abordados pequenos conceitos que servirão, junto aqueles previamente abordados no primeiro capítulo, para embasar a presente discussão.

A análise da jurisprudência terá por base os principais julgados do TSE, assim como a recente decisão proferida pelo STF nos autos da ADPF nº 144, a mais importante manifestação judicial acerca da presente questão até o momento. Ao final, far-se-á um breve apontamento quanto aos principais projetos de lei que buscam modificar a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90).

3.1 APRESENTAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

Interessante notar que não é a primeira oportunidade em que, na história do Brasil, discute-se se a vida pregressa de um candidato a cargo político-eletivo poderia obstar a candidatura de dito candidato. De fato, na outra ocasião em que tal controvérsia ocorreu, ainda sob a égide do regime militar, os princípios da presunção de inocência e da moralidade pública foram contrapostos pelo STF, ainda que, inusitadamente, não fizessem, expressamente, parte do ordenamento jurídico pátrio.

Sobre este primeiro caso, Gomes Filho (1991, p. 32) explana, em seu estudo sobre a presunção de inocência:

Em outra oportunidade, a propósito da validade de preceito da Lei Complementar n. 5, de 1970, em face da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, examinou-se no Supremo Tribunal Federal a existência, em nosso ordenamento, de uma presunção de inocência em favor do acusado, posto que o art. 1º, I, n, da mencionada Lei Complementar previa a inelegibilidade daqueles que estivessem respondendo a processo criminal.

Embora a conclusão adotada fosse pela constitucionalidade da regra questionada, contra os votos do Ministro Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque, Bilac Pinto e Eloy da Rocha, que sustentaram com veemência a positividade do princípio da presunção de inocência em nosso ordenamento, em face do art. 153 da Constituição de 1969, a maioria vencedora não chegou a negar cabalmente a validade do preceito, preferindo argumentar com sua

inaplicabilidade à matéria eleitoral tratada, por ser de natureza 'exclusivamente processual penal.'

Verifica-se, pois, que não é hodierna a preocupação com a lisura do processo eleitoral na forma da reputação ilibada daquele que busca, através de sufrágio, alcançar a condição de representante da coletividade. Porém, tratando-se de ordenamento jurídico distinto do atual, necessário estabelecer que tal episódio serve tão-somente como ilustração da presença histórica cíclica da questão das condições morais mínimas que o candidato deve respeitar para concorrer.

Portanto, em um primeiro momento, cabe lembrar detalhadamente a controvérsia existente, bem como lembrar alguns conceitos que certamente deverão auxiliar nesta empreitada.

3.1.1 O Conflito Principal

A inelegibilidade (direito político negativo) recebeu tratamento diferenciado pela CRFB/88. Como visto anteriormente, o art. 14 do Constituição traz em seu bojo as hipóteses constitucionais de inelegibilidades. Incidindo o candidato em alguma delas, poderá ter seu direito a concorrer a cargo político-eletivo cassado na forma da lei. Portanto, claramente trata-se de perda de direito, sendo o legislador absolutamente claro no tocante as possibilidades de ocorrência deste instituto.

Contudo, não pretendia o legislador esgotar o tema tão-somente com o texto constitucional. De fato, em seu § 9º, o art. 14 da CRFB/88 remeteu à Lei Complementar para a criação de demais hipóteses de inelegibilidades no direito pátrio:

[...] a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo, emprego na administração direta e indireta.

Como se vê, a vida pregressa do candidato deveria servir como inspiração para a redação da Lei Complementar. Tal lei foi editada dois anos após a CRFB/88. A LC nº 64/90 (popularmente conhecida como Lei das Inelegibilidades) tratou de criar as demais hipóteses de inelegibilidades no direito brasileiro. Entretanto, uma breve leitura do diploma legal permite constatar que, não obstante a previsão legal, o legislador deixou de utilizar a vida anterior do candidato como elemento que pudesse fundamentar sua inelegibilidade a cargo político-eletivo.

Teria a omissão legislativa criado espécie de vácuo?

Analisando o texto da LC nº 64/90, verifica-se que não há essa lacuna, uma vez que efetivamente foram estabelecidas hipóteses em que a vida pregressa do candidato a cargo político-eletivo será utilizada no sentido de impedir o registro de sua candidatura. Apenas se buscou preservar, e é este o ponto crucial deste trabalho, o princípio do devido processo legal, e todas as hipóteses dependendo do trânsito em julgado de eventuais condenações que fundamentem inelegibilidades.

De qualquer forma, é notório que a vida política brasileira pós regime militar tem sido marcada por uma série de escândalos, dentre os quais os anões do orçamento, o “mensalão” e, talvez o mais famoso e infame de todos, o impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo.

Pelos motivos explicitados no segundo capítulo, a representatividade no Estado Brasileiro encontra-se deveras fragilizada. É senso comum entre a maior parte do eleitorado afirmar que a política atual é corrupta e imoral, que as promessas de campanha são esquecidas no momento da diplomação e que os interesses particulares sobrepõem-se aos interesses públicos.

Visando proteger a moralidade da administração pública, o judiciário, nos últimos anos, tem recorrido a novas formas de interpretar e aplicar a legislação pátria. Diante do dantesco número de membros dos poderes legislativo e executivo que possuem imagem pública deteriorada e respondem a inúmeros processos na Justiça, vozes inicialmente isoladas começaram a aplicar o supracitado § 9º do art. 14 da CRFB/88 de maneira direta, afastando do poder aqueles cujos antecedentes sejam menos do que favoráveis.

Tal posicionamento consiste, entre outras coisas, na declaração da inelegibilidade com base em condenações sem o trânsito em julgado, bem como outros fatos da vida pessoal do candidato, indo de encontro ao princípio de presunção de inocência (ou não-culpabilidade, como vem sendo chamado pelo Supremo). As correntes favorável e contrária a aplicação direta do dispositivo suso mencionado passaram a enfrentar-se não apenas na doutrina, mas também no judiciário, infiltrando com considerável força a vida social brasileira, encontrando seu ápice no julgamento da ADPF nº 144, em agosto de 2008.

Assim, possível perceber que a controvérsia recai na possibilidade de auto-aplicação do § 9º do art. 14 da CRFB/88. Assim, os antecedentes de candidatos a

cargos político-eletivos poderiam embasar eventual arguição de inelegibilidade. Mais do que isso, neste diapasão, seria desnecessário haver o respeito ao princípio da presunção de inocência, uma vez que a necessidade de fazer valer o princípio da moralidade administrativa sobrepor-se-ia as garantias individuais dos candidatos, em razão do interesse público.

3.1.2 A Conceituação de Vida Pgressa

Quanto ao que viria a ser vida pgressa, ressalte tratar-se de conceito aberto, sem expressa definição. De fato, a doutrina e a jurisprudência pouco tem tentado conceituar juridicamente a expressão, preferindo adotar uma simples análise gramatical. Vida pgressa seria, portanto, a toda a vida do candidato anterior (pré) a seu ingresso em cargo público eletivo.

Neste conceito estariam abrangidos tanto os antecedentes criminais do candidato, quanto possíveis atitudes desabonadoras de sua vida privada. Barros Monteiro (2007, p. 01) reconhece que o subjetivismo da expressão tem dificultado sua aplicação.

Tome-se como exemplo a condenação criminal transitada em julgado cuja punibilidade do sujeito tenha sido extinta a mais de cinco anos de fato novo. Pelas regras do direito penal, a condenação anterior jamais poderia ser utilizada para agravar nova condenação. Aplicando-se subsidiariamente tal regra na esfera do direito eleitoral, a condenação pelo homicídio, extinta a punibilidade por período superior a cinco anos, não poderia fundamentar eventual proibição de registro de candidatura, ainda que tal conduta seja absolutamente reprovável para o eleitor na formação de seu *animus*.

Djalma Pinto (2008, p. 114) define vida pgressa como “a vida analisada com base nas ações praticadas pelo indivíduo ao longo do seu existir [...] tomando como parâmetro as condutas anti-sociais e os tipos penais previstos na ordem jurídica a que subordina.” Paradoxalmente, entretanto, afirma que “não deve haver definição legal de vida pgressa, da mesma forma como não existe definição de ‘reputação ilibada’, ‘interesse público relevante’, ‘urgência’ para expedição de uma medida provisória, etc.”

O que se constata, portanto, é que sem definição legal, a vida pregressa abrangerá todos os fatos anteriores ao registro da candidatura do candidato. Via de regra, o que se verá é uma análise casuística do que pode ser considerada a “ficha-suja”¹³ dos políticos.

3.2 DA DOUTRINA EXISTENTE SOBRE O TEMA

A doutrina acerca da vida pregressa dos candidatos “ficha-suja” ainda é relativamente escassa. De fato, a melhor doutrina tem evitado discutir o tema de forma ampla, devendo este quadro alterar-se diante da recente notoriedade do tema. Muito do que se verá abaixo pode ser encontrado em artigos, muitos analisando o tema já com a nova ótica imposta pela ADPF nº 144.

3.2.1 O Posicionamento pela Presunção de Inocência

Inicia-se pela posição de Luiz Flávio Gomes (2008, p. 01), o qual acredita que o STF, diante da recente decisão que impediu a inelegibilidade de candidato com a vida pregressa desabonadora, evitou a “hipermoralização” do direito. Em suas palavras:

Se de um lado o princípio constitucional da moralidade com toda certeza nos conduz a (em tese) refutar candidatos "fichas-sujas", de outro, é certo que a própria Constituição (art. 15, III), fundada no princípio da presunção de inocência, afirma que a perda ou suspensão dos direitos políticos só se dará com a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos. A AMB, num momento passageiro (espera-se!), inclinou-se pelo Direito penal do inimigo, desejando (sem nenhuma previsão legal) que o "processado" seja tratado como "culpado". Tudo isso para atender "ao espírito moralista, não a letra da lei e da Constituição". Pela Moral os fichas-sujas realmente deveriam ser excluídos. Mas pelo Direito vigente não. É impressionante constatar como o belzebu do Direito penal do inimigo sempre que expulso por uma porta (sob inspiração do Estado de Direito) tenta retornar pela janela (do Estado de Polícia).

Ainda de acordo com Gomes (2008, p. 01), há palpável medo de que a auto-aplicação do § 9º crie um estado de insegurança jurídica, uma vez que a lei permite que o legislador crie hipóteses objetivas de vida pregressa como elemento impeditivo de

¹³ Para Furtado Coêlho (2008, p. 169), a expressão “ficha-suja” é preconceituosa, pois “Responder a processo não significa ser fichado. Somente com o trânsito em julgado de decisão condenatória é que se pode considerar, pelo período de duração da pena, suja a ficha de alguém.”

inelegibilidade. Nas mãos dos Magistrados, inobstante o notável conhecimento jurídico dos mesmos, tal possibilidade geraria situações de extrema injustiça, pois os mesmos elementos que constituíssem a inelegibilidade de um candidato não servissem para fundamentar a inelegibilidade de outro.

Esta possibilidade de insegurança jurídica também incomoda Francisco Pablo Feitos Gonçalves (2008, p. 01), que faz coro à ideia de Gomes quanto às hipóteses injustas que esta discricionariedade poderia gerar:

Sendo este um país de dimensões continentais, imagine-se que no Oiapoque e no Chuí existem políticos respondendo exatamente à mesma situação: suas contas foram rejeitadas por razões e em valores semelhantes e tais políticos submeteram a questão à apreciação do Poder Judiciário, eis que o Juiz do Oiapoque entende que esta situação é insuficiente para a rejeição da candidatura, mas o Magistrado do Chuí pode muito bem ter entendimento diverso, e a questão, no final das contas seria quanto tempo até que a jurisprudência fosse pacificada e quantos candidatos seriam prejudicados no este intercurso.

É de se ver, portanto, que por mais que a iniciativa da AMB mereça ser elogiada, a revogação dos dispositivos da LC 64/90 por si só não seria capaz de afastar o devido processo legal e o princípio da inocência, e ainda que o fosse, isto poderia dar margem a situações desproporcionais e injustas.

E continua o doutrinador:

Por mais que o povo brasileiro possa estar descrente com relação à classe política que os representa, é desarrazoado crer que o indivíduo comum é afeito à injustiça ou não comunga dos valores éticos do devido processo legal e da garantia da inocência. O que se tem na realidade são pessoas cansadas das injustiças e da impunidade, e que, em algum momento, passaram a acreditar que uma lista com processados — que se tornaria inelegíveis — seria capaz de limpar a política pátria.

Por outro lado, sendo razoável crer, aliás, é quase certo que na referida lista estejam presentes os nomes de indivíduos, os quais em virtude de seu caráter duvidável ou inaptidão para gerir a *res pública* não estão aptos a assumir nenhum cargo público, assim como é possível que tal lista encerre o nome de algum inocente, sendo que este, em hipótese alguma, pode ser penalizado como se fosse um daqueles, e aqui já é conveniente recordar o velho adágio de que mais vale ver dez culpados absolvidos do que um único inocente penalizado. (GONÇALVES, 2008, p. 2001)

O grande mérito do pensamento de Feitosa Gonçalves é reconhecer que a “ficha-suja” por si só não seria capaz de ter o desejado efeito moralizador que pretendem os defensores da vida pregressa como fundamento da inelegibilidade, sendo que a fiscalização dos políticos eleitos é tão ou mais importante do que a própria declaração de inelegibilidade.

Assim, possível verificar que o conceito de vida pregressa, por demais aberto e subjetivo, é o grande obstáculo pra a auto-aplicação do § 9 do art. 14 da

CRFB/88. Ramayana (2007, p. 209) acrescenta que o dispositivo constitucional em comento é apenas de aplicabilidade contida, não prescindindo de norma reguladora.

Talvez o posicionamento que melhor expresse a corrente que não aceita a vida pregressa como um conceito aberto e subjetivo seja a opinião de José Nilo Castro (2008, p. 51)., para quem, ecoando o pensamento de Feitosa Gonçalves, a maior contribuição para a moralidade da administração pública vem primeiramente do povo, sendo que apenas depois vem da Justiça Eleitoral.

Castro (2008, p. 53) não crê que a moralidade de um candidato a cargo político-eletivo possa ser expressa tão-somente pelo número de ações que este possuir em seu nome na condição de réu. Adiciona que a maneira mais simples de eliminar um candidato honesto da disputa seria através de uma ação na justiça contra este candidato. É outro doutrinador que, enfim, reforça o caráter subjetivo do que venha a ser vida-pregressa.

Reforça, igualmente, os demais pontos levantados pelos demais defensores de seu posicionamento: a inexistência de expressa hipótese legal que permita que a vida pregressa seja levada em consideração para fins de declarar a inelegibilidade, sendo que deve ser sempre respeitado o princípio da presunção de inocência sobre os demais.

Arremata assim seu texto:

A despeito da função consultiva da Justiça Eleitoral, tem ela que ser neutra. É que as atitudes e manifestações introdutórias ao processo eleitoral devem ser abertas pelas sociedades, pelos partidos políticos, pelas partes e não por quem vai julgar. Não são legítimas essas discussões pelos juízes, municiando já o Ministério Público eleitoral e os interessados (candidatos e partidos) ... Ainda mais, quando a mídia emcampa a questão, ultrapassando o poder de informação, substituindo o poder de convencimento e o da sentença, tem-se injustiça. A mídia não pode julgar ninguém, nem suas ações e, no entanto, expõe tantos inocentes à execração pública.

Por outro lado, é tão fácil propor ação penal ou por improbidade administrativa hoje quanto abrir um crédito ao consumidor numa loja de departamentos de eletrodomésticos. Destarte, quem evidentemente escolherá candidatos a cargos eletivos passa a ser não o eleitor originalmente, mas sim o autor da ação civil pública ou o autor da ação penal. (CASTRO, 2008, p. 56)

Em igual norte, Varalda, (2007, p. 48-49) ao versar sobre a presunção de inocência, dispõe que o princípio aplica-se indistintamente a diferentes campos do direito. Nas palavras do próprio doutrinador:

Vale dizer que, no Brasil, a presunção de inocência está presente não apenas perante as garantias constitucionais do processo penal, mas também em qualquer fase administrativa ou jurisdicional, cuja decisão implique em

caráter sancionador ou limitador de direitos. Até o trânsito em julgado de sentença condenatória, o réu tem o direito público subjetivo de não ser submetido ao estado de condenado.

Por fim, a preocupação de Furtado Coêlho (2008, p. 175) é no que tange a separação dos poderes, posto que o judiciário não poderá criar novas hipóteses de inelegibilidade em detrimento do legislador eleito pelo povo para tal fim. De igual forma, a vida pregressa a critério dos juízes equivaleria a julgamento sem processo.

Deve-se agora verificar o outro lado da questão, os doutrinadores que entendem que o princípio da moralidade pública deve-se estender a presente discussão, inobstante os demais argumentos elencados.

3.2.2 O Posicionamento pela Moralidade na Administração

De início, verifica-se que a doutrina que entende que a vida pregressa do candidato deve fundamentar sua inelegibilidade é infinitamente mais extensa do que aquela no sentido contrário. De fato, o movimento pela moralização da administração pública é anterior aos recentes julgamentos, e tem apenas ganhado novo fôlego com a rediscussão da controvérsia.

Primeiramente, registre-se a opinião de Bonfim (2008, p. 25), para quem a interpretação da lei não pode produzir efeitos diversos daqueles que o próprio sistema pretende produzir.

Bonfim (2008, p. 26) entende que:

[...] se a simples falta de decoro leva à perda do mandato parlamentar, por que admitir que um candidato manifestamente inidôneo possa concorrer, eleger-se, assumir e exercer o mandato de deputado ou de senador? Condicionar a vedação à assunção a cargos eletivos de malfeitores e delinquentes à sentença condenatória transitada em julgado, equivale a institucionalizar a impunidade, a permitir o uso do mandato para fins contrários à sua destinação.

Djalma Pinto (2008, p. 117-118), da mesma forma, lembra que a CRFB/88 já determinou que a vida pregressa seja elemento desabonador de candidaturas, sendo que a administração pública e os eleitores não podem ser reféns da omissão legislativa, até porque os legisladores são os maiores interessados na demora. Lembra Pinto, inclusive, que a vida pregressa é sim fator determinante no *animus* do eleitorado, bastando apenas lembrar a influência que possui na esfera das relações privadas:

Qual empresário entregará a gerência de seu estabelecimento comercial a uma pessoa indiciada por furto ou formação de quadrilha? Algum cidadão, pai de filhas adolescentes, contratará para trabalhar como vigia de sua residência um cidadão denunciado pela prática de dois crimes de estupro, sob o argumento de inexistência de sentença condenatória? A veemente invocação pelo homem, acusado de haver cometido tais estupros, da garantia constitucional da presunção de inocência por inexistência de decisão condenatória transitada em julgado modificará a posição adquele pai, objetivando proteger a integridade de sua família?

Eliseu Fernandes de Souza (2007, p. 30-31) acredita que o princípio da presunção de inocência não pode ser aplicado na esfera eleitoral, justificando sua posição com o argumento de que, de outra maneira, estaria sendo criado um escudo no sentido de proteger a improbidade.

Outrossim, se é exigida uma interpretação holística da CRFB/88, não há como não se interpretar os artigos referentes à inelegibilidade sem levar em consideração o art. 37 da norma superior, pois nele estão dispostos os princípios norteadores da Administração Pública, dentre os quais o da moralidade administrativa.

Souza (2007, p. 33) considera a moral algo maior do que o direito. Nesta ótica, seria irrazoável “por ausência de bom senso jurídico, permitir ao condenado por meio do devido processo legal, ... por crimes dolosos, ... e aí já não se fala em trânsito em julgado, bem como aquele condenado civilmente por ato de improbidade e corrupção possa, sabe-se lá por que meios, chegar, por exemplo, à gerência da Administração Pública ou mesmo à instituição que estabelece normas com vistas a discipliná-la ou promover a destinação do Erário, serviços e destinos da pátria.”

Quem também promove extenso estudo da exegese é Carlos Valder do Nascimento (2008, p. 12). Inicialmente, o doutrinador destaca que em se tratando de um mandato representativo, existe uma relação de confiança entre as partes. Disso se extrai que do exercício do mandato representativo não decorrem direitos individuais ao representante (2008, p. 12).

Nascimento (2008, p. 13) também procura diferenciar o escopo dos princípios da presunção de inocência e da moralidade pública. O primeiro, fala o autor, serve para evitar o cerceamento da liberdade, enquanto o segundo objetiva proteger a Administração, sendo uma garantia de fundamental relevância. Reconhece que estes primados possuem conteúdos capazes de entrar em conflito entre si.

O autor afirma que não é possível retirar o princípio da presunção de inocência de dentro de seu contexto natural (Direito Penal) e colocá-lo dentro do Direito Eleitoral. Desta forma está se tentando dar ao preceito um significado que simplesmente

não possui. Conclui que “o patrimônio moral tão caro à sociedade há de ser considerado quaisquer que sejam as circunstâncias” (2008, p. 17). Diante da completa diferenciação entre os bens tutelados, não haveria conflito entre situações antagônicas.

Disso decorre que os artigos referentes à inelegibilidade devem ser considerados auto-aplicáveis (inclusive o § 9º do art. 14), uma vez que tutelam princípio da moralidade pública, os quais devem se sobrepor a quaisquer garantias individuais do representado no tocante ao exercício do mandato eletivo.

Interessante acompanhar o posicionamento de Márlon Jacinto Reis (2008, p. 1), para quem a possibilidade de restrição à elegibilidade pela via da observância da vida pregressa do candidato não pode ser oposta ao princípio da presunção de inocência.

Em que pese seu posicionamento, *a priori*, não ser distinto do tantos outros defensores de vida pregressa como elemento norteador da inelegibilidade, percebe-se que com Reis, a discussão ganha caráter jurídico mais forte. Ademais, o autor utiliza como fundamentação, inclusive, normas externas, mas certamente não estranhas, ao ordenamento pátrio.

O autor sustenta que o § 9º do art. 14 da CRFB/88 à princípio era omissa quanto a possibilidade do legislador infraconstitucional estipular hipóteses de inelegibilidade com base na vida pregressa do candidato. Porém, com a Emenda de Revisão nº 4/1994, houve alteração em sentido oposto, ou seja, determinando que, por meio de lei complementar, fossem previstos os demais casos de inelegibilidade considerando a vida pregressa do candidato afim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato.

Conforme esclarece o autor, fica claro que o texto constitucional foi alterado para contemplar a proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato mediante a análise da vida pregressa do candidato o que não pode ser oposto pelo princípio da presunção de inocência haja vista que, no entendimento do autor o legislador almejou conscientemente afastar da matéria a aplicação do princípio da presunção de inocência e da não-culpabilidade.

Isso porque se assim pretende-se o constituinte derivado não haveria de trazer conceito tão aberto quanto o do instituto da vida pregressa, inclusive, isso se sustenta no fato de que, caso assim não pretendesse o constituinte, poderia ter adotado os antecedentes criminais como hipótese de inelegibilidade.

Outrossim, as hipóteses de inelegibilidades não são sanções na forma das aplicáveis em Direito Penal, são proposições necessárias para a asseguuração de um bem maior, ou seja, por intermédio de uma ação preventiva, preservar o mandato político.

Nesse sentido expõe Márlon Jacinto Reis (2008, p. 1) que, independentemente de verificação judicial, de sentença transitada em julgado e de imposição de uma sanção aquele que comete um ato de violação da lei, as inelegibilidades constitucionalmente previstas excluem do acesso ao mandato político os analfabetos e os inalistáveis, os detentores de certos cargos que já o tenham ocupado consecutivamente por duas vezes ou que não o deixaram em tempo hábil para concorrer a outro cargo, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, dos ocupantes de determinados cargos eletivos.

E continua o autor sustentando que, da mesma forma, quando se autoriza a consideração da vida pregressa como causador de inelegibilidade, tem como fundamento não a culpa do agente, mas sim a prevenção do mandato em suas dimensões éticas.

Uma inelegibilidade com esse perfil sequer se assemelha a uma pena, por não considerar a culpa efetiva do agente, mas a simples existência de condições objetivas que façam ver a necessidade de adoção de uma tal postura preventiva.

Não se trata jamais de considerar alguém antecipadamente culpado, mas de verificar a presença de elementos capazes de, na esfera estritamente eleitoral, suscitar a necessidade de adoção da atividade preventiva a que alude a primeira parte do § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

Assim, a inelegibilidade é puramente uma medida preventiva que não se reveste de sanção e visa exclusivamente à proteção do mandato político não podendo ser oposto o uso da vida pregressa como forma de resguardo da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, na forma que dispõe a Constituição Federal.

De outra monta, necessário realizar a análise da LC n° 64/90 objetivando integrar o princípio da tutela preventiva do mandato político, conforme denomina Márlon Jacinto Reis (2008, p. 1) em seu artigo, expressamente disposto pela alteração do § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

Note-se que em todos a lei exige que haja trânsito em julgado da sentença ou que se trate de decisão irrecurável do órgão da administração. Ora, por óbvio que esse entendimento não se coaduna com o intuito do constituinte derivado que previu a simples análise da vida pregressa do nacional que pretendesse concorrer a mandato eletivo.

Assim, o autor propõe (2008, p. 1) que o sopesamento das inelegibilidades previstas na LC nº 64/90 seja realizado com base na desconsideração dos termos que se referem à decisão irrecurável ou transitada em julgado.

Esse entendimento é embasado no que determina a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 27, de 25 de setembro de 1992, integrou nosso direito interno com *status* de lei ordinária.

O artigo 23 do referido Pacto assim dispõe:

Artigo 23 – Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
2. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
3. de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
4. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
5. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competentes, em processo penal.

Note-se que essa disposição é bem diferente da regra enunciada no item 2 do art. 8º do referido Pacto, que trata das garantias judiciais para os acusados em ações criminais. Nesta parte, a Convenção Americana estipula que “Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”.

Ocorre que semelhante regra não é repetida pela Convenção quando ela passa a tratar dos direitos políticos. Aqui basta a “*condenação por juiz competente*”.

Tratando-se o Pacto de San José de norma interna por força de sua ratificação pelo Brasil, forçoso reconhecer ser ele quem estabelece o marco inicial para o reconhecimento do abalo à vida pregressa com reflexos sobre a elegibilidade do agente: a superveniência de uma condenação (REIS, 2008, P.02).

Estas são, de maneira geral, as principais corrente doutrinárias, favoráveis e contrárias, relativas à inelegibilidade e a vida pregressa. Como se percebe, a doutrina, contra ou a favor, tem pautado seu entendimento nos mais recentes posicionamentos da jurisprudência pátria. É esta jurisprudência que será o tema do próximo tópico.

3.3 DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE VIDA PREGRESSA E INELEGIBILIDADE

Para a análise da jurisprudência relativa à problemática principal, faz-se mister analisar alguns aspectos em separado. Será feita breve análise da jurisprudência no TRE/SC, do posicionamento do TSE, dos julgados paradigmáticos sobre a controvérsia e, por fim, ainda que inicialmente externa ao problema, será conduzida uma breve análise sobre os projetos de lei que, atualmente, encontram-se em tramitação no parlamento brasileiro, almejando alterar as leis existentes, criando novas hipóteses de inelegibilidades já sob a ótica dos recentes julgados.

3.3.1 O Posicionamento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

A respeito do assunto, o TRE/SC é uníssono no sentido da ausência de auto-aplicabilidade do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, sob os auspícios da Súmula 13 do TSE e com respeito à falta de regulamentação da matéria.

Nesse sentido:

RECURSO - REGISTRO DE CANDIDATURA - INDEFERIMENTO DO REGISTRO - DISCUSSÃO A RESPEITO DA VIDA PREGRESSA DO CANDIDATO - AUSÊNCIA DE AUTO-APLICABILIDADE DO § 9º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - MATÉRIA DECIDIDA EM SEDE DE ADPF PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DECISÃO COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTE.

CANDIDATO INCLUÍDO NA RELAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - PENDÊNCIAS DE MULTAS APLICADAS PELA CORTE DE CONTAS - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL - ÔNUS DA PROVA DEVIDO AO IMPUGNANTE - IMPOSSIBILIDADE DE APLICAR O DISPOSTO NA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990 - REFORMA DA SENTENÇA - PROVIMENTO. (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Recurso Contra Decisões de Juízes Eleitorais nº 223, Relator Oscar Juvêncio Borges Neto, julgado em 21/08/2008) (sem grifos no original).

RECURSOS - REGISTRO DE CANDIDATURA - CHAPA MAJORITÁRIA - JULGAMENTO EM CONJUNTO - VIDA PREGRESSA - PRÉ-CANDIDATO A VICE-PREFEITO CONDENADO CRIMINALMENTE CUJA DECISÃO NÃO TRANSITOU EM JULGADO - EXEGESE DO ART. 14, § 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - EXAME DA MATÉRIA, COM EFEITO VINCULANTE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADPF N.144) - NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA, A EXIGIR REGULAMENTAÇÃO - CONDENAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM DECISÃO TRÂNSITA EM JULGADO - SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS - AUSÊNCIA DE EXPRESSA COMINAÇÃO PELO JUÍZO COMPETENTE - ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.429/1992. PROVIMENTO. (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Recurso Contra Decisões de Juízes Eleitorais nº 343, Relator Márcio Luiz Fogaça Vicari, julgado em 20/08/2008).

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina restringe as causas de cassação da candidatura aos casos específicos da Lei de Inelegibilidades refutando qualquer possibilidade de eficácia imediata do preceito constitucional insculpido com a Emenda de Revisão nº 4/1994.

Mesmo em caso de condenação por juízo criminal, a despeito do que preceitua o item 5 do artigo 23 do Pacto de São José da Costa Rica, o Tribunal mantém seu posicionamento no sentido de que é necessário o trânsito em julgado da decisão condenatória para efeitos de inelegibilidade, o que não se altera em face das recentes decisões das cortes superiores.

3.3.2 O Posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral

Em linhas gerais, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral pode ser resumido pela súmula nº 13, editada em 30/10/1996, que dispõe que: “não é auto-aplicável o § 9º art. 14, da Constituição, com redação da Emenda Constitucional de Revisão 4/94”.

Desde então, inobstante os crescentes escândalos envolvendo os representantes do povo, o Tribunal optou por considerar o § 9º do art. 14 da Constituição como tendo eficácia contida, não prescindindo da edição de Lei Complementar, o que se verifica pelos julgados abaixo:

Registro de candidato - Ações criminais - Ausência de condenação com trânsito em julgado - Inelegibilidade - **Vida pregressa** - Necessidade de

norma que regulamente o art. 14, § 9º, da Constituição Federal - Aplicação da Súmula nº 13 do TSE - Recurso improvido.

1. O art. 14, § 9º, da Constituição limita-se a ensejar que, por meio de lei complementar, sejam estabelecidos outros casos de inelegibilidade, além dos que ela própria previu. A impossibilidade de candidatar-se poderá decorrer da incidência da lei assim elaborada; não diretamente do texto constitucional. (RESPE 20115, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, data: 11/09/2002)

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. CANDIDATURA. CONDENAÇÃO. AÇÃO POPULAR. RESSARCIMENTO. ERÁRIO. **VIDA PREGRESSA**. INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA. APLICAÇÃO. SÚMULA-TSE Nº 13. SUSPENSÃO. DIREITOS POLÍTICOS. EFEITOS AUTOMÁTICOS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO POPULAR. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSTITUTOS DIVERSOS. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA h, DA LC Nº 64/90. NECESSIDADE. FINALIDADE ELEITORAL. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LC Nº 64/90. NÃO-CARACTERIZAÇÃO.

1. A simples condenação em ação popular não gera inelegibilidade por vida pregressa, por não ser auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, nos termos da Súmula-TSE nº 13. (grifos nossos)

2. O objeto da ação popular é a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, bem como a condenação do responsável pelo ato ao pagamento de perdas e danos (arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717/65). Dessa maneira, não se inclui, entre as finalidades da ação popular, a cominação de sanção de suspensão de direitos políticos, por ato de improbidade administrativa. Por conseguinte, condenação a ressarcimento do erário em ação popular não conduz, por si só, à inelegibilidade.

3. A ação popular e a ação por improbidade administrativa são institutos diversos.

4. A sanção de suspensão dos direitos políticos, por meio de ação de improbidade administrativa, não possui natureza penal e depende de aplicação expressa e motivada por parte do juízo competente, estando condicionada a sua efetividade ao trânsito em julgado da sentença condenatória, consoante expressa previsão legal do art. 20 da Lei nº 8.429/92.

5. Para estar caracterizada a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea h, é imprescindível a finalidade eleitoral.

6. A ação popular não é pressuposto da inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90.

7. Negado provimento ao recurso. (TSE, RESPE 23347, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, data do julgamento: 22/09/2004).

Contudo, a partir de casos mais notórios, não apenas o tema ganha maior exposição, mas também a posição contrária passa a ganhar força, fazendo-se necessário estudar dois casos paradigmáticos (um no TSE e outro, mais importante, no STF), pois evidenciam o contraste existente entre as duas correntes.

3.3.3 O Caso Eurico Miranda

Na esfera do TSE, registre-se o caso Eurico Miranda. O réu, figura folclórica recente do futebol brasileiro, na condição de Presidente do Clube de Regatas Vasco da Gama, teve sua candidatura a uma possível terceira legislatura vedada pelo TRE-RJ com base em sua extensa ficha criminal: sete processos criminais que envolviam tipos penais como evasão de divisas, falsidade ideológica, apropriação indébita, sonegação fiscal, não-recolhimento de contribuição previdenciária, furto, difamação, ameaça, desobediência e desacato (Roseno de Oliveira, 2008, p. 67).

Irresignado, interpôs Recurso Ordinário (RO) junto ao TSE (RO nº 1069/RJ), o qual restou assim decidido:

Eleições 2006. Registro de candidato. Deputado federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal.
1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral).
2. Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, sem se substituir ao legislador, defini-los.
Recurso provido para deferir o registro.
(RO nº 1069/RJ, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, data: 20/09/2006)

No tocante ao posicionamento dos julgadores que entenderam pelo provimento do recurso, remete-se à jurisprudência colacionada, porquanto o TSE apenas manteve a posição previamente adotada, amparada pela Súmula do próprio Tribunal. O que se aproveita para explicar é o diferenciado entendimento do Ministro, e então presidente do TSE, Carlos Ayres Britto, talvez o melhor já fundamentado dentre os defensores da moralidade administrativa sobre as garantias individuais do candidato à representante popular.

Em suma, entende o Ministro, que temas da elegibilidade e da inelegibilidade constituem um subconjunto específico dos direitos e garantias individuais, o dos direitos políticos. Esse bloco, no qual predominariam os princípios da soberania popular e da democracia representativa. É deveras diferente, em perfil político filosófico, do bloco dos direitos e deveres individuais e coletivos, no qual predomina o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como do bloco dos direitos sociais, no qual prevalece o princípio dos valores sociais do trabalho.

Como fundamento de sua decisão, assim, manifestou-se:

Indaga-se: a quem está dirigida a referência contida hoje, reconheço, em bom vernáculo, no § 9º do artigo 14, ao objeto da previsão de casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato? Ao Judiciário? Trata-se de uma carta em branco quanto a casos de inelegibilidade, para se ter como foi dito por um advogado militante nesta Corte, o implemento da ira cívica? A resposta para mim é desenganadamente negativa. Não somos nós legisladores, não nos podemos substituir ao Congresso Nacional no que ele, muito embora tendo havido a aprovação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, em verdadeiro lembrete do que já estaria latente na previsão do § 9º, não veio a alterar a lei de 1990, já que a Emenda Constitucional de Revisão nº 4 é de 1994.

[...]

Com efeito, os direitos e garantias fundamentais se alinham em blocos ou subconjuntos diversificados pela clara razão de que eles não mantêm vínculo funcional imediato com os mesmos princípios constitucionais estruturantes. É como dizer: trata-se de direitos e garantias que, operacionalmente, se vinculam mais a uns proto-princípios constitucionais do que a outros. Mais que isso, cada bloco desses direitos e garantias fundamentais tem a sua própria história de vida ou o seu inconfundível perfil político-filosófico. Um perfil político-filosófico, atente-se, que é a própria justificativa do vínculo funcional mais direto com determinados princípios constitucionais do que com outros.

Para Ayres Britto, no voto proferido no julgamento do supracitado R0 nº 1069, o bloco dos direitos políticos define-se por um vínculo funcional mais próximo desses ao que chama de “proto-princípios” constitucionais: o princípio da soberania popular e o princípio da democracia representativa ou indireta. Os titulares dos direitos políticos não exercem tais direitos para favorecer imediatamente a si mesmos, diferentemente, pois, do que sucede com os titulares de direitos e garantias individuais e os titulares dos direitos sociais. O exercício de direitos políticos serve apenas, em primeiro aos valores da soberania popular e da democracia representativa.

Insista-se na diferenciação para ficar bem claro que os magnos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho existem para se concretizar, imediatamente, no individualizado espaço de movimentação dos seus titulares. Logo, os dois estruturantes princípios a servir primeiro $\frac{3}{4}$ e só depois a se servir, por gravidade ou arrastamento $\frac{1}{4}$ do particularizado gozo dos respectivos direitos subjetivos. Estes a primeiro luzir, para somente depois se ter por concretamente imperantes aqueles dois proto-princípios constitucionais. Ao contrário (renove-se o juízo) do que sucede com os estruturantes princípios da soberania popular e da democracia representativa, pois, aqui, quem primeiro resplende são valores ou princípios. O eleitor não exerce direito para primeiramente se beneficiar. Seu primeiro dever, no instante mesmo em que exerce o direito de votar, é para com a afirmação da soberania popular (valor coletivo) e a autenticidade do regime representativo (também valor de índole coletiva). O mesmo acontecendo com o candidato a cargo político-eletivo, que só está juridicamente autorizado a disputar a preferência do eleitorado

para representar uma coletividade territorial por inteiro. Jamais para apresentar (Pontes de Miranda) ou servir a si próprio.

[...]

Impossível, portanto, deixar de reconhecer que os direitos políticos de eleger e de ser eleito se caracterizam por um desaguadouro impessoal ou coletivo. Estão umbilicalmente vinculados a valores, e não a pessoas, sob o prisma da benfazeja imediatidade do seu exercício. A exigir o reconhecimento de uma ontologia e operacionalidade próprias, bem distanciadas daquelas que timbram os outros dois paradigmáticos modelos de direitos e garantias fundamentais.

[...]

Assim é que, ao arrolar as condições de elegibilidade (§ 3º do art. 14), a Constituição nem precisou dizer que a idoneidade moral era uma delas; pois o fato é que a presença de tal requisito perpassa os poros todos dos numerosos dispositivos aqui citados. O que por certo inspirou o legislador ordinário a embutir nas condições de registro de candidatura a cargo eletivo a juntada de "certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral" (inciso VI do art. 11 da Lei nº 9.504/97). Cabendo aos órgãos desse ramo do Poder Judiciário, também por certo, dizer se em face da natureza e da quantidade de eventuais processos criminais contra o requerente, aliadamente a outros desabonadores fatos públicos e notórios, fica suficientemente revelada uma "vida pregressa" incompatível com a dignidade do cargo em disputa. Função integrativo-secundária perfeitamente rimada com a índole da Justiça Eleitoral, de que serve como ilustração este dispositivo da Lei Complementar nº 64/90:

"O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público e a lisura eleitoral" (art. 23, sem os caracteres em negrito).

A moralidade na vida pregressa é, portanto, condição implícita de elegibilidade, e não hipótese de inelegibilidade, posto que apenas Lei Complementar poderia efetivamente criar nova condição de supressão de direito político. O Ministro reconhece isso, não tenta alterar esta hipótese. Contorna-a com um estudo complexo dos diferentes direitos e garantias individuais constantes na Constituição Federal, o que responde pelo ineditismo de sua tese.

O princípio da primazia do interesse público é que faz com que o princípio da moralidade administrativa sobreponha-se a garantia do direito individual da presunção de inocência para o candidato a cargo político-eletivo. Esta é a apresentação sucinta do entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, que irá encontrar adeptos, mas ferrenha resistência no principal julgamento sobre o tema já realizado sob o ordenamento jurídico da Constituição Federal de 1988: a ADPF nº 144.

3.3.4 O Posicionamento do Supremo Tribunal Federal: a ADPF nº 144

Anteriormente ao julgamento da ADPF nº 144, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal já havia formado convencimento no sentido de ser inaplicável plenamente o § 9º do art. 14, conforme exemplos abaixo:

“[...] cuidando-se de diploma exigido pelo art. 14, § 9º, da Carta Magna, para complementar o regime constitucional de inelegibilidades, à sua vigência imediata não se pode opor o art. 16 da mesma Constituição.” ([RE 129.392](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 17-6-92, Plenário, *DJ* de 16-4-93)

Ainda:

“As condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e as hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, § 4º a 8º), inclusive aquelas decorrentes de legislação complementar (CF, art. 14, § 9º), aplicam-se de pleno direito, independentemente de sua expressa previsão na lei local, à eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos executivos no último biênio do período de governo.” ([ADI 1.057-MC](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-4-94, Plenário, *DJ* de 6-4-01).

Diante do que entendia como equívoco interpretativo, a Associação dos Magistrados do Brasil propôs Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao STF, recebida e protocolada com o nº 144, formulando os seguintes pedidos:

[...] a concessão da liminar para determinar a todos os juízos eleitorais, de qualquer instância, que observem a auto-aplicabilidade da norma do § 9º do art. 14 da CF,

[...]

Ao final, restando demonstrado o descumprimento dos preceitos fundamentais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do cargo eletivo, (a) quer pelo fato de a norma do § 9º do art. 14 da CF pela ECR n. 4/94 constituir norma de eficácia plena, portanto, auto aplicável, (b) quer pelo fato de não estar sendo considerada, pela interpretação judicial do TSE, a revogação dos dispositivos impugnados nesta ação pela redação dada ao § 9º do art. 14 da CF pela ECR n. 4/94, requer Associação dos magistrados Brasileiros - AMB se digne esse eg. Supremo Tribunal Federal julgar essa ação procedente, para determinar a todos os juízos eleitorais, de qualquer instância, que observem a auto-aplicabilidade da norma do § 9º do art. 14 da CF, com redação dada pela ECR n. 4/94, bem ainda a ocorrência da revogação das condições a seguir mencionadas, de forma a viabilizar exame da vida pregressa dos candidatos a cargos eletivos:

(a) a exigência do ‘trânsito em julgado’ das decisões mencionadas nas alíneas ‘d’, ‘e’ e ‘h’ do inciso I, do art 1º,

(b) a ressalva quando ‘a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário’ mencionada na alínea ‘g’, do inciso I, do art. 1º,

(c) bem ainda a exigência de que tenha sido ‘transitada em julgado’ a decisão mencionada no art. 15, todos da lei complementar n. 64/90,

Requer ainda a AMB -- para evitar que a pretensão de impedir a ocorrência um determinado dano (observância dos preceitos fundamentais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do cargo) acabe por acarretar a ocorrência de um outro mais grave (impedir as candidaturas diante de qualquer decisão não transitada em julgado) -- que essa eg. Corte, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.882/99, fixe como condição e como modo de interpretação dos preceitos fundamentais, que caberá à Justiça Eleitoral sopesar a gravidade das condutas apontadas na Lei Complementar, mesmo sem transito em julgado, para deliberar pela rejeição ou não do registro do candidato.

Assim decidiu o STF:

Decisão: Por unanimidade, o Tribunal acolheu a questão ordem **suscitada** pelo Senhor Ministro Celso de Mello (Relator), no sentido de julgar, desde logo, o mérito da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Em consequência do acolhimento desta Questão de Ordem, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, proferiu, oralmente, parecer na presente sessão. Em seguida, o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Menezes Direito e Eros Grau, reconheceu a legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, rejeitando, por unanimidade, as demais preliminares suscitadas. No mérito, o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Joaquim Barbosa, julgou improcedente a argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, decisão esta dotada de efeito vinculante, segundo a Lei nº 9.882/1999. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pela argüente, Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pelo *amicus curiae*, Partido Progressista-PP, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro José Antônio Dias Toffoli. O Relator comunicou ao Plenário que, em decorrência de pedido, somente nesta data formulado, admitiu a Associação dos Juizes Federais do Brasil-AJUFE como *amicus curiae*. Plenário, 06.08.2008. (grifos do original)

A vitória da tese que defende a presunção de inocência como princípio superior ao da moralidade administrativa vem fundada no entendimento anteriormente esposado pela próprio STF, não apresentando significativos avanços no que concerne o desenvolvimento da fundamentação desta posição.

Ainda assim, aproveita-se para explicitar o voto do Min. Eros Grau¹⁴, eu já havia demonstrado sua tese no TSE. Trata-se de voto que melhor apresenta seus motivos dentre todos os Ministros que votaram pela improcedência da ação. Para o Ministro, a Constituição não pode ser interpretada de forma separada, ou “em pedaços”, e qualquer interpretação, ainda que auxiliada pela totalidade do texto legal, possui parâmetros.

¹⁴ Voto na ADPF nº 144, em 06/08/2008.

Explica o Ministro:

Ao dizer que a lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade a fim de proteger a moralidade para o exercício do mandato, “considerada a vida pregressa do candidato”, o preceito constitucional impede que a moralidade para o exercício do mandato venha a ser ponderada a partir da consideração de algum ato episódico, isolado ou mesmo acidental envolvendo o candidato. Não autoriza a criação de caso de inelegibilidade ancorada na avaliação da vida pregressa do candidato, mas sim que a moralidade do candidato para o exercício do mandato seja ponderada, em cada caso, desde a consideração da sua vida pregressa, do todo que ela compõe. A proteção da moralidade do candidato para o exercício do mandato não prescinde da ponderação desse todo, isso é que afirma, em termos de dever ser, a Constituição. É bom que se diga, mais uma vez, que ninguém está autorizado a ler na Constituição o que lá não está escrito, prática muito gosto dos neo e/ou pós-positivistas, gente que reescreve a Constituição na toada de seus humores.

No mais, o Ministro demonstra grande preocupação com a invasão pelo Judiciário da competência dos legisladores, o que estaria se fazendo apenas no sentido de proteger uma moralidade que na verdade existe apenas em um campo diferente do direito, não se podendo substituir “o direito pela moralidade, o que, na prática, significa derrogar as instituições do Estado de direito em proveito da vontade e do capricho dos poderosos ou daqueles que os servem.”

No outro lado, votaram pela procedência da Ação os Ministros Carlos Ayres Britto, Félix Fischer e Joaquim Barbosa. Quanto aos dois primeiros, que votaram nos mesmos termos, remete-se ao posicionamento já acima explicitado.

Destaca-se o entendimento do Min. Joaquim Barbosa, que votou pela procedência parcial da ação. Em linhas gerais, o Ministro possui entendimento semelhante aquele do Min. Carlos Ayres Britto, afirmando que entre as hipóteses de inelegibilidade do art. 14 da CRFB/88 e o princípio da presunção de inocência, devem prevalecer as primeiras.

Contudo, ainda que reconheça o papel do Poder Judiciário na supressão da omissão legislativa, o Ministro ressalva que, no sentido de conferir maior certeza aos parâmetros utilizados, deve-se evitar a utilização de condenações que não tenham confirmadas antes do julgamento em 2ª instância.

A lógica do Ministro reside no fato de que o julgamento em 2ª instância encerra a fase probatória do processo, remanescendo apenas questões de direito. Assim, existem indícios de culpa suficientemente demonstrados, não havendo que se aguardar o trânsito em julgado da condenação para que o candidato ímprobo seja excluído do certame eleitoral.

Com sua decisão, o STF garantiu, nas eleições municipais de 2008, que candidatos com a “ficha suja” pudessem concorrer aos cargos em disputa. Mais do que isso, pacificou, ainda que de forma temporária, o entendimento jurisprudencial quanto à matéria.

Resta superada a discussão dos principais posicionamentos jurisprudenciais, sendo que se avança agora sobre tema a princípio estranho: os projetos de lei existentes que almejam modificar a LC nº 64/90, para que a vida pregressa possa interferir no registro de candidaturas.

3.3.5 Os Projetos de Lei para a inclusão da Vida Pgressa no Rol das Inelegibilidades

Por fim, é interessante analisar brevemente as propostas existentes para alterar o texto constitucional no sentido de permitir que a vida pregressa seja efetivamente instrumento de controle de moralidade administrativa através da vedação de registro de candidatura ou diplomação de candidato com a “ficha-suja”, incompatível com a posição de representante popular escolhido pelo sufrágio.

O mais antigo destes projetos, o PLP (Projeto de Lei Popular) 168/1993, buscava alterar as alíneas d, e, e h da Lei das Inelegibilidades, removendo dos referidos dispositivos a necessidade de trânsito em julgado de condenações criminais nas hipóteses previstas.¹⁵ O PLP 35/2003, por sua vez, adicionou o art. 1 – A à LC nº 64/90, no sentido de suprir o que, conforme a Justificação¹⁶ trazida no bojo do referido

¹⁵ São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena; g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão; h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

¹⁶ Consta no texto da Justificação: “Obediente de tal norma, o legislador editou a Lei Complementar nº 14, de 18 de maio de 1990, em que se alinham hipóteses de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o

projeto, seria uma lacuna decorrente da não previsão pelo legislador de hipóteses de inelegibilidade decorrentes da vida progressa do candidato.

Dentre as 11 causas de inelegibilidade previstas no projeto, destacam-se a hipótese de inelegibilidade para quem tenha desfeito vínculo conjugal ou vínculo legalmente assemelhado, para evitar caracterização de inelegibilidade (claramente legal, mas imoral), bem como a proibição do direito de ser votado aquele que tenha sido declarado falido ou civilmente insolvente, demonstrando a preocupação do legislador em admitir apenas aqueles que reunirem as condições ideais para administrar a *res publica*. Não há menção expressa à necessidade de trânsito em julgado da sentença que declara o candidato falido ou insolvente.

O PLP 203/2004 adiciona ao art. 1º da LC nº 64/90 a possibilidade de que seja tornado inelegível o candidato que estiver respondendo a processo judicial pela prática dos crimes descritos no art. 5º, XLIII, da CRFB/88, os quais tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, e os que tenham sido condenados em primeira instância pela Justiça Estadual, Distrital, Federal ou Militar pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por crimes eleitorais, pela exploração sexual de crianças e adolescentes e utilização de mão-de obra escrava, existindo a inelegibilidade pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento de pena.¹⁷

No ano de 2009, ainda que solidificado o entendimento majoritário dos Tribunais pátrios, novos projetos tem buscado dar efetividade ao § 9º do art. 14 da Constituição mediante alterações que permitam a declaração de inelegibilidade de candidato a cargo político-eletivo sem o trânsito em julgado da sentença. Neste sentido,

abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Referida lei, todavia, deixou de contemplar casos de inelegibilidade que, tendo em vista a moralidade para o exercício do mandato, levem em conta a vida progressa do candidato.

Essa lacuna é danosa porque: a) ofende a consistência do sistema de inelegibilidade; b) permite que sejam eleitos para cargos públicos pessoas moralmente desqualificadas; e c) propicia grande escândalo social. O presente projeto de lei pretende suprir essa lacuna, e para esse fim capitulou onze hipóteses de inelegibilidade decorrentes de fatos ocorridos na vida progressa do postulante à candidatura.

Essas hipóteses falam por si mesmas, dispensando motivações específicas.

De modo geral, convém advertir que não se pretende agravar a situação de pessoas que enfrentaram dificuldades no passado, ou transforma-las em estigmas. A inelegibilidade não é pena, nem pena acessória: é limitação temporária de direito, fundada em meros fatos – como por exemplo o parentesco – para cuja caracterização não se cogita de culpa.”

¹⁷ Tal proposta teve, em 17/12/2008, parecer contrário proferido pelo relator do Conselho de Constituição e Justiça da Câmara, Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), já diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na DPF nº 144, indicando a inconstitucionalidade do referido projeto.

o PLP nº 487/2009 é interessante, pois toma como base o posicionamento do Ministro Joaquim Cruz, mas esbarra no equívoco e ausência de clareza de seu texto.

Isso porque, nas duas alíneas que modifica, o projeto de Lei estipula a inelegibilidade de candidato com representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, bem como os que forem condenados criminalmente, em decisão colegiada ou em decisão de primeira e segunda instância transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais.

Decerto que a condenação transitada em julgado não pode ser mais modificada, exceto se através de outro processo, pouco importando ter o trânsito em julgado se dado em primeira ou segunda instância. Neste sentido, a Justificação do projeto assim expõe:

Nesta linha proponho o impedimento do registro de candidaturas a políticos que possuam condenação em primeira e segunda instância de crimes já previstos como impeditivos ao deferimento de candidatura. Como apenas uma decisão em primeira instância, poderia se punir um candidato por uma decisão somente, não prevenindo a privação de direito causada por um possível erro no primeiro julgamento. Visando ainda garantir a ampla defesa, seria prudente impedir candidaturas de pessoas que possuam decisão julgada procedente em primeira e segunda instância, de crimes que atentem aos princípios aqui relatados. Ora, é claro que se faz necessário o impedimento destes candidatos e também garantir que não se puna inocentes. Portanto este projeto visa resolver este impasse, pois candidatos que forem condenados em primeira e segunda instância, têm a seu desfavor a suspeição de culpa no processo julgado. Tal situação nos coloca o compromisso moral de impedir que candidatos que atentem contra a moralidade administrativa possam assumir cargos que lhes dê condições de continuarem a lesar a sociedade brasileira.¹⁸

Não obstante o erro textual, verifica-se que a proposta opta por considerar a condenação em primeira ou segunda instância, ultrapassando, portanto, a possibilidade de produção de novas provas. Assim, a culpa estaria verificada no plano fático, restando as discussões acerca do direito.

O mérito do projeto nº 499/2009 (autoria de Deputado Nelson Goetten – PR/SC) reside em tentar definir objetivamente quais fatos da vida pregressa do candidato poderiam constituir empecilho a sua candidatura. O texto do projeto diz que será inelegível aquele candidato com condenação em crime doloso, independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória; demissão do serviço público em decorrência de apuração em processo administrativo disciplinar que constate a prática de crime contra a administração pública, de ato de improbidade administrativa, de

¹⁸ Justificação, PLP nº 487/2009, Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG)

aplicação irregular de dinheiros públicos, de lesão aos cofres públicos e de dilapidação do patrimônio nacional e de corrupção; e acusação em pelo menos quatro ações penais decorrentes de denúncias recebidas pelo juiz criminal, e que versem sobre crimes dolosos, no período de quatro anos anteriores à data final prevista para o registro da candidatura.

Do PLP nº 518/2009, ressalte-se apenas que assim como outros, prevê a inelegibilidade do candidato em crimes contra a Administração Pública *latu sensu*, ainda que desnecessário que transite em julgado tal condenação. Por fim, o PLP nº 519/2009, que repete em muito as redações dos projetos já citados, propõe interessante nova redação para a alínea j do art. 1º da LC nº 64/90, prevendo a inelegibilidade de quem for réu contumaz em processos administrativos de prestação de contas em andamento ou em processos criminais, quando, o juiz eleitoral, por decisão fundamentada, demonstrar a indignidade da candidatura.

A hipótese, que dá ao Magistrado a liberdade de formular sua própria convicção quanto ao caráter do candidato, é assim justificada por seu redator, o Deputado Marcelo Itagiba (PMDB-RJ):

É que, se por um lado há a invocação jurídica do princípio do devido processo legal a indicar a necessidade do trânsito em julgado de acusação criminal para a cassação de direitos políticos (art. 15, III, CF), de outro não se afigura razoável aceitar, de modo ainda mais relevante, sob o ponto de vista da própria legalidade (e aqui a pura legalidade, *data venia*, seria argumento despido da devida legitimidade), aceitar o registro de candidaturas que anunciam, *a priori*, descaso com a moralidade.

Registrar candidaturas assim, vale asseverar, é transigir com a moralidade política e administrativa do País, matéria que também tem assento constitucional, e que está na base de todo o sistema, inexoravelmente, a informá-lo.

As propostas acima mencionadas, que permitem a utilização da vida pregressa como efetiva forma de impedir a candidatura a cargo político-eletivo, assim como outras que modificam a Lei das Inelegibilidades em pontos outros que o estudado neste trabalho, encontram-se, no presente momento, apensadas umas às outras. Algumas já tiveram pareceres favoráveis, outras, desfavoráveis. Tem poucas chances de efetivamente serem votadas em 2009. Contudo, são tentativas de resolução do conflito levantado por este trabalho que merecem ser discutidas.

CONCLUSÃO

Através deste trabalho foi possível chegar ao entendimento de que a representatividade política no Brasil enfrenta sérios problemas que perpassam uma simples análise jurídica, uma vez que é patente a total incredulidade do eleitor quanto à existência de efetiva representação política.

Como visto no segundo capítulo, a representação política pode ser tanto uma relação de confiança entre representante e representado ou servir como espelho, com total identificação entre as partes.

Entretanto, a própria história dos partidos políticos, principal instrumento de representação política no Direito Brasileiro, demonstra que essa relação entre mandantes e mandatários sempre esteve sujeita ao clientelismo, interesse de grupos econômicos específicos ou representação puramente regional como, por exemplo, a fase republicana conhecida como café com leite. Isto porém, quando a participação política no Brasil não estava suprimida pelos governos que minaram a democracia representativa como Getúlio Vargas e a ditadura militar.

Outrossim, não obstante a própria cultura da república brasileira, outros elementos minaram, ao longo dos anos, a confiança dos eleitores nos políticos. Vive-se em uma era midiática e a influência da grande imprensa, cujo o intuito é homogeneizar e criar imagens, tem esvaziado o discurso político e solidificado os candidatos individuais em detrimento de plataformas ideológicas substanciais.

Nesse contexto, em que interesses de representantes e representados não mais se comunicam, a ordem jurídica deve acompanhar os fatos e a eles se adaptar sob pena de que o formalismo exagerado contribua para a ineficácia dos próprios valores que a CRFB entende que devam pautar a república brasileira. A moralidade no exercício de cargos público-eletivos, ou em qualquer outro cargo na Administração Pública, deve ser vista como imprescindível ao exercício do ônus público nos representantes políticos. De acordo com o primeiro capítulo deste trabalho, a moralidade, conceito amplo que é, não se esgota em simples exigências legais, ultrapassando o texto da lei.

Salutar, portanto, a nova corrente que adota o § 9º do art. 14 da CRFB como auto-aplicável uma vez que, conforme exposto no entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, as garantias individuais do representante político jamais podem se sobrepor aos valores intrínsecos ao exercício do cargo político eletivo. É a finalidade pública dos atos administrativos o valor máximo que deve ser defendido pela

CRFB ainda que à primeira vista o texto legal infraconstitucional não tenha contemplado essa hipótese.

Reconhece-se que a subjetividade da expressão vida pregressa pode levar a injustiças na exegese praticada pelos Juízes eleitorais e tribunais. Portanto, seria interessante, no sentido de dirimir controvérsias que a lei buscasse tentar precisar quais os parâmetros que os aplicadores do direito devem adotar como fundamento para supressão do direito político negativo de ser votado.

Neste diapasão, os projetos de lei apresentados no derradeiro capítulo, cumprem importante papel em consolidar uma idéia de vida pregressa mais objetiva que não leve a uma aplicação indiscriminada e incorreta deste elemento que é vital pra a plena moralidade da vida política na República Brasileira, a qual apenas agora começa a construir uma cultura civilista e democrática.

Aos aplausos proferidos ao entendimento do Ministro Ayres Britto, repete-se ainda a mais correta ressalva efetuada pelo Ministro Joaquim Barbosa na votação da ADPF nº 144 de que para garantir maior certeza a qualquer declaração de inelegibilidade deva se ter ultrapassado condenação, em qualquer esfera do judiciário, em segunda instância posto que isso, esgotada a possibilidade de produção de provas, demonstraria cabalmente a existência de elementos concretos para a supressão do direito de ser votado.

Não pode a República ser refém de interesses individuais que, na ótica da CRFB, não encontram correspondência no campo do exercício dos direitos políticos. Não se nega que a presunção de inocência tem aplicação no Direito Eleitoral, mas não havendo hierarquização entre princípios constitucionais, uma interpretação cuidadosa levará a conclusão de que a vida pregressa do candidato a cargo político-eletivo deverá, respeitados parâmetros a serem estabelecidos em lei, servir como fundamentação da declaração de inelegibilidade a cargo político eletivo independentemente de trânsito em julgado.

REFERÊNCIAS

ACCARINO, Bruno. **Representación**. Buenos Aires : Nueva Visión, 2003. 176 p.

ANDRADE, Mariana Drumond. **A crise de representatividade e a democracia participativa.** *Revista de Direito Municipal - Rdm*, Belo Horizonte, Fórum v.14, out. 2004, p. 19-32.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6.023: Informação e Documentação – referências – elaboração.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. **NBR 10.520: Informação e Documentação – citações em documentos – apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. **NBR 14724: Informação e Documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

AZEVEDO, David Magalhães de. Registro de candidatura e vida progressa: inelegibilidade ou condição de elegibilidade. Uma abordagem à luz da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal associada ao princípio da unidade da Constituição. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1870, 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11594>>. Acesso em: 22 nov. 2009 .

BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção de inocência à antecipação da pena.** São Paulo: IBCCrim, 2007. 134 p.

BOMFIM, Benedito Calheiros. **A candidatura a cargo eletivo e a constituição.** *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, v.3, n.34, p. 25-27, out. 2008.

CASTRO, José Nilo de. **Eleições municipais 2008: vida progressa de candidato.** *Revista Brasileira de Direito Municipal - Rbdm*, Belo Horizonte , v.9, n.28., p.49-59, abr./jun.2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de Direito Eleitoral: tomo IV.** São Paulo: Premier Máxima, 2008. 1254 p.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral.** 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 982 p.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. 268 p.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 580 p.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. **Sistemas partidários e sistemas eleitorais.** **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2172, 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12969>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidades e inelegibilidades.** 2 ed. São Paulo: Dialética, 2004. 399 p.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa.** 2. ed. Curitiba: Genesis, 1995. 179 p.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999. 213 p.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. 160 p.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **Presunção de inocência e prisão cautelar**. São Paulo: Saraiva, 1991. 97 p.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 528 p.

GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. Candidatura, Constituição e Judiciário. Breves comentários ao julgamento da ADPF nº 144. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1921, 4 out. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11810>>. Acesso em: 22 nov. 2009 .

GONÇALVES, Rodrigo Allan Coutinho. A inelegibilidade decorrente da análise da vida pregressa como fator mitigador do trânsito em julgado da condenação . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1264, 17 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9290>>. Acesso em: 22 nov. 2009 .

GOMES, Luiz Flávio. Candidatos "fichas-sujas": Supremo afasta o risco da hipermoralização do direito . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1953, 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11931>>. Acesso em: 22 nov. 2009 .

HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 230 p.

JESUS, Damásio E. de. **Código Penal anotado**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991. 932 p

LIMBERGER, Temis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 221 p.

LIMA, Máriton Silva. **Direitos políticos** . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1288, 10 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9375>>. Acesso em: 23 mar. 2009.

LIMA Jr., Olavo Brasil (org). **O balanço do poder**. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1990. 86 p.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. Ética e administração pública. **Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba, Não determinada. v.1, abr. 1994, p. 72-86.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2008. 839 p.

MEZZARROBA, Orides . **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. v. 1., 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 347 p.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004. 329 p.

MORALES, Angel Garrarena. **Representación política y constitución democrática**. Madrid: Civitas, 1991.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Pressupostos de inelegibilidade em razão de maus antecedentes do candidato: a questão da improbidade administrativa**. Fórum Administrativo, v. 8, n. 89, p. 7-24, jul. 2008.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. Inelegibilidade de candidatos a cargos políticos com maus antecedentes. O princípio da presunção da inocência x o princípio da moralidade pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1867, 11 ago. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11583>>. Acesso em: 22 nov. 2009 .

NOVARO, Marcos. **Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas**. Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2000. 300 p.

OLIVEIRA, Herviane Vivian Alves de. Efeitos da presuncao de inocencia no processo penal. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, Brasília, Não determinada. v.49, set. 1995, p. 37-54.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de . **Direito Eleitoral - Reflexões sobre temas contemporâneos**. 1. ed. Fortaleza: ABC Editora, 2008. 296 p.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003. 136 p.

PINTO, Agerson. Tabosa., **Da Representação Política na Antiguidade Clássica**. 01. ed. Fortaleza-CE: Editora UFC, 1981. v. 01. 116 p.

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008. 156 p.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2007. 697 p.

REIS, Márlon Jacinto. Inelegibilidade e Vida Progressa no Plano dos Direitos. Disponível em: <<http://74.125.93.132/search?q=cache:RgkdRSWhbOwJ:www.amb.com.br/portal/docs/artigos/INELEGIBILIDADE%2520E%2520VIDA%2520PREGRESSA%28M%C3%A1rlon%2520Reis%29.doc+m%C3%A1rlon+reis+inelegibilidade+vida+pregressa&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 24 nov. 2009.

SOUZA, Eliseu Fernandes de. **A presunção de inocência no processo eleitoral**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 70, set. 2006, p.30-33.

TAVARES, Gustavo Machado. O princípio da moralidade como fundamento para o indeferimento de registro de candidatura . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1921, 4 out. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11805>>.

Acesso em: 24 nov. 2009.

TOZZI, Leonel. **Direito eleitoral:** aspectos práticos. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. 207 p.

VARALDA, Renato Barão. **Restrição ao princípio da presunção de inocência:** prisão preventiva e ordem pública. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007. 278 p.