

RESUMO

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

O trabalho procura analisar as implicações trazidas pela promulgação da Lei da Ficha Limpa no sistema de Governança Eleitoral Brasileiro, analisando as mudanças promovidas pelo novo texto legal em conjunto com os dados do registro de candidaturas eleitorais do TSE de 2004, 2008 e 2012. Conclui-se que a promulgação da nova lei traz mudanças sensíveis ao registro eleitoral de candidaturas do Brasil, restringindo ainda mais o acesso aos cargos públicos. Por outro lado, reforça a divisão entre eleitores e eleitos e esquece de estabelecer punições aos partidos políticos. O que decorre de ser uma lei elaborada por especialistas em direito eleitoral e não em política eleitoral.

Palavras-chave: governança eleitoral – lei da ficha limpa.

ABSTRACT

Clean Record Law's Implications on Municipal Elections in Brazil

The paper analyzes the implications brought about by the enactment of the Clean Record Law at the Brazilian Electoral Governance system, analyzing the changes promoted by the new legal text together with TSE electoral candidates registration data 2004, 2008 and 2012. We conclude that the enactment of the new law brings significant changes to voter registration applications in Brazil, further restricting access to public office. On the other hand, it reinforces the division between voters and elected and forgets to establish punishments for political parties. What stems from being a law drafted by experts in electoral law and not in electoral politics.

Keywords: electoral governance - clean record law.

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

Rafael Fontes do Vale¹

Edir Veiga Siqueira²

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi resultante de intensa mobilização popular no Brasil. Tratou-se da principal reivindicação social em todo o país na época. Tendo em vista a importância que a sociedade civil brasileira deu ao tema, este artigo tenta compreender e explicar as implicações que a promulgação da nova lei trouxe às eleições municipais no país, analisando os dados do registro eleitoral de candidaturas nos Tribunais Regionais Eleitorais, em cotejo com a base teórica desenvolvida pelos estudos sobre Governança Eleitoral (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002).

Defende-se a hipótese de que a Lei da Ficha Limpa (LFL) implicou mudanças sensíveis no registro eleitoral de candidaturas nos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's), cumprindo o objetivo de seus idealizadores. Entretanto, a análise do texto da lei e do registro de candidaturas mostra que a mesma foi idealizada e aplicada sob um ponto de vista estritamente de operadores do direito eleitoral, carecendo na elaboração e na aplicação da nova legislação, uma visão mais ampla, sob a ótica da governança eleitoral.

O presente trabalho é dividido em três partes. Na primeira são apresentados estudos acerca da governança eleitoral, referencial teórico do trabalho, em seguida se relata o processo his-

1 Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2009) e Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2014). Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

2 Possui graduação em Odontologia pela Universidade Federal do Pará (1983), mestrado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1999) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Cândido Mendes (2004). Atualmente é professor da Faculdade Integrada Brasil Amazônia, professor adjunto da Universidade Federal do Pará.

tórico de mobilização popular que culminou na promulgação da LFL e se introduz o conceito de inelegibilidade eleitoral e analisa-se ponto a ponto no texto legal todas as alterações trazidas pela nova lei. Na segunda parte se apresenta os resultados da análise estatística realizada sobre os dados dos registros de candidaturas eleitorais em todo o Brasil nas três últimas eleições municipais. Na terceira e última parte são resumidas as conclusões acerca da pesquisa realizada.

1. A LEI DA FICHA LIMPA NO AMBITO DA GOVERNANÇA ELEITORAL

1.1. Governança Eleitoral

Autores contemporâneos da Ciência Política vêm reconhecendo a governança eleitoral como um novo campo de grande importância acadêmica.

Governança Eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [rule making], aplicação das regras [rule application] e adjudicação das regras [rule adjudication]. (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p.07).

Rule making é a dimensão da elaboração das leis. É o papel do poder legislativo. É onde são elaboradas as leis que regem o sistema eleitoral. Rule application é a execução e gerenciamento do conjunto de regras eleitorais. São exemplos deste nível de operação o registro de partidos; candidatos e eleitores; a infraestrutura material e logística para o sucesso do pleito; a orientação sobre os procedimentos a serem adotados no dia das eleições; etc. Rule adjudication é o contencioso eleitoral, o sistema de solução de litígios entre os concorrentes do pleito. Estes três planos da governança eleitoral normalmente são atribuídos a mais de um órgão. As constituições nacionais normalmente possuem regras sobre eleições e alguns países têm códigos eleitorais, o que afeta sensivelmente o rule making eleitoral, espectro da governança que não é analisado neste trabalho.

Entretanto, via de regra, um Órgão Eleitoral (OE) tem a responsabilidade de cuidar do rule application e do rule adjudication. No Brasil este órgão é a justiça eleitoral. Segundo a recente literatura que trata do assunto (ELKLIT e REYNOLDS, 2000; MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002), a dimensão da governança eleitoral foi uma variável extremamente negligenciada pela Ciência Política.

Por muito tempo, os cientistas políticos definiram sistemas eleitorais em termos do que podemos chamar de 4-P's (politics, parties, pollingand, the proportional) Competição política, Partidos, Sufrágio e Proporcionalidade. [...] Arend Lijphart analisa as características de 27 democracias usando uma estrutura semelhante, mas também falha em não mencionar Comissões Eleitorais ou administração eleitoral. (PASTOR, 1999, p.06).

O esforço desta nova abordagem é propor métodos de avaliação dos órgãos eleitorais e seu impacto sobre as eleições, alçando a governança eleitoral como uma variável importante nas análises sobre a consolidação dos regimes democráticos. O argumento central é que sobretudo nas jovens democracias a estrutura de organização dos OE's influenciam dire-

tamente na estabilidade do regime. Uma governança eleitoral adequada assegura confiabilidade aos resultados dos pleitos, consolidando e harmonizando a luta pelo poder político (PASTOR, 1999; SCHEDLER, 2002; HARTLYN, MCCOY E MUSTILLO, 2008).

São notáveis na Ciência Política brasileira estudos sobre o funcionamento das eleições e da justiça eleitoral no Brasil de onde se destaca: 1) A justiça eleitoral desempenha papel fundamental e decisivo como fiadora da lisura dos resultados eleitorais com grande autonomia e alta estabilidade institucional, resistindo a diversas mudanças no regime político desde sua fundação em 1932 (SADEK, 1995). 2) Vem aumentando aos poucos a participação do poder judiciário nas definições das regras do jogo eleitoral (SADEK, 1995, FLEISCHER e BARRETO, 2009). 3) O judiciário tem patamares de confiança maiores do que o executivo e o legislativo devido ao desprestígio dos políticos; (FLEISCHER e BARRETO, 2009). 4) O modelo brasileiro de governança eleitoral é sui generis no mundo, pois intersecciona o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal; exclui totalmente os atores político-partidários e aumenta paulatinamente o controle na oferta de candidatos. (MARCHETTI, 2008).

1.2. Elegibilidade versus Inelegibilidade

A Constituição Federal Brasileira de 1988 em conjunto com a legislação eleitoral estabelece uma distinção entre: i) condições de elegibilidade e ii) causas de inelegibilidade.

Inelegibilidades são as hipóteses previstas na Constituição e nas leis complementares brasileiras que importam no impedimento de se candidatar e ser votado nos pleitos eleitorais.

A elegibilidade é o polo oposto da inelegibilidade, pois enquanto a primeira trata de requisitos positivos para o exercício da candidatura, a segunda representa os requisitos negativos, os que impedem alguém de se candidatar.

QUADRO 1 - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E CAUSAS DE INELEGIBILIDADE

CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE	CAUSAS DE INELEGIBILIDADE
Preenchimento das condições necessárias ao direito de ser votado	Hipóteses constitucionais e legais que impedem candidaturas que possuam potencial danoso à legitimidade das eleições
Decorrem de ato lícito.	Decorrem de ato ilícito.
Podem ser originadas por lei ordinária.	Só podem ser originadas por lei complementar
Exemplos: nacionalidade brasileira; pleno exercício dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária de um ano no mínimo; idade mínima exigível; quitação eleitoral etc.	Exemplos: Os analfabetos; os estrangeiros; os condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado pelos crimes contra: a economia popular; a fé pública; a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado; o sistema financeiro; o mercado de capitais, etc.

O objetivo é que ambas funcionem como um mecanismo de proteção do jogo eleitoral nas democracias, uma maneira de resguardar a sociedade contra candidatos que podem se valer dos cargos públicos para influenciar negativamente o andamento do processo democrático.

Historicamente, desde o Brasil Império já existem regras de inelegibilidades eleitorais em nossos pleitos. Essas passavam pela necessidade de possuir uma renda mínima específica, questões de parentesco e de vedação a ocupantes de alguns cargos públicos. No período da ditadura militar (1964-1985) também houve a utilização de legislação de inelegibilidades de maneira casuística.

1.2.1. Condições de Elegibilidade para ocupar cargos públicos no Brasil

Quanto as condições de elegibilidade, para ocupar cargos públicos, a Constituição de 1988 dispõe no art. 14, §3º:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

Quanto à nacionalidade brasileira, preenchem as condições tanto os brasileiros natos quanto os naturalizados, exceto para o cargo de presidente da República exclusivo para brasileiros natos. Os direitos políticos não podem ser cassados. Existem os casos excepcionais de perda ou suspensão de direitos políticos, que são: cancelamento da naturalização; incapacidade civil absoluta; condenação criminal; não cumprimento de obrigações comuns a todos e improbidade administrativa. Sobre a alistabilidade eleitoral (possibilidade de votar, de ser eleitor), nota-se que os estrangeiros são inalistáveis. Os analfabetos são inelegíveis, mas lhes é facultada a alistabilidade.

Quanto ao domicílio eleitoral, a essência dessa exigência é fazer que o candidato represente a comunidade em que tem domicílio, o período mínimo exigido pela legislação é de um ano residindo na cidade onde se candidatará. A filiação partidária é o impedimento expresso a candidaturas sem partidos. Os partidos políticos têm o monopólio da representação política no Brasil, ninguém pode ser candidato sem estar filiado há no mínimo um ano em algum partido político registrado no TSE. A função da norma é dotar os partidos políticos de maiores poderes dentro do sistema eleitoral.

Outra disposição constitucional que gera inelegibilidade de candidatura é a possibilidade de apenas uma reeleição para presidente da república, governadores de estado e do Distrito Federal e prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos. 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.

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 re-

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

eleição. O militar é elegível. Se tiver menos de dez anos de serviço, afasta-se da atividade. Mas se tiver mais de dez anos de serviço será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Existem ainda os prazos para desincompatibilização aos quais os candidatos devem obedecer para não se tornarem inelegíveis. Há ocupantes de cargos públicos que não precisarão interromper seus ofícios, mas os prazos para desincompatibilização variam, em regra, de três a seis meses antes do pleito. Finalmente, a idade mínima é uma importante condição de elegibilidade prevista pela Constituição do Brasil. De acordo com o quadro a seguir:

QUADRO 2- IDADE MINIMA DE CANDIDATURA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

	Inalistável	Inelegível todos os cargos	Alistamento e voto facultativo	Alistamento e voto obrigatório	Elegível
$x < 16$ anos	X	X			
$16 < x < 18$ anos		X	X		
$18 \leq x < 21$ anos				X	Vereador
$21 \leq x < 30$ anos				X	Dep. Estadual, Federal ou Distrital, Prefeito e Vice
$30 \leq x < 35$ anos				X	Governador e Vice
$x \geq 35$ anos				X	Senador, Presidente da República e Vice
$x \geq 70$ anos			X		

1.3. Lei da Ficha Limpa: Breve Histórico.

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, a mobilização popular que resultou na promulgação da Lei da Ficha Limpa (LFL) foi umas das maiores da recente história política do Brasil. Suas origens remontam ao ano de 1996, quando houve uma alteração no art. 14 da Constituição Federal, a nova redação do artigo previu a necessidade de que inelegibilidades protegessem a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandatos, considerada a vida pregressa do candidato. Naquele momento o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou uma súmula, espécie de orientação do tribunal, dispondo que este artigo não era autoaplicável, necessitando uma lei complementar que viesse regulamentá-lo.

Entretanto em 2006, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro teve acolhido pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) daquele estado um pedido de cancelamento de 05 registros de candidatura de deputados envolvidos em esquemas de corrupção noticiados nacionalmente, mesmo com o art. 14 da Constituição ainda não regulamentado por lei específica.

Nas ações se evocou a moralidade e a vida pregressa dos candidatos para o justificar os pedidos, mesmo sem a existência da lei regulamentadora, tal qual a orientação da Súmula do TSE. Tais decisões do TRE do Estado do Rio de Janeiro foram reformadas no TSE, entretanto neste momento diversas entidades da sociedade civil como a Associação de Magistrados

Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação dos Juízes Federais do Brasil (ASSOJUBE), abraçaram a “Ficha Limpa”, uma referência a ficha de antecedentes criminais, ou seja, a análise da vida pregressa dos candidatos como uma causa conjunta. Essas instituições acabariam por integrar o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), entidade responsável pela campanha que culminou na promulgação da LFL.

Nas eleições de 2008, o tema esteve na pauta principal da política nacional, pelo fato da AMB ter impetrado Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo regulamentação imediata do art. 14 da Constituição. Entretanto, tal ação constitucional não obteve êxito. Como isso, buscou-se então uma proposta de lei de iniciativa popular. O mecanismo constitucional da iniciativa popular de leis no Brasil é regulamentado pela Lei nº 9.709/98. Para a população apresentar projeto de lei diretamente ao Congresso Nacional, sem necessidade do intermédio de um parlamentar ele deve contar com a adesão de 1% de todo o eleitorado nacional, mediante assinaturas recolhidas em pelo menos cinco estados, representando no mínimo 0,3% do total de eleitores de cada estado, além de outras disposições previstas na lei.

A campanha nacional pela Lei da Ficha Limpa mobilizou milhões de pessoas e expressou um grande anseio popular por ética na política, pois a lei propunha, grosso modo, que pessoas condenadas na justiça não pudessem assumir cargos públicos no Brasil. Conforme dados do TSE, em julho de 2010 o Brasil contava com cerca de cento e trinta e cinco milhões e oitocentos mil eleitores, desta forma a quantidade mínima de assinaturas necessárias para a iniciativa popular estava em torno de um milhão e trezentos mil assinaturas.

A sociedade civil se mobilizou pela causa e a coleta de assinaturas foi executada com grande sucesso, decorrência do amplo apoio popular e suporte de diversas entidades organizadas. O Projeto de Lei foi entregue no Congresso Nacional em 29 de Setembro de 2009 com cerca de um milhão e seiscentas mil assinaturas recolhidas em todos os estados da Federação. A mobilização popular foi tamanha que a lei foi aprovada rapidamente no Congresso contando com votações avassaladoras e unânimes ao seu favor: 412 x 0 na Câmara e 76 x 0 no Senado. Transformou-se na Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010.

Um ano e meio depois de sua promulgação, já em fevereiro de 2012 após longo debate jurídico acerca da constitucionalidade da LFL na Justiça Eleitoral brasileira, o pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a LFL constitucional, mas sua aplicabilidade apenas para as eleições de 2012 não valendo ainda para a eleição de 2010. No STF foi vitoriosa a posição que defendia o princípio da anualidade das leis eleitorais - art. 16 da CF/88 - que prevê que a lei que alterar o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, mas não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Esta posição reformou o tópico da decisão anterior do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) onde foi prevalente a tese da aplicação da LFL já nas eleições de 2010.

Todo esse processo popular de mobilização criou grande expectativa social de que a LFL seria responsável por uma transformação ética no perfil dos candidatos aos cargos públicos. Pesquisa de opinião pública da AMB/IBOPE de agosto de 2010 constatou que 85% dos brasileiros apoiavam a Lei da Ficha Limpa e apenas 3% eram contrários.

Conforme a apresentação contida no site da campanha Ficha limpa (<http://www.fichalim->

pa.org.br/), a LFL tem como objetivo: “melhorar o perfil dos candidatos e candidatas a cargos eletivos do país”, de acordo com o mesmo texto, se trata do “início de uma revolução pacífica, cidadã e profundamente comprometida com os direitos humanos e a Constituição”. (acesso em 01/03/2013)

De acordo com o site, duas foram as organizações da sociedade civil responsáveis pela campanha de mobilização e coleta de assinaturas: A Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) – reunião de organizações da sociedade civil que trabalham no combate à corrupção e à impunidade no Brasil com a missão de “contribuir para a construção de uma cultura de não corrupção e impunidade no Brasil por meio do estímulo e da articulação de ações de instituições e iniciativas com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária”; e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) - “composto por 46 entidades cuja atuação se estende por todo o país. Com sede em Brasília (DF), acompanha de perto a atuação do TSE e mantém contato com os responsáveis pela adoção de medidas que favoreçam a lisura do processo eleitoral em todo o Brasil. O MCCE é uma das entidades fundadoras da ABRACCI”. (acesso em 01/03/2013)

1.4. Alterações legislativas promovidas pela Lei da Ficha Limpa

Conforme mencionado no ponto anterior, o art.14, §9º da CF/88 prevê que uma lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, além daqueles previstos na constituição, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, analisando a vida pregressa do candidato e considerando a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Tal lei foi criada em 1990, se trata da Lei Complementar 64/90, conhecida como Lei de Inelegibilidades. A Lei da Ficha Limpa é o nome pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar nº 135/2010. Não é uma lei em si própria, na verdade trata-se de norma que alterou trechos da antiga Lei Complementar nº 64/1990, com novas disposições sobre inelegibilidades eleitorais e seus prazos de duração. A LFL incluiu novas causas de inelegibilidades, que serão expostas a seguir, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. A LC 64/90, batizada de Lei das Inelegibilidades, editada em 18/05/1990, revogou a antiga Lei Complementar nº5 de 1970, elaborada ainda na ditadura militar, mantendo alguns casos de inelegibilidade da sua predecessora e trazendo inovações que pretendiam ser mais condizentes com o contexto de redemocratização do país.

A LC 64/90 tem 28 artigos, mas apenas o artigo 1º cuida das inelegibilidades propriamente ditas. Em seu texto integral, a lei é mais ampla e não se limita apenas a relacionar causas de inelegibilidade, mas sim de promover todo um aparato técnico e burocrático para o funcionamento do sistema eleitoral, contendo além do rol extensivo de inelegibilidades demais diretrizes de aplicabilidade, sustentação e funcionalidade. Desta forma, a Lei de Inelegibilidades trata também de competências; impugnações; contestações; regras processuais em geral; providências cabíveis; prazos; representações; julgamentos; recursos; tipificações criminais; atuação dos tribunais e juízes; ritos processuais. Enfim, uma gama de atividades base do sistema de governança eleitoral, visando o funcionamento do instituto das inelegibilidades.

Mas são especificamente as inovações trazidas pela LFL que interessam a este trabalho. Seguindo esta linha, pode-se dizer que no tocante ao direito material a LFL:

- a) Criou 8 novas hipóteses de inelegibilidades;
- b) Ampliou as penas de inelegibilidade para o prazo padrão de 8 (oito) anos em 6 alíneas da antiga Lei de Inelegibilidades;
- c) Passou a considerar a decisão de um órgão judicial colegiado suficiente para decretar a inelegibilidade e não mais o trânsito em julgado da sentença.

Apenas o inciso I, do art.1º da Lei de Inelegibilidades trata das inelegibilidades propriamente ditas. Este inciso tem 17 alíneas, de *a* até *q*. A LFL alterou as alíneas *c*, *d*, *e*, *f*, *g*, *h* e criou as alíneas *j*, *k*, *l*, *m*, *n*, *o*, *p*, e *q*.

A alínea *a* repete a norma constitucional que prevê como inelegíveis os inalistáveis e analfabetos. A alínea *b* já previa prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos para os parlamentares que infringissem as normas sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal. Para governadores e prefeitos, por outro lado, o prazo de inelegibilidade previsto pelo texto da LC 64/90 era de 03 anos. A LFL padronizou o período de 08 anos para todas as hipóteses de inelegibilidades.

QUADRO 3 - LEI DE INELEGIBILIDADES (LC 64/90 COM ALTERAÇÕES DA LFL)

Hipótese	LC 64/90, art. 1º, I, alínea	
Inalistáveis e analfabetos		a
Condenações judiciais proferidas por órgão colegiado	Condenações eleitorais	d, j, n, p
	Condenações criminais	e
	Condenações por improbidade administrativa	l
Rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública		g
Perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo	Perda de cargo eletivo por cometimento de ato contrário a Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal	b, c
	Indignidade ou incompatibilidade do oficialato (militares):	f
	Perda de cargo público por abuso de poder econômico ou político:	h
	Demissão a bem do serviço público	o
	Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:	q
Renúncia a mandato ante a iminência de processo de cassação		k
Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente		m

1.4.1. Condenações judiciais proferidas por órgão colegiado

Existem três tipos de condenações judiciais que a LFL considera como geradoras de inelegibilidade eleitoral: condenações eleitorais, condenações criminais e condenações por improbidade administrativa.

Em relação às condenações eleitorais, existem quatro hipóteses de inelegibilidade:

Inelegibilidade por abuso do poder econômico ou político:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 08 anos seguintes;

Inelegibilidade por corrupção eleitoral:

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 08 anos a contar da eleição;

Inelegibilidade por fraude quanto a estado civil:

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 08 anos após a decisão que reconhecer a fraude;

Inelegibilidade por doações eleitorais ilegais:

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 08 anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

Destas inelegibilidades, apenas a alínea d - inelegibilidade por abuso do poder econômico ou político - já existia antes da LFL, que a alterou incluindo a possibilidade da condenação por órgão colegiado, como também ampliou o prazo de inelegibilidade de 03 para 08 anos. As demais hipóteses de inelegibilidades são novos casos trazidos pela LFL.

Em relação às condenações criminais, houve inclusões importantes Na alínea e, que já constava na LC 64/90.

Cometimento de crimes de diferentes naturezas:

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 08 anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patri-

mônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando

Nesta alínea as inelegibilidades foram substancialmente alteradas, com a inclusão da cláusula da condenação por órgão colegiado mais o aumento da duração da inelegibilidade de 03 para 08 anos. Incluiu-se outras condutas tipificadas criminalmente. As novas condutas criminais são as previstas nos itens 3, 5, 6, 8, 9 e 10 acima listados. As demais previsões (1, 2, 4 e 7) são repetições antes contidas no dispositivo.

Em relação às condenações por improbidade administrativa, a hipótese de inelegibilidade é a da alínea I, novidade trazida pela LFL:

Ato doloso de improbidade administrativa:

- I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Percebe-se aqui que se trata de suspensão de direitos políticos em função de ato doloso (exclui-se o culposo), desde que tal ato importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

1.4.2. Rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública

Esta hipótese diz respeito à rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública. Essas decisões são prolatadas pelo legislativo ou pelos tribunais de contas, de modo colegiado. A previsão já existia na antiga Lei de Inelegibilidades e sofreu modificações importantes, além da questão de unificação do prazo (de 05 para 08 anos), conforme a seguir:

Contas julgadas irregulares:

- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 08 anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Interessante nesta alínea é notar que se tratam de contas rejeitadas pelos tribunais de contas ou pelo legislativo, desde que configurem ato doloso de improbidade administrativa, o que nem sempre é simples de se comprovar, ademais existe a possibilidade de decisão ser suspensa ou anulada por decisão judicial.

1.4.3. Perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo

As inelegibilidades que envolvem, perdas de cargo são as seguintes:

Perda de cargo eletivo por cometimento de ato inconstitucional:

b) 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 08 anos subsequentes ao término da legislatura;

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e 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 08 anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos.

Indignidade ou incompatibilidade do oficialato (militares):

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 08 anos.

Perda de cargo público por abuso de poder econômico ou político:

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, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 08 anos seguintes.

Demissão a bem do serviço público:

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 08 anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário.

Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 08 anos.

Das cinco hipóteses, três (alíneas c, f, h) já constavam na LC 64/90 e foram alteradas na questão da incidência das decisões colegiadas e na padronização do prazo para 08 anos. As alíneas o e q são novidades da LFL. Antes, só havia previsão alcançando magistrados e membros do Ministério Público nas questões de desincompatibilização de cargo.

1.4.4. Renúncia ao mandato ante a iminência de processo de cassação

A inelegibilidade em relação à renúncia a cargo público eletivo, ante a possibilidade iminente de ser instaurado processo de cassação, foi uma novidade trazida pela LFL, guiada pelo princípio da moralidade:

Renúncia por ameaça iminente à cassação de mandato:

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, 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 do mandato para o qual foram eleitos e nos 08 anos subsequentes ao término da legislatura.

1.4.5 Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente

Esta hipótese também é uma novidade da LFL:

Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente:

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 08 anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário.

Este dispositivo remete a julgamento administrativo colegiado do órgão profissional competente (Conselhos Regionais de Engenharia, Ordem dos Advogados do Brasil etc.), somente no que concerne a infrações ético-profissionais.

QUADRO 4 - INOVAÇÕES DA LEI DA FICHA LIMPA

CRIAÇÃO DE 8 NOVAS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADES			
Inelegibilidade por corrupção eleitoral	Renúncia por ameaça iminente à cassação de mandato	Ato doloso de improbidade administrativa	Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente
Inelegibilidade por fraude quanto a estado civil	Demissão a bem do serviço público	Inelegibilidade por doações eleitorais ilegais	Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

INCLUSÃO DE 6 CRIMES NA LISTA DOS CAUSADORES DE INELEGIBILIDADES

Contra o meio ambiente e a saúde pública	Abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública	Lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores
Redução à condição análoga à de escravo	Contra a vida e a dignidade sexual	Praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando

AMPLIOU TODAS AS PENAS PARA O PRAZO PADRÃO DE 8 ANOS DE INELEGIBILIDADE

A DECISÃO DE UM ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO DECRETA A INELEGIBILIDADE E NÃO MAIS O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA

2. O REGISTRO ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 2004, 2008 E 2012

2.1. O Registro de Candidatura Eleitoral

O objetivo deste ponto é demonstrar de que modo a LFL implicou diretamente no registro eleitoral das candidaturas da eleição de 2012, a primeira na qual a nova lei esteve em vigor. Primeiramente é importante compreender o procedimento de registro eleitoral no Brasil, que é o momento do processo eleitoral em que os TRE's analisam se os pedidos de registro de candidaturas estão de acordo com a legislação de inelegibilidades, ou seja, se os candidatos têm a "ficha limpa".

É pela análise da vida pregressa dos candidatos que a justiça eleitoral brasileira verifica se as candidaturas preenchem as condições de elegibilidade e se os proponentes não estão incluídos em nenhuma das causas de inelegibilidades. No registro de candidaturas os partidos e as coligações enviam as listas de candidatos aos cargos, solicitando à justiça eleitoral a inscrição dessas pessoas para concorrerem aos cargos em disputa. Funciona também como controle de outras regras eleitorais além das inelegibilidades, por exemplo, a quantidade máxima de candidatos permitida por partido/coligação, substituições de candidatos e o percentual mínimo de vagas reservadas para cada sexo.

O registro de candidaturas está sujeito a prazos restritos. Tem período certo de início e fim. O prazo começa a partir do dia em que o partido realiza a convenção partidária (que devem ocorrer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral). Sendo assim, é possível que algum partido faça a convenção logo no início do prazo e que, imediatamente, solicite o registro dos candidatos escolhidos. Ao contrário do prazo de início, a data de término é fixa e ocorre sempre no dia 5 de julho do ano da eleição. Nesse dia, a justiça eleitoral encerra o recebimento dos pedidos de registro de candidatura apresentados por partidos políticos.

O candidato escolhido em convenção partidária tem o direito de ter seu nome indicado no momento do pedido de registro de candidatura, que deve ser feito pelos partidos políticos e pelas coligações partidárias dentro do prazo estipulado em lei. Entretanto, caso o partido, injustificadamente, deixe de fazer esse pedido dentro do prazo, o candidato poderá fazê-lo. Ele terá um prazo de, no máximo, 48 horas a partir da publicação, pela justiça eleitoral, da lista dos candidatos apresentados pelos partidos ou coligações.

Para candidatos com o registro de candidatura indeferido ou cancelado ou nos casos de renúncia ou falecimento será permitido ao partido substituir o candidato anterior, desde que respeitados dois limites temporais: 1) Os partidos devem indicar o substituto no prazo máximo de dez dias contados do fato ou da decisão judicial que motivou a necessidade da substituição e 2) No caso das eleições proporcionais, os partidos, além de respeitar o prazo acima, somente podem indicar substitutos até 60 dias antes das eleições. Logo, o primeiro prazo é aplicável a todos os cargos em disputa; o segundo, apenas aos cargos disputados em eleições proporcionais.

Vale lembrar que os partidos podem deixar de registrar o número máximo para concorrer com menos candidatos. Pode acontecer, também, de não existirem pessoas interessadas. Enfim, por diferentes motivos, é possível que algum partido não complete sua legenda. A partir daí, pode surgir o interesse de indicar alguém para as vagas não preenchidas ou de substituir pessoas anteriormente indicadas. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) prevê que os partidos podem indicar pessoas para as vagas não preenchidas até 60 dias antes das eleições.

O registro é um ato de natureza jurisdicionalizada, servindo de marco para declarar oficialmente a condição de candidato que passa a ter uma situação legal dentro de uma relação eleitoral e processual estabelecida com a Justiça Eleitoral. De forma efetiva, é nesse momento que o organismo eleitoral, se guiando sob critérios jurídico-legais, busca garantir a lisura do regime democrático e a observância aos direitos e deveres políticos. O pleiteante ao cargo eletivo deve sofrer um minucioso exame de sua condição jurídica.

É nessa fase preparatória do processo eleitoral que antecede a votação, apuração e diplomação, que o postulante ao cargo apresenta seu standard de candidato, sujeitando-se ao exame do preenchimento de suas condições de elegibilidade, bem como hipotéticas inelegibilidades, incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda dos direitos políticos.

2.2. Análise Estatística do Registro Eleitoral nas Eleições Municipais.

A base de dados dessa pesquisa é o Repositório de Dados Eleitorais do TSE, (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>) sitio que disponibiliza a compilação dos dados brutos das eleições brasileiras desde 1994. É voltado para pesquisadores com interesse em analisar os dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas das eleições. Os arquivos são fornecidos em formato “.txt” e são importados para softwares estatísticos, onde foram realizadas as consultas, filtros e cruzamentos apresentadas neste trabalho, todas de autoria e responsabilidade dos autores.

Se pretende demonstrar aqui as primeiras implicações da LFL no registro de candidaturas, tendo isso em vista, seguiu-se este roteiro:

1. Foram escolhidos os dados das eleições de 2004, 2008 e 2012, as 03 últimas eleições municipais.
2. Assim, neste trabalho analisaremos o efeito da LFL tão somente sobre os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador.
3. A eleição de 2000 e anteriores não foram utilizadas por possuírem dados inexistentes acerca do registro eleitoral do cargo de vice-prefeito.

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

4. As variáveis são agrupadas de acordo com a situação do registro: cancelado; deferido; falecido; indeferido (Este grupo também inclui: cassado, inelegível e não-conhecimento do pedido); renúncia e sub judice (Este grupo inclui as respostas: cassado com recurso, deferido com recurso e indeferido com recurso).
5. Nos dados contidos no Repositório de dados Eleitorais do TSE não existem informações sobre o motivo do indeferimento. Apenas consta o candidato como INDEFERIDO.
6. Desta forma, ao considerarmos isoladamente os dados da base de dados do TSE não é fornecido o número exato de indeferidos pela Lei da Ficha Limpa, pois a base de dados não informa os motivos geradores dos registros indeferidos.
7. Um registro pode ser indeferido tanto pela ausência de condições de elegibilidade, incursão em algumas das causas de inelegibilidades previstas tanto na CF/88 ou na LFL, além de incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda de direitos políticos.
8. Entretanto, é lógico pensar que com a promulgação da LFL, os indeferimentos aumentarão quantitativamente pela introdução de novas hipóteses de inelegibilidade.

De acordo com MUDSTOCK et al (2006, p.22-26) para verificar a existência de associação entre variáveis categóricas, em nosso caso ano da eleição e situação do registro), devemos aplicar o Teste Qui-Quadrado. A leitura das células na primeira linha (count) informa a frequência observada no registro eleitoral do TSE e a segunda linha (expected count) corresponde ao valor esperado, isto é, o número de respostas que seria esperado se as variáveis fossem independentes, ou seja, caso não houvesse nenhuma associação entre o ano da eleição e a resolução de registro.

TABELA 1 - FREQUENCIA E VALOR ESPERADO DO REGISTRO ELEITORAL –ELEIÇÕES 2004, 2008 e 2012

		2004	2008	2012
CANCELADO	Count	1782	845	565
	Expected Count	1011,2	964,9	1215,9
DEFERIDO	Count	375189	353926	441594
	Expected Count	370875,9	353892,2	445940,9
FALECIDO	Count	159	184	208
	Expected Count	174,6	166,6	209,9
INDEFERIDO	Count	10257	15569	22006
	Expected Count	15153,0	14459,1	18219,9
RENÚNCIA	Count	11516	10260	13907
	Expected Count	11304,2	10786,6	13592,2

SUB JUDICE	Count	2684	2413	4588
	Expected Count	3068,2	2927,7	3689,2
TOTAL	Count	401587	383197	482868
	Expected Count	401587,0	383197,0	482868,0

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>

TABELA 2 – RESULTADO TESTE QUI-QUADRADO

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3895,000a	10	0,000
Likelihood Ratio	4018,709	10	0,000
N of Valid Cases	1267652		

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 166,56.

OBS: As hipótese do teste “Qui-Quadrado” (Chi-Square) são: Hipótese Nula (H0): As variáveis são independentes. Hipótese Alternativa (H1): As variáveis são dependentes

Considerando que $p < 0,000$ (significance), rejeita-se a hipótese nula (H0) de independência entre as variáveis. Sendo assim, estatisticamente conclui-se que existe forte associação entre o ano da eleição e a resolução dos registros eleitorais.

De acordo com MUDSTOCK et al (2006, p. 22-26) após verificada a associação geral entre as variáveis pode-se averiguar se há associação local entre categorias, com o cálculo dos resíduos ajustados. O resíduo ajustado tem distribuição normal com média zero e desvio padrão igual a 1. Desta forma, caso o resíduo ajustado seja maior que 1,96, em valor absoluto, pode-se dizer que há evidências de associação significativa entre as duas categorias naquela célula. Quanto maior for o resíduo ajustado, maior a associação entre as categorias.

TABELA 3 – RESÍDUOS AJUSTADOS REGISTRO ELEITORAL 2004 À 2012

		2004	2008	2012
CANCELADO	Adjusted Residual	29,4	-4,6	-23,8
DEFERIDO	Adjusted Residual	31,0	,2	-29,9
FALECIDO	Adjusted Residual	-1,4	1,6	-,2
INDEFERIDO	Adjusted Residual	-49,1	11,3	36,3
RENÚNCIA	Adjusted Residual	2,4	-6,2	3,5
SUB JUDICE	Adjusted Residual	-8,4	-11,4	18,9

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>

Com a associação entre ano da eleição e resolução ao pedido de registro de candidatura confirmada pelo teste Qui-Quadrado. Analisamos agora as categorias que estão associadas de forma mais específica, pois olhando os resíduos ajustados (adjusted residual) vemos que

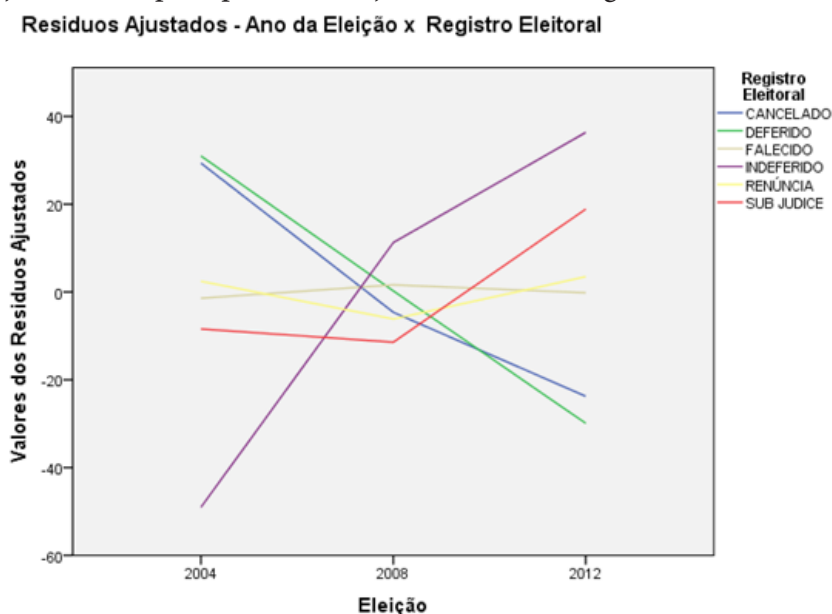
Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

com exceção da variável FALECIDO (o que significa que frequência de candidatos falecidos é independente do ano das eleições, o que é normal, seria muito estranho se estatisticamente o teste comprovasse que houve um número elevado de falecimentos de candidatos durante as eleições) todas as demais variáveis do registro eleitoral se alteram densamente de acordo com o ano da eleição.

A tabela abaixo visualizada no formato de um gráfico de linha representa bem de que forma as variáveis do registro eleitoral se comportaram ao longo das 3 eleições aqui estudadas.

GRÁFICO 1

O gráfico 1 atesta a clara mudança ocorrida no registro eleitoral ao considerarmos as 3 últimas eleições municipais, pois na eleição de 2004, os registros deferidos e os registros



cancelados eram os que possuíam maior destaque estatístico, com os registros indeferidos com pequeno destaque. Já no pleito de 2012 a situação é completamente inversa, com os indeferimentos e os casos sub judice sendo os mais destacados estatisticamente e os registros cancelados e os registros deferidos com pouco destaque.

Essa mudança na resolução dos processos de registro de candidaturas eleitorais confirma positivamente o objetivo principal da Lei da Ficha Limpa, pois confirma estatisticamente que agora é mais difícil ter uma candidatura deferida pela justiça eleitoral. A eleição de 2012 teve 22.006 pedidos de candidatura indeferidos, estes representam 4,6% do total de 482.868 pedidos de registro de candidatura eleitoral em 2012.

Quando se divide a estatística do registro de acordo com o cargo em disputa, pode se observar, de forma interessante, que ocorrem padrões distintos de influência da Lei da Ficha Limpa.

TABELA 4 – RESÍDUOS AJUSTADOS X CARGO X REGISTRO 2004, 2008 e 2012

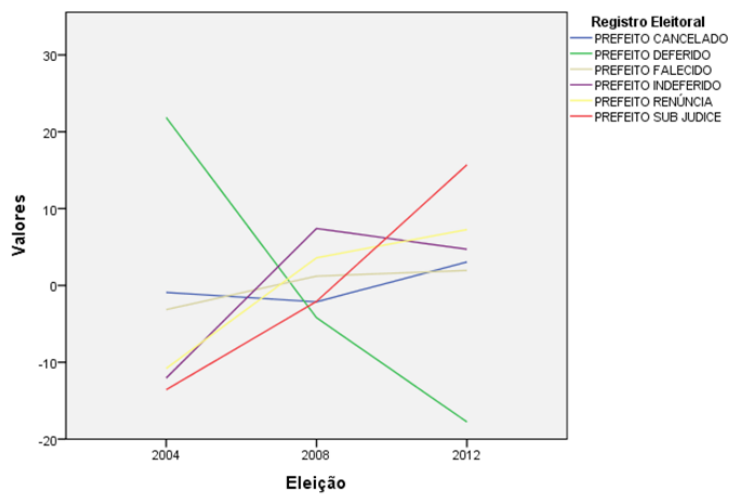
Resíduos Ajustados			
Registro Eleitoral	Eleição		
	2004	2008	2012

Rafael Fontes do Vale e Edir Veiga Siqueira

PREFEITO		CANCELADO	-,9	-2,1	3,0
		DEFERIDO	21,9	-4,2	-17,8
		FALECIDO	-3,1	1,2	2,0
		INDEFERIDO	-12,1	7,4	4,7
		RENÚNCIA	-10,8	3,6	7,3
		SUB JUDICE	-13,6	-2,1	15,7
VEREADOR		CANCELADO	30,0	-4,0	-24,9
		DEFERIDO	24,5	2,3	-25,6
		FALECIDO	-,7	1,2	-,5
		INDEFERIDO	-46,6	10,1	34,9
		RENÚNCIA	7,0	-8,1	,9
		SUB JUDICE	-2,0	-14,4	15,4
VICE-PREFEITO		CANCELADO	-,3	-2,4	2,7
		DEFERIDO	15,0	-3,8	-11,3
		FALECIDO	-,3	,7	-,3
		INDEFERIDO	-9,7	4,9	4,9
		RENÚNCIA	-9,9	3,0	7,0
		SUB JUDICE	-5,5	-1,1	6,6
Total		CANCELADO	29,4	-4,6	-23,8
		DEFERIDO	31,0	,2	-29,9
		FALECIDO	-1,4	1,6	-,2
		INDEFERIDO	-49,1	11,3	36,3
		RENÚNCIA	2,4	-6,2	3,5
		SUB JUDICE	-8,4	-11,4	18,9

GRÁFICO 2

Resíduos Ajustados - Cargo: Prefeito



Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

GRÁFICO 3

Resíduos Ajustados - Cargo: Vice-Prefeito

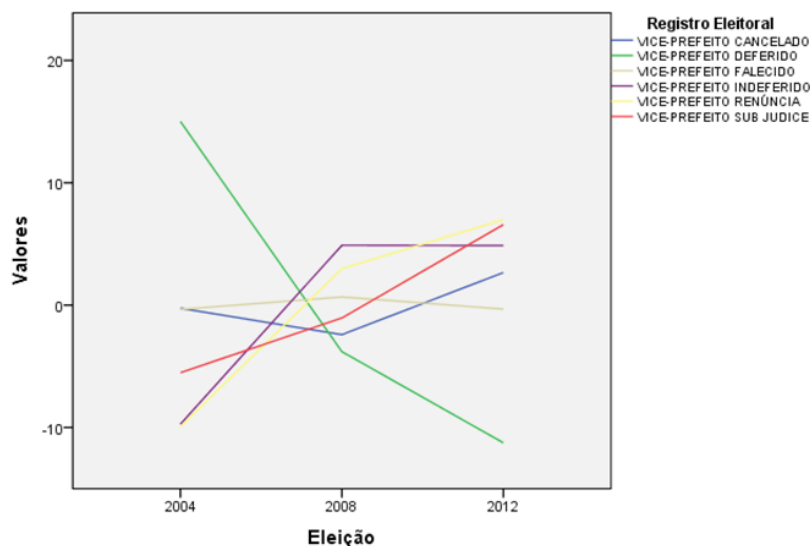
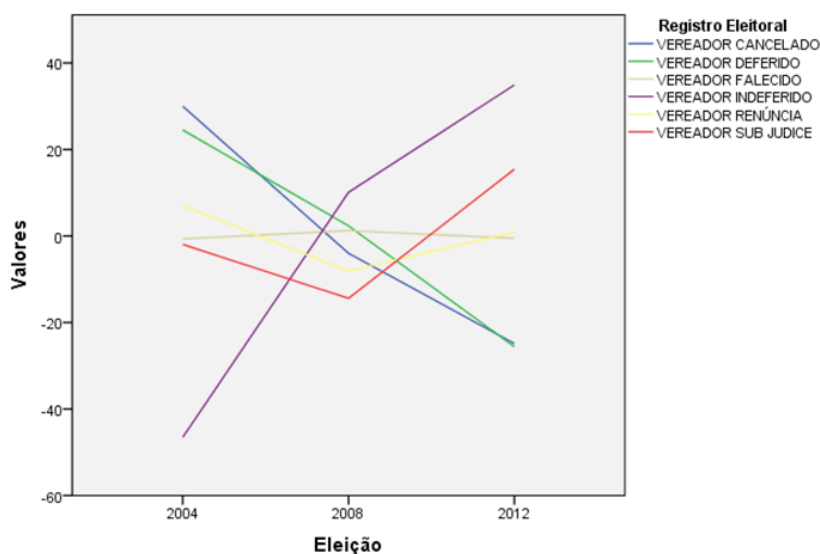


GRÁFICO 4

Resíduos Ajustados - Cargo: Vereador



Primeiramente, os casos de deferimento de registro tiveram grande decréscimo em todos os cargos. E os casos de registro sub judice tiveram grande acréscimo para todos os cargos. São as principais implicações da LFL nas eleições de 2012.

Os casos sub judice (ainda sem decisão definitiva sobre o registro) nas eleições de 2012 é o maior destaque do registro de prefeitos (gráfico 2), o segundo maior destaque do cargo de vice-prefeito e de vereador, o que por si só demonstra a influência direta da promulgação da LFL no registro eleitoral, pois a nova lei ao ampliar as hipóteses de inelegibilidades, também alcançou maior número de candidatos, o que se apresenta nos gráficos acima sobretudo pelo número de casos sub judice e de registros indeferidos.

Os gráficos dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito apresentam linhas similares. Entretanto,

há a importante constatação de que os pedidos sub judice são os de maior destaque estatístico no cargo de prefeito, o que sugere que o Ministério Público Eleitoral prioriza as impugnações para o cargo de prefeito, pois é o cargo de maior importância e por isso mais fiscalizado. No cargo de Vice-Prefeito o número de casos sub judice é acompanhado pelo aumento do número de renúncias, o que sugere que mais candidatos a prefeito tentam seu registro até o final das instâncias recursais, enquanto grande parte dos candidatos a vice-prefeito renuncia a candidatura antes mesmo do processo de registro chegar ao fim.

O gráfico 4, da evolução dos resíduos ajustados para o cargo de vereador, mostra que nas eleições de 2012 a variável dos registros indeferidos com um gigantesco destaque, em seguida os casos sub judice. Os deferimentos e cancelamentos, que em 2004 eram os principais destaques no registro passaram a ser os de menor expressão no total. Isto é uma clara constatação da influência da LFL e confirma que especificamente para o cargo de vereador as implicações da nova lei foram ainda mais fortes que para os cargos de prefeito e vice-prefeito.

Se conclui que as candidaturas majoritárias (Prefeito e Vice-Prefeito) mesmo antes da promulgação da nova lei já sofriam um controle mais rígido e apesar de terem sido afetadas pela nova lei, foram menos que as candidaturas de vereador, que passaram a sofrer controle bem mais intenso. Tanto que a linha de indeferimentos cai em 2012 para os prefeitos e se mantém estável para vice-prefeito.

A diminuição dos pedidos de registro cancelados, aqueles obstados pelos próprios partidos políticos antes mesmo de serem apreciados pelo juiz eleitoral, se deu principalmente pela criação do software para registro eleitoral do TSE, o CANDEX. O CANDEX foi criado nas eleições de 2006, ou seja nas eleições de 2004 os pedidos ainda eram feitos de forma convencional, isto é, por meio de petição escrita à Justiça Eleitoral. Contudo, com a criação do software todo o procedimento do registro acontece pelo programa, o qual é enviado via internet à Justiça Eleitoral. A adoção do software diminuiu drasticamente os erros nos pedidos de registro pois, em muitos casos o programa não permite o envio do registro até que sejam cumpridas todas as etapas requisitadas pelo software, de forma semelhante ao software de declaração do imposto de renda, por exemplo.

Os cancelamentos diminuíram consideravelmente nas últimas 3 eleições municipais especificamente para o cargo de vereador, o qual antes da implementação do CANDEX em 2004 tinha 0,5% dos pedidos cancelados o que em 2012 veio diminuir bruscamente para patamares quase insignificantes. Ao contrário, nos cargos de prefeito e vice-prefeito os cancelamentos de registro desde 2004 já eram insignificantes estatisticamente para estes cargos, daí a diferença na linha do gráfico.

Em resumo, para candidaturas aos cargos majoritários o movimento trazido pela LFL é o grande aumento de registros sub judice e de renúncias; aumento ou estabilidade nos indeferimentos; grande diminuição de deferimentos; pequeno aumento de cancelados.

Para os candidatos a vereador o movimento é de grande aumento de indeferimentos e casos sub judice; pequeno aumento de renúncias e grande diminuição de deferidos e cancelados.

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

TABELA 5 – EFEITOS DA LFL NAS ELEIÇÕES DE 2012

	CANCELADO	DEFERIDO	INDEFERIDO	RENUNCIA	SUB JUDICE
PREFEITO					
VICE PREFEITO					
VEREADOR					

Constatação importante desta pesquisa é que o número de candidatos a vereador cresceu consideravelmente em 2012, proporcionando um universo muito maior de candidatos. Ao contrário, o número de candidatos aos cargos majoritários se manteve estável ao longo das 3 últimas eleições municipais.

TABELA 5 – FREQUENCIA DE REGISTROS DE CANDIDATURAS X ANO DA ELEIÇÃO

					Total
		2004	2008	2012	
	PREFEITO	16126	15719	15845	47690
	VEREADOR	368996	351324	450697	1171017
	VICE-PREFEITO	16465	16154	16326	48945
Total		401587	383197	482868	1267652

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>

2.3 O Registro Eleitoral e os partidos políticos no Brasil

Segundo dados de 2013 haviam cento e quarenta milhões novecentos e quarenta e três mil duzentos e noventa e três eleitores no Brasil, desse total, quinze milhões duzentos e setenta mil duzentos e trinta quatro estão filiados à partidos políticos, cerca de 10,8 % do total. Se trata de proporção bem menor que na Argentina (30%), mas em proporção semelhante as democracias da Europa Ocidental que variam de 5% à 15%. (SPECK, 2013).

Num modelo perfeito de funcionamento das eleições o registro eleitoral deveria ser irrelevante, pois todos os pedidos de registro de candidatos estariam de acordo com os requisitos e 100% dos pedidos seriam deferidos. Ou seja, todos os partidos mandariam listas de candidatos sem a presença de nenhum candidato inelegível. Entretanto não é assim que ocorre.

No quadro a seguir estão listados de acordo com o partido político, o número total de registros solicitados a Justiça Eleitoral e a porcentagem de indeferidos nas eleições de 2012. Note-se que os partidos estão listados em ordem crescente de número de registros, ou seja os maiores partidos do Brasil estão no topo da tabela e os menores na parte de baixo.

TABELA 6 –ELEIÇÕES 2012 - PARTIDO / N° TOTAL DE REGISTROS / % DE INDEFERIDOS

PARTIDO	REGISTROS	INDEFERIDOS
PMDB	47372	3,50%
PT	44566	3,70%
PSDB	37322	4,00%
PP	31349	3,80%
PDT	28389	4,10%
PSB	27588	4,20%
PTB	26663	3,80%
PSD	25257	4,00%
DEM	23734	4,30%
PR	23422	4,30%
PV	19576	4,80%
PPS	18876	5,20%
PSC	17169	5,00%
PRB	14363	5,00%
PC do B	13683	5,00%
PSL	10613	6,20%
PHS	8853	6,00%
PRP	8663	6,30%
PT do B	8228	6,60%
PTC	8142	6,50%
PMN	8061	5,40%
PSDC	7829	6,20%
PTN	7729	6,60%
PRTB	6881	6,60%
PSOL	5342	10,00%
PPL	2266	8,50%
PCB	540	11,30%
PSTU	363	4,40%
PCO	29	44,80%

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>

Os dados mostram que os maiores partidos têm os menores índices de indeferidos, sendo verdade o contrário, que os menores partidos têm os maiores índices de indeferimentos. Uma explicação possível é porque pequenos partidos muitas vezes sequer conseguem alcançar a cota mínima de candidatos necessária para poder participar das eleições. Estes partidos então aderem a um recrutamento de candidatos sem critérios, fato que pode gerar o maior número de candidaturas indeferidas nestas agremiações. Outra possível explicação, pelos dados, é a de que muitos partidos pequenos funcionam como “legendas de aluguel”: partidos sem estrutura organizacional e sem força regional, onde muitas vezes são usados por agremiações maiores para acomodar candidatos ligados aos grandes partidos, o que também gera aumento de indeferimentos nos registros dos candidatos dos partidos pequenos.

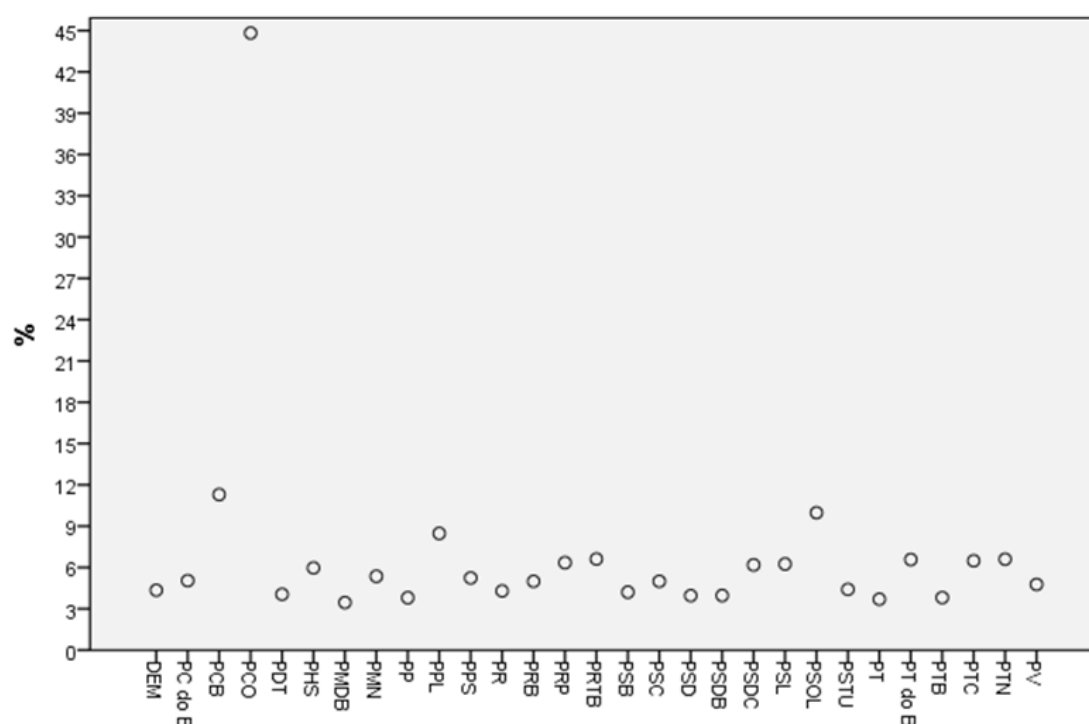
É importante notar que mesmo os maiores partidos do Brasil, ocupando mais cargos

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

públicos na estrutura política brasileira, e por isso com muitos de seus candidatos sujeitos às novas hipóteses de inelegibilidades trazidas pela LFL, apresentam as menores porcentagens de indeferidos, o que aponta que as maiores agremiações são as que melhor exercem seus processos de governança intrapartidária, pois obtiveram os menores índices de indeferimentos no registro eleitoral, ao contrário do que se possa imaginar.

GRÁFICO 5

INDEFERIDOS Eleições 2012 x Partido Político



Uma exceção que merece destaque é o PSTU, que mesmo sendo o segundo menor partido do Brasil em termos de registros solicitados, teve uma proporção de 4,4% de indeferidos, comparável às grandes siglas do país; dado que comprova que este partido não se enquadra nem como legenda de aluguel, nem como um partido sem critérios no recrutamento de candidatos na busca do número mínimo de candidatos exigido em lei.

Partidos auto declarados de esquerda como o PCB e o PSOL, e portanto críticos às grandes siglas que comandam a política nacional, obtiveram índices de indeferimentos extremamente elevados, o que demonstra provável falta de controle nos procedimentos pré-eleitorais de registro de candidaturas, sendo seus índices de indeferidos insatisfatórios nesta comparação. O PCO é um outlier.

Os dados mostram que quanto maior o partido decresce sua proporção de indeferido, confirmando que o ideal do ponto de vista da governança eleitoral é um registro com 100% de deferidos, pois alcançar esse patamar significaria dizer que os partidos chegaram num nível de institucionalidade e representatividade excelente.

Esta pesquisa não tem nos seus objetivos adentrar na discussão acadêmica sobre partidos políticos no Brasil entretanto, a pesquisa aponta que o registro eleitoral é uma excelente

e inédita variável de análise para categorização e compreensão da institucionalidade das agremiações políticas no Brasil, pois não são conhecidos trabalhos no campo da Ciência Política que se utilizem destes dados como variável de análise no estudo das legendas do Brasil.

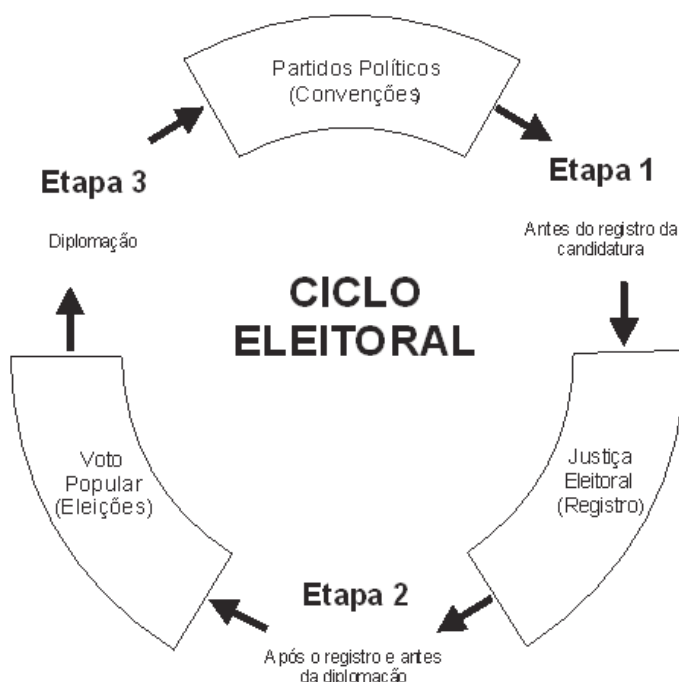
Mesmo entre os grandes partidos não existe controle adequado sobre a vida pregressa dos candidatos. De acordo com BRAGA (2008) os regimentos internos dos partidos, nos capítulos concernentes as obrigações para indicar o nome na convenção eleitoral, apenas citam a obrigação de filiação mínima de um ano no partido, entretanto nada dispõem sobre controle das inelegibilidades em geral.

Deste modo as inelegibilidades eleitorais são apenas verificadas no registro de candidaturas pela justiça eleitoral brasileira. Esta forma de funcionamento do sistema eleitoral diminui os custos de transação dos partidos, pois estes evitam criar inimizades com seus apoiadores, pois não rejeitam candidaturas nas convenções, mesmo de candidatos inelegíveis, pois é melhor deixar esta responsabilidade apenas para a justiça eleitoral. Reforça-se ainda isso pelo fato de que nos partidos brasileiros a montagem da lista de candidatos é sempre feita pela direção partidária (BRAGA, 2008), o que leva a crer que as direções dos partidos estão cientes que apresentam candidatos que terão indeferidos seus registros, mas como não recebem punição por isso, não se importam com tal controle.

A LFL não estabeleceu punição aos partidos dos candidatos inelegíveis, mas sim apenas aos próprios candidatos. As agremiações partidárias estão totalmente livres de punições na nova lei. Ou seja, um partido pode apresentar um candidato “ficha suja”, pois mesmo que ele tenha seu registro indeferido, o partido pode substituí-lo livremente sem nenhuma penalidade. Essa é, a principal lacuna da LFL. Pois os partidos não se esforçam em cumprir a legislação de inelegibilidades pela simples falta de penalidades neste sentido.

ALFL teria efetividade muito maior se determinasse o cancelamento do título de eleitor de qualquer cidadão inelegível no Brasil por 08 anos e, em conjunto com essa medida, estabelecesse punição rígida aos partidos que enviassem inelegíveis na sua lista de candidatos tentando burlar a nova lei. Desta forma a lei por si só impediria a candidatura dos inelegíveis antes mesmo destes tentarem o registro de candidatura; elevaria a qualidade dos candidatos dos partidos e baratearia os custos do registro eleitoral, pois sem título de eleitor ninguém pode se candidatar no Brasil, garantindo a efetividade das inelegibilidades eleitorais no começo do ciclo eleitoral, em momento anterior ao registro.

GRÁFICO 6 – CICLO ELEITORAL



Este trabalho deixa aberto espaço para aplicação de metodologia semelhante de análise de dados do registro eleitoral no que concerne às eleições estaduais e federais, podendo se traçar uma comparação do impacto da legislação eleitoral de registro de candidaturas entre as eleições municipais, estaduais e federais.

CONCLUSÃO

Da análise do texto da Lei da Ficha Limpa, em conjunto com os resultados estatísticos do registro de candidaturas nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, observados os parâmetros desenvolvidos nos estudos sobre governança eleitoral, chega-se à conclusão de que a promulgação da nova lei alcança satisfatoriamente seu objetivo de tornar mais restrito o acesso à mandatos eleitorais no Brasil, dado o impacto percebido nos dados do Tribunal Superior Eleitoral. Do ponto de vista da efetividade da aplicação da LFL, tal qual elaborada, os resultados confirmam o sucesso da nova lei.

Para os cargos de prefeito e vice- prefeito o impacto trazido pela LFL é o grande aumento de registros sub judice e de renúncias; aumento ou estabilidade nos indeferimentos; grande diminuição de deferimentos; pequeno aumento de cancelados. Para os vereadores o movimento é de grande aumento de indeferimentos e casos sub judice; pequeno aumento de renúncias e grande diminuição de deferidos e cancelados.

Estas diferenças decorrem em grande parte pelo controle diferenciado entre os cargos de vereador versus os cargos de prefeito e vice-prefeito, os quais têm maior atenção da Justiça Eleitoral. Contudo, do sucesso resultam efeitos adversos, que remontam à forma pela qual a lei foi pensada e elaborada. Explicando melhor, a lei em sua formatação se guia por uma visão um pouco restrita do processo eleitoral, pois foi criada sob a ótica pura e simples de um direito eleitoral punitivo sob a vida pregressa de candidatos, esquecendo de observar

que as inelegibilidades; registro de candidaturas; partidos políticos; representatividade e eleições são conceitos intrinsicamente ligados, e sendo assim os legisladores ao elaborarem normas eleitorais devem estar cientes que modificações nos procedimentos eleitorais reverberam em todo o sistema político.

A criação da LFL parte do pressuposto que existem muitos ocupantes de cargos públicos de vida pregressa inadequada para tais cargos, concordando com uma ideia geral disseminada no país de que a grande maioria dos políticos não são dignos de confiança. Por isso, se fez necessário elaborar norma que impedisse o ingresso de tais pessoas nos cargos públicos, mesmo que muitos desses fossem eleitos com expressivas votações. De forma que a LFL tem como base uma visão do senso comum de que a população do Brasil não sabe escolher seus representantes. Percebe-se então um efeito adverso da promulgação do texto da LFL, pois a promulgação da nova lei reforça ainda mais no Brasil a divisão entre eleitores e eleitos, entre representados e representantes, entre o povo e os políticos.

A análise da pré-história da LFL remete às organizações que construíram a mobilização para promulgação da LFL, de onde se destaca a formação jurídica destes. O autor da minuta da lei é um juiz federal, e as principais instituições de apoio à campanha, como AMB, CONAMP, ASSOJUBE também são organizações da jurídica. O que se quer demonstrar aqui é, grosso modo, que a lei foi elaborada por especialistas em direito eleitoral e não por especialistas em Política Eleitoral.

A LFL, é ,portanto, uma lei de direito eleitoral, que teve pouca ou nenhuma preocupação com a harmonia e fluidez do sistema político, com a crise de representatividade dos partidos, com os insuficientes mecanismos de accountability do sistema político brasileiro etc. Em resumo, é uma lei feita por advogados e não por cientistas políticos. Seus elaboradores conhecem as minúcias dos procedimentos legais eleitorais; os crimes merecedores de gerar inelegibilidades; entendem que o trânsito em julgado de uma sentença (outra situação jurídica) é muito demorado, etc. Porém, eles pouco entendem de governança eleitoral, que é o tema principal da lei.

Desta visão restrita resultam os principais problemas da LFL, pois a lei apenas trouxe punição direta aos candidatos, esquecendo de estabelecer punições também para os partidos políticos, medida incompreensível do ponto de vista de como funciona o sistema político partidário e eleitoral brasileiro. São as direções partidárias que elaboram as listas de candidatos enviadas a Justiça Eleitoral (BRAGA, 2008), portanto, torna-se imperioso que os partidos políticos também devam ser punidos pela qualidade de seus candidatos.

Ademais, não se pode focar apenas em criar inúmeras causas de inelegibilidade no âmbito da governança eleitoral e não procurar adequar aos mesmos parâmetros à governança interna dos partidos. Neste ponto, se a LFL ao invés de impedir o registro de candidaturas, cancelasse o título eleitoral dos inelegíveis alcançaria seus próprios objetivos de maneira muito mais eficiente, simples e prática. E ainda diminuiria os custos de transação da justiça eleitoral brasileira, e ao mesmo tempo contribuiria para fortalecimento institucional dos partidos políticos, aprimorando o sistema político como um todo.

Os problemas de governança eleitoral não podem ser tratados excluindo a governança intrapartidária da equação. Os líderes partidários são as pessoas que estarão nos cargos de liderança das principais instituições do aparelho governamental após as eleições. Como

Implicações da Lei da Ficha Limpa nas Eleições Municipais no Brasil

solucionaremos os problemas de governança eleitoral no nível nacional se os toleramos no nível interno dos partidos políticos?

Devem-se buscar reformas legislativas com vistas a elevar o nível de institucionalização e representatividade do sistema político e eleitoral brasileiro. O partido político brasileiro deve se ajustar às regras de governança, como já faz há tempos a justiça eleitoral.

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p.454-485

ELKLIT, Jørgen e REYNOLDS, Andrew. (2000), *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda*. Trabalho apresentado na 96ª reunião anual da American Political Science Association –APSA, Washington D.C., 30 de agosto-3 de setembro.

FLEISHER, D. e BARRETO, L. (2009). El impacto de La Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño. *América Latina Hoy*, 51, pp. 117-38.

FIGUEIREDO FILHO, D.B e SILVA JÚNIOR J.A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 1, 2009

HARTLYN, J; MCCOY, J e MUSTILLO, T. (2009). La importancia de La gobernanza electoral y localidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, pp.15-40.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York, United Nations Development Programme – UNDP.

MARCHETTI (2008). Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, 51, 4: 865-893.

_____. (2011). A Ficha Limpa no Contexto da Governança Eleitoral Brasileira. *Revista Interesse Nacional*. Ano 2011, ed. 12.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, pp. 5-27.

MUNDSTOCK, Elsa; FACHEL, Jandyra Maria Guimarães; CAMEY, Suzi Alves; AGRANONIK, Marilyn. Introdução à análise estatística utilizando SPSS 13.0. *Cadernos de Matemática e Estatística*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Mai. 2006.

PASTOR, Robert A. (1999), *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*. *Democratization*, vol. 6, no 4, pp. 1-27.

SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação Democrática no Brasil*. São Paulo, Konrad-Adenauer.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES