

N

otas sobre as novas inelegibilidades.

Lei Complementar nº 135/2010 que alterou a Lei
Complementar nº 64/1990.

Ricardo Penteado

Advogado eleitoral. Membro do Instituto de
Direito Político e Eleitoral (IDPE).

Sumário

1. O tema abordado
2. A aplicação imediata da Lei
3. A duração das sanções de inelegibilidade
4. As novas inelegibilidades por fatos anteriores
5. Os novos tipos de inelegibilidade e sua duração
6. Os atos que constituem abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação
7. Conclusão

1 O tema abordado

O advento da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que criou novas hipóteses de inelegibilidade, acabou por constituir o episódio mais destacado do cenário jurídico eleitoral deste ano, sendo certo que a sua imediata aplicação praticamente nos obriga a dedicar este artigo ao tema das novas inelegibilidades.

Ocorre, porém, que o tempo entre a promulgação dessa nova lei complementar, a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de aplicá-la de imediato e o prazo para a entrega deste artigo não nos permitiram um estudo com a profundidade merecida, notadamente quanto à discussão de certos aspectos que mereceriam, cada qual, uma

monografia exclusiva e aprofundada. São eles: a imediata aplicação da Lei; o Princípio Constitucional da Irretroatividade da Norma; o Princípio Constitucional da Presunção da Inocência e os novos tipos legais de inelegibilidade.

A urgência do tema, longe de desvalorizá-lo, serve ao menos para que contemos com a indulgência dos leitores em relação à pouca profundidade com que trataremos dos aspectos mais polêmicos da nova lei complementar, que criou diversas figuras de inelegibilidades.

Nossa proposta, portanto, não é a de esgotar os temas, mas de destacá-los para que sobre eles se trave um debate na comunidade jurídica que nos parece mais do que necessário.

2 A aplicação imediata da Lei

Para quem se dedica ao estudo do Direito Eleitoral foi realmente surpreendente a decisão do TSE de afastar a incidência do art. 16 da Constituição Federal (CF)¹ para os casos de criação de inelegibilidades.

Esse insólito entendimento de se aplicar imediatamente a Lei Complementar nº 135/2010 permite, à míngua de previsão de qualquer outro prazo de antecedência, que inelegibilidades possam ser instituídas até mesmo às vésperas do pleito.

Não se discute aqui a conveniência da adoção desta ou daquela regra de inelegibilidade, notadamente num cenário em que é unânime o diagnóstico quanto à necessidade de aperfeiçoamento de nosso sistema eleitoral. O que se anota, nesta introdução, é a nossa surpresa quanto à redução do universo de aplicação objetiva da regra do art. 16 da CF, de modo a permitir que, no lugar dessa garantia constitucional, atue um juízo “caso a caso” que o TSE reservou para aplicar no exercício de uma atividade “moderadora”, semelhante àquela reservada ao Imperador do Brasil, na Constituição de 1824.

O essencial é que essa decisão barateou substancialmente uma das mais preciosas joias da coroa democrática: a estabilidade das regras eleitorais, que Montesquieu avaliava com estas palavras:

“disciplinar como, por quem, sobre o que serão dados os sufrágios, nele (sistema político), é tão importante quanto saber, numa Monarquia, qual é o Monarca, e de qual maneira se deve governar.”

As regras eleitorais têm de estar postas e definidas com um ano de antecedência.

Não faltarão estudos críticos a respeito dessa decisão do TSE – que deve ser reexaminada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) –, mas, no espaço que nos foi reservado para este estudo, deixamos a seguinte nota: os recentes sobressaltos que o sistema eleitoral brasileiro sofre trazem um grave risco para o sistema democrático representativo, pois desnorream as composições partidárias, com todos os seus interesses sociais implícitos. Esse comportamento errático da ordem jurídica parece esquecer que as eleições não são passagem política isolada, mas constituem evento histórico comprometido com o seu tempo. As regras eleitorais, notadamente as que dizem respeito às candidaturas, têm de estar postas e definidas com um ano de antecedência, de modo a propiciar que as forças políticas se componham, a sociedade se organize e as propostas e ideologias do seu tempo se aloquem nas trincheiras políticas que se desenham de acordo com as posições sociais e ideológicas próprias do momento histórico.

1. “Art. 16 - A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993).”

Postas essas observações preliminares, cabe-nos atender ao nosso propósito de apresentar as principais mudanças na chamada Lei das Inelegibilidades, a LC nº 64/1990,² que foi alterada pela LC nº 135/2010.

3 A duração das sanções de inelegibilidade

A primeira nota que se registra sobre as diversas mudanças introduzidas pela LC nº 135/2010 diz respeito ao aumento da duração das sanções de inelegibilidade: o Legislador optou por fixá-las no prazo mínimo de oito anos para qualquer hipótese, sendo certo que ela pode chegar a mais de 40 anos, conforme o caso.

Convém lembrar que a LC nº 64/1990 fixava dosimetrias diversas para diferentes hipóteses em que a sanção era cabível, variando entre três até oito anos o prazo de inelegibilidade, que era aumentado, eventualmente, pelo tempo remanescente do mandato cassado, nos casos de impedimento de Chefes do Executivo e de Parlamentares.

Para os casos de gestores públicos com contas reprovadas, a duração da inelegibilidade era de cinco anos; para os que fossem declarados indignos do oficialato, de quatro anos; e para os detentores de cargo na administração pública, condenados por abuso de poder em eleições, era

de três anos contados do término do mandato ou do período de sua permanência no cargo.

Para todas essas hipóteses a LC nº 135/2010 fixou o prazo mínimo de oito anos, parecendo desconsiderar o Princípio Constitucional da Proporcionalidade.

Com efeito, levando-se em conta que no caso de *impeachment* presidencial (art. 52, inciso I, da CF) é de oito anos o prazo de duração da inabilitação para o exercício de função pública³ – sendo esta a única sanção de natureza política aplicável –, parece-nos inadequado, se não desproporcional, que um Prefeito, cassado pela Câmara Municipal, fique inelegível por um prazo que eventualmente possa durar mais do que 11 anos (período remanescente do mandato, acrescido de oito anos de pena).

Parece-nos recomendável, ao menos por simetria, que o parâmetro das penas aplicadas ao Presidente da República seja adotado ao se estabelecer punições semelhantes a outros Chefes do Poder Executivo.

4 As novas inelegibilidades por fatos anteriores

Em resposta à recente consulta que lhe foi submetida,⁴ o TSE proclamou que os novos prazos de inelegibilidade seriam aplicáveis até mesmo aos casos anteriores à edição da nova ordem legal.

Ou seja: considerando que, de acordo com a LC nº 64/1990, era inelegível o Chefe do Executivo que fosse afastado por decisão do Legislativo, pelo período remanescente do mandato desconstituído e por mais três anos, o advento da Lei nº 135/2010, com a aplicação que lhe deu o TSE, possibilita a seguinte hipótese: um mandatário que esteja a um mês de cumprir sua pena de três anos de inelegibilidade foi agora surpreendido pela LC nº 135/2010, às vésperas de um pleito para o qual se considerava habilitado, a cumprir mais cinco anos de proscrição política, dado que a inelegibilidade passou de três para oito anos.

2. § 9º do art. 14 da CF: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)”.

3. Parágrafo único do art. 52 da CF: “Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do STF, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

4. Consulta nº 114709, relatada pelo Min. Arnaldo Versiani, cuja Resolução não foi publicada até a última revisão deste artigo.

E por que foi afastado o Princípio de Irretroatividade da Lei?

Entendeu o TSE que as inelegibilidades não constituiriam “pena” no sentido criminal e, portanto, a elas não seria aplicável o Princípio Constitucional da Irretroatividade,⁵ pois a Lei de Inelegibilidades “não tem caráter de norma penal. É uma lei para resguardar o interesse público”, e “a lei tem aplicação imediata e atinge uniformemente a todos no momento da formalização do pedido de registro da candidatura”.⁶

Com todas as vênias – e este é um dos aspectos dessa Lei referidos na introdução como merecedor de um artigo a ele exclusivamente dedicado –, não se pode concordar com a tese de que a inelegibilidade, decorrente de qualquer processo do qual resulte uma sanção, não esteja albergado pela garantia da irretroatividade da norma. Basta dizer que essa inelegibilidade decorre de uma condenação para se ter como necessária a prévia lei e a prévia pena para sua aplicação.

Com efeito, a inelegibilidade resultante de um ato tipificado como ilícito, em razão de um julgamento que assim o proclame, não pode constituir outra coisa senão uma sanção em relação à qual se aplica o Princípio da Irretroatividade da Lei, que não está restrito ao campo do Direito Penal.

5 Os novos tipos de inelegibilidade e sua duração

Convém analisar cada uma das novas hipóteses de inelegibilidade com a transcrição dos dispositivos respectivos. Os tipos legais alterados ou introduzidos pela LC nº 135/2010 estão, na sua maior parte, descritos nas alíneas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990. Eis a nova redação desses dispositivos, segundo os quais são inelegíveis para quaisquer cargos:

“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 oito anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos.”

A única alteração aqui implementada disse respeito à duração da inelegibilidade: na sua redação original, a LC nº 64/1990 fixava o prazo de inelegibilidade em três anos, acrescidos do período remanescente do mandato cassado, e agora esse período passou a ser de oito anos.

“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 oito anos seguintes.”

A inovação mais polêmica do citado dispositivo diz respeito à imediata aplicação da inelegibilidade, desde a condenação “proferida por órgão colegiado”, ou seja, antes mesmo do trânsito em julgado da decisão respectiva. Eis aqui outro aspecto da Lei que mereceria um artigo a ele dedicado com exclusividade, missão de que essas notas não darão conta no espaço proposto.

Convém lembrar, contudo, que, na ADPF nº 144, relatada pelo Em. Ministro Celso de Mello, o STF repeliu a pretensão deduzida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) de se afastar a exigência do trânsito em julgado para a caracterização da inelegibilidade.

Malgrado seja anterior ao advento da LC nº 135/2010, o conteúdo fundamental daquela decisão reconheceu como aplicáveis às inelegibilidades as cláusulas instituídas pela Constituição da

5. Inciso XL da CF: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

6. Notícia colhida no site do TSE: <http://agencia.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1310497>.

República que consagram, em favor da pessoa, o direito fundamental à presunção de inocência (CF, art. 5º, inciso LVII).

A garantia constitucional da presunção da inocência é aplicável para além dos limites dos processos penais de natureza condenatória.

Proclamou-se, ainda, que o postulado consagrador da garantia de inocência, embora historicamente vinculado ao processo penal, também irradia os seus efeitos

“contra o abuso de poder e a prepotência do Estado, projetando-os para esferas processuais não criminais, em ordem a impedir, dentre outras graves consequências no plano jurídico – ressalvada a excepcionalidade de hipóteses previstas na própria Constituição –, que se formulem, precipitadamente, contra qualquer cidadão, juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas (e, por isso mesmo, essencialmente instáveis) ou então que se imponham ao réu restrições a seus direitos, não obstante inexistente condenação judicial transitada em julgado.”⁷

Ou seja, a garantia constitucional da presunção da inocência, tanto quanto o Princípio da Irretroatividade da Lei Sancionadora, é aplicável para além dos limites dos processos penais de natureza condenatória, impedindo, desse modo, que situações processuais ainda não definidas por sentenças transitadas em julgado provoquem, em decorrência das exigências de probidade administrativa e de moralidade a que se refere o § 9º do art. 14 da CF, a inelegibilidade dos cidadãos ou obstem candidaturas para mandatos eletivos.

Relembrando o Ministro Celso de Mello, o

voto do saudoso Ministro Oscar Corrêa, em outra decisão, ainda sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/1969, exigiu trânsito em julgado para aplicar inelegibilidade por condenações criminais. Muito embora a Lei Complementar nº 42/1982 não referisse expressamente o trânsito em julgado das condenações que induziam inelegibilidades, ponderou o Ministro Oscar Corrêa que

“não preserva a moralidade interpretação que considere condenado quem não o foi, em decisão final irrecurável. Pelo contrário: a ela se opõe, porque põe em risco a reputação de alguém, que se não pode dizer sujeito à punição, pela prática de qualquer ilícito, senão depois de devida, regular e legalmente condenado por sentença de que não possa, legalmente, recorrer.”

E cabe anotar com ênfase, como o fez o STF: a presunção de inocência não é garantia que se esvai conforme são vencidas as instâncias jurisdicionais ou de acordo com a composição do juízo que condena numa instância monocrática ou colegiada. Essa presunção é plena e não se relativiza, devendo ser respeitada até o último recurso contra a decisão condenatória.

Não bastasse, portanto, a inconstitucionalidade manifesta da cláusula que pespega inelegibilidade no cidadão não condenado em decisão transitada em julgado, é conveniente lembrar que, para reagir aos surtos autoritários do início do século passado, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou – e o Brasil subscreveu – a Declaração Universal de Direitos da Pessoa Humana, cujo art. 11 proclama que todos se presumem inocentes, até definitiva condenação judicial:

“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 oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema

7. ADPF nº 144-DF.

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.”

São aplicáveis a essas hipóteses, pelas idênticas razões antes expostas, as observações feitas a respeito da inconstitucionalidade da inelegibilidade decorrente de condenação judicial não definitiva.

Mas o dispositivo em questão encerra outra perversidade que deve ser anotada: pela nova sistemática, aquele que quiser exercer seu direito de defesa penal até a última instância possível, causará a si mesmo um agravamento da sanção de inelegibilidade agora criada.

É que o prazo estabelecido para essa inelegibilidade principia com a decisão condenatória colegiada e só termina oito anos após o cumprimento da pena; ou seja, quanto mais se prolonga o início do cumprimento da pena com a interposição de recursos, mais se distancia o término da inelegibilidade, que terá seu tempo de oito anos iniciado após a completa execução penal.

É uma das mais monstruosas construções punitivas: quanto mais o réu exerce seu direito de defesa recursal, mais se prejudica!

“(g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade 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 oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da CF a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.”

Ressalvado o agravamento da pena, que antes era de cinco anos para os casos de contas rejeitadas e agora passou para oito anos, a inelegibilidade acima prevista mitigou sua incidência apenas ao caso “ato doloso de improbidade”, sendo certo que na redação original desse dispositivo bastava a rejeição das contas “por irregularidade insanável”.

Observa-se que, felizmente, nessa hipótese, o Legislador prestigiou a presunção constitucional de inocência ao exigir “decisão irrecorrível do órgão competente”.

“(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 oito anos seguintes.”

O dispositivo em apreço padece das mesmas inconstitucionalidades apontadas para as hipóteses analisadas anteriormente. Mas é necessário anotar, ainda, que a inelegibilidade da letra *h* antes durava três anos além do término do mandato ou permanência no cargo, ao passo que a sua nova redação fixa esse prazo de inelegibilidade para os oito anos seguintes ao da eleição em que se praticou o ilícito.

Consideramos positiva a alteração, pois, na hipótese de ser apenado o “detentor de cargo” não mandatário, mas servidor permanente, não havia critério objetivo para a duração da pena, sujeitando-se o condenado a uma inelegibilidade que tinha a duração igual ao tempo de seu vínculo

funcional, mais três anos após o seu desligamento, o que era manifestamente inconstitucional.

Segundo a nova redação, essa inelegibilidade tem duração de oito anos, contados da eleição na qual se praticou o ilícito. Corrigiu-se o defeito, portanto.

“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 oito anos a contar da eleição.”

Todos os tipos acima são novos, sendo certo que as condutas incriminadas só geram inelegibilidades se tiverem sido suficientes para “cassar registro ou diploma eleitoral”.

A nota acima é de extrema relevância, posto que nem toda prática de conduta vedada a agentes públicos leva à cassação de registro ou diploma, sendo torrencial e pacífica a jurisprudência do TSE no sentido de se exigir proporcionalidade na aplicação dessa pena de cassação (§ 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997). Hipóteses existem em que a prática de condutas vedadas por agentes públicos resulta apenas na aplicação de multa, sem cassação de mandato eletivo ou do registro eleitoral.

Também no ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, que tipifica a captação ou gasto ilícito, exige-se a proporcionalidade para implicar a cassação de registro ou diploma, quer por atenção ao princípio constitucional respectivo, quer por aplicação do art. 25, que exige a prática do ato “abusivo” para consequências mais graves quanto ao descumprimento das normas referentes à arrecadação e aplicação dos recursos eleitorais.

8. “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita.”

Dúvida pode surgir, contudo, quanto à exigência de haver cassação de registro ou diploma nas hipóteses do art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, que trata da captação ilícita do sufrágio.

Se a acusação é aviada ainda no curso do processo eleitoral, a aplicação da pena de cassação de registro é inexorável.

É que, se a acusação é aviada ainda no curso do processo eleitoral, a aplicação da pena de cassação de registro é inexorável, ao passo que, se esta imputação é feita em ação de impugnação de mandato eletivo (posterior ao pleito), exige-se potencialidade da conduta – caso em que a captação ilícita de sufrágio pode resultar apenas na aplicação de multa.

Por fim, uma curiosidade inexplicável nesta Lei Complementar que foi apresentada como instrumento tendente a agravar todas as penas: no caso de corrupção eleitoral, que constitui crime previsto no art. 299 do Código Eleitoral, para o qual se prevê até quatro anos de reclusão,⁸ o Legislador instituiu a sanção de inelegibilidade por oito anos desde a eleição na qual se praticou o ilícito.

Restou afastada, portanto, a aplicação da pena da letra e, item 4, segundo a qual a inelegibilidade perduraria desde a decisão colegiada até oito anos após o cumprimento da pena criminal – pena que seria bem mais severa e é aplicável a todos os demais condenados por crimes eleitorais para os quais se comine pena privativa de liberdade.

“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 CF, 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 oito anos subsequentes ao término da legislatura.”

O dispositivo em apreço transforma a renúncia ao mandato eletivo, na hipótese descrita, em grave ilícito a gerar inelegibilidade. Trata-se de hipótese de inelegibilidade pelo não julgamento pelas casas legislativas competentes. Uma condenação por presunção de culpabilidade erigida sobre a concepção de que a renúncia corresponde necessariamente a uma confissão por parte do mandatário.

É evidente que o que animou o Legislador a acolher essa ideia monstruosa foi a equivocada concepção de que a renúncia possa ser utilizada como forma de frustrar um julgamento e, por consequência, evitar penas, tais como a suspensão de direitos políticos e a consequente inelegibilidade por via de outros processos.

Convenha-se, porém, que a suspensão de direitos políticos não é produto apenas do atípico julgamento pelo Poder Legislativo. Também, e principalmente, o julgamento pelo Poder Judiciário pode levar a esta e a outras consequências ainda mais graves do que a temporária inelegibilidade dos condenados. Em suma, nosso sistema jurídico não deixa a cobro condutas que poderiam ser julgadas no juízo político e não o foram.

É sempre bom lembrar que, qualquer que seja a sua causa, a renúncia consubstancia uma solução política que antecipa consequências da mesma natureza e, desse modo, provoca a recomposição e o redesenho das forças representadas pelos mandatos eletivos com a rapidez e a adaptabilidade que são próprias e necessárias à dinâmica democrática.

Se a abertura de um julgamento político não se deu a tempo de evitar as consequências de uma renúncia, não é correto impedir esta última, mas

sim é caso de se entender o porquê de não ter havido processo no tempo que parecia adequado. Com efeito, assim como é política a razão de uma renúncia, também o é a da decisão de se instaurar um processo contra um mandatário popular no âmbito legislativo.

Não existe foro mais adequado e legítimo para o julgamento de um representante popular do que o eleitoral.

Mas a solução da renúncia – enquanto ela ainda é possível – não pode deixar de ter o poder de precipitar o significado político deste gesto que extingue um mandato eletivo e inaugura um outro processo, que é consequente dela: o da sucessão.

Quem testemunhou os recentes escândalos que envolveram o Governador e o Vice-Governador do Distrito Federal – que renunciaram aos seus mandatos e viabilizaram a sucessão – bem sabe o quanto foi importante a manifestação da renúncia para que houvesse a recomposição administrativa daquela unidade federativa.

De agora em diante, contudo, a prevalecer esta ordem jurídica, o mandatário é estimulado a não renunciar – apenas para poder preservar seus direitos de elegibilidade –, ainda que o interesse público assim o recomende para a recomposição das instituições e a solução dos conflitos políticos que entravam o interesse público.

De resto, a afirmação de que qualquer renúncia manifestada em meio a uma crise tenha propósito exclusivo de “driblar” a punição simplifica sobremaneira o processo político e pressupõe a culpa daquele que jamais foi julgado. A quem não se conforma com a falta de um julgamento parlamentar, sempre restará o conforto de haver uma próxima eleição. Não existe foro mais adequado e legítimo para o julgamento de um representante

popular do que o eleitoral. Quem acredita na democracia não desdenha do poder do voto nem despreza o resultado de uma eleição, para culpar ou absolver, para o bem ou para o mal.

Porém, mais absurda ainda parece ser a pena aplicada ao Presidente da República: se ele for julgado e condenado pelo Senado, restará inabilitado para o exercício de funções públicas por oito anos (parágrafo único do art. 52 da CF).

No entanto, se o Presidente da República renunciar ao cargo antes de a denúncia ser recebida, será condenado a uma inelegibilidade por um prazo maior do que duraria a sua condenação pelo Senado, pois se tornará inelegível pelo resto de seu mandato, mais oito anos!

Trata-se, portanto, de uma incoerência inaceitável e que fere, evidentemente, a Constituição.

De resto, essa inelegibilidade por conta de renúncia manifestada após o mero “oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo” é de uma violência inaudita, muito mais grave e autoritária do que a hipótese prevista na letra *n* do inciso I do art. 1º da LC nº 5/1970, editada na pior fase do regime militar, segundo a qual bastava a instauração de um processo para considerar o indiciado como inelegível.

No caso em comento, nem mesmo a instauração de processo se exige, basta o protocolo de uma petição que contenha o pedido de impedimento, apresentado por qualquer cidadão, para que o representante popular se torne inelegível no caso de renunciar ao mandato.

Se a inelegibilidade por mera condenação em órgão judicial colegiado, sem trânsito em julgado, foi suficiente para caracterizar inconstitucionalidade, o que não dizer dessa hipótese de inelegibilidade por um processo que jamais existiu em razão da renúncia do mandatário.

Feitas as observações acima, é importante anotar que o § 5º do art. 1º da LC nº 64/1990 estabelece que “a renúncia para atender à desincompatibilização com vistas à candidatura a cargo

eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea *k*, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar”.

“l) 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 oito anos após o cumprimento da pena.”

Trata-se de nova hipótese de inelegibilidade, decorrente da condenação por “ato doloso de improbidade administrativa que importe em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito”. Ou seja, devem concorrer os seguintes elementos: o dolo, a lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito.

Como se sabe, os atos de improbidade administrativa, de acordo com a Lei nº 8.429/1992, podem resultar, após o trânsito em julgado da decisão respectiva, na condenação ao pagamento de multas e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três a oito anos, sendo certo que durante o cumprimento dessa pena o condenado será inelegível.

Na hipótese agora construída, a inelegibilidade por ato de improbidade surge desde a decisão condenatória em órgão colegiado até oito anos após o cumprimento da pena (de suspensão dos direitos políticos, pagamentos das multas, etc.).

A mesma crítica feita à inelegibilidade decorrente de condenação criminal (letra *e*) deve ser repetida aqui: quanto mais o réu exercer seu direito recursal, após a decisão colegiada, mais aumentará a sanção de inelegibilidade que lhe é imposta: trata-se de um verdadeiro atentado ao direito de defesa.

“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 oito anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário.”

A hipótese não tinha precedentes: os “órgãos profissionais” que tenham competência sancionatória passaram a ter, por via dessa Lei Complementar, autoridade para aplicar sanções de inelegibilidade, sem que o Legislador tenha se preocupado em verificar quais hipóteses podem resultar na exclusão profissional – dentre elas, possivelmente, casos de condutas meramente culposas, ainda que graves.

Ora, se nem mesmo a lesão culposa aos cofres públicos é suficiente para tornar inelegível um agente público, por que qualquer exclusão profissional pode chegar a tanto? Qual é a proporção entre uma coisa e outra?

De resto, é de se observar que o § 9º do art. 14 da CF não admite a criação de inelegibilidades que não tenham como propósito a tutela da probidade administrativa, moralidade para exercício de mandato e repulsa ao abuso do poder econômico e do exercício de função política.

É de se indagar: todos os casos de exclusão profissional se incluem nas categorias identificadas pelo § 9º do art. 14 da CF? Se a resposta for negativa, então a imposição dessa sanção viola a Carta Magna.

“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 oito anos após a decisão que reconhecer a fraude.”

Diz a lei: “os que forem condenados” em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo (conjugal ou de convivência). Cabe indagar: condenados por quem? Condenados a quê? Condenados em que ação?

Como se sabe, situações como essa (simulação de divórcio ou separação) são normalmente

discutidas em pedidos de registro de candidatura – processos de índole jurisdicional e administrativa que não têm caráter condenatório e, portanto, não se enquadram na hipótese em comento.

Passa a existir, portanto, uma ação “condenatória” por “fraude ao casamento ou união estável”? Qual seria o juízo competente para essa condenação? Que rito seria adotado para essa demanda condenatória? Qual seria, enfim, a condenação?

Em nosso entender, necessária seria uma ação própria, perante o Juízo Eleitoral, em que se adote o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, que se destina à apuração dos casos de abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação.

Convenha-se, contudo, que o Legislador trouxe para a jurisdição eleitoral bem mais do que uma discussão a respeito de registro de candidatura, pois acometeu a essa Justiça especializada a discussão sobre controvérsia de natureza civil do Direito de Família, assunto que é bastante distinto do universo que constitui o processo eleitoral propriamente dito.

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

O caso deve ser reservado, quer nos parecer, aos servidores públicos estatutários, e a demissão em apreço, salvo melhor juízo, deve ocorrer em hipótese “a bem do serviço público” por falta gravíssima do servidor. Caso contrário, a mera demissão por inaptidão revelada em estágio probatório seria suficiente para essa inelegibilidade, o que consubstanciaria hipótese teratológica que viola o § 9º do art. 14 da CF.

“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 oito anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22.”

O dispositivo em apreço remete, implicitamente, às regras que estabelecem os limites quantitativos e subjetivos de doações eleitorais, fixadas no § 1º, inciso I, do art. 23 e no § 1º do art. 81, ambos da Lei nº 9.504/1997, segundo as quais as pessoas físicas e as jurídicas não podem, respectivamente, doar mais do que 10% da sua renda bruta e mais do que 2% da sua receita (faturamento) bruta, considerado o ano anterior ao da eleição.

Além de bastante severa a pena, parece-nos que a hipótese para ela prevista merece ser interpretada conforme os limites constitucionais, sob o risco de evidente desrespeito ao § 9º do art. 14 da CF.

É que a inelegibilidade em apreço não é estabelecida de forma gradativa nem proporcional ao eventual excesso de doação, bastando que haja um excesso de centavos para que o doador seja condenado na mesma medida em que o seria aquele que excedesse os mesmos limites legais de forma exagerada e abusiva.

Repare-se, contudo, que o art. 22 da LC nº 64/1990, no seu inciso XIV, prevê a mesma pena de inelegibilidade para hipótese que configure abuso de poder econômico, a exigir não apenas o descumprimento da Lei, mas o ato capaz de consubstanciar esse ilícito (o abuso).

Nesse propósito, aliás, é que o § 9º do art. 14 da CF reclamou uma Lei de Inelegibilidades e limitou o Legislador infraconstitucional a certas hipóteses fechadas, não admitindo criação de tipos estranhos a elas (proibidade administrativa, moralidade para exercício de mandato e repulsa ao abuso do poder econômico e do exercício de função política).

No caso em apreço, entendemos que, se o excesso de doação não consubstanciar abuso do poder econômico, não se faz possível a composição do tipo admissível pela Constituição, de maneira que a condenação em apreço dependerá do reconhecimento dessa mesma condição.

“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 oito anos.”

A LC nº 135/2010 converteu a ação de investigação judicial em remédio próprio para a cassação do diploma eleitoral.

São três as hipóteses de inelegibilidade aplicadas aos Magistrados e aos membros do Ministério Público: a) aposentadoria compulsória por decisão sancionatória; b) perda do cargo por sentença; c) exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar. Trata-se de hipótese semelhante àquela prevista na letra o, mas com contornos muito mais claros na medida em que se exige, a toda evidência, o reconhecimento de ato de improbidade.

6 Os atos que constituem abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação

Ainda que a LC nº 135/2010 não tenha alterado o tipo previsto no art. 22 da LC nº 64/1990, previu uma pena maior para as hipóteses de que trata e converteu a ação de investigação judicial em remédio próprio para a cassação do diploma eleitoral (e o mandato eletivo). Eis o dispositivo (inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/1990, com a alteração implementada pela LC nº 135/2010):

“XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as

eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.”

No campo político, a mera acusação equivale a uma inapelável sentença de condenação.

Em nosso entender, a norma acima tem índole material, e não processual, de maneira que só se aplica aos casos inaugurados após o advento da LC nº 135/2010.

Assim é que todas as investigações judiciais eleitorais em andamento, propostas no regime anterior, não podem estabelecer inelegibilidades em prazos maiores do que três anos nem podem resultar em cassação de diplomas eleitorais, visto que o pedido continua circunscrito aos limites da causa original.

7 Conclusão

As notas acima expostas – ainda que pequem por sua ligeireza e superficialidade – chamam a atenção para as manifestas inconstitucionalidades de que padece a LC nº 135/2010.

No ano de 2006, tivemos a oportunidade de produzir a seguinte manifestação, que, em nosso entender, calha como conclusão ao que foi acima considerado: é difícil voltar a aceitar que se imponha inelegibilidade àquele político ou cidadão que foi apenas acusado ou está sob suspeita de envolvi-

mento em atos abjetos de corrupção, sem ter sido ainda julgado pelo Poder Judiciário. Dessa regra, felizmente, nos livramos com a revogação da LC nº 5/1970, que foi editada pelo regime militar para afastar da política os inimigos do poder, os quais eram criteriosamente acusados por quem dominava a polícia e os meios de repressão.

Para quem não tem pesadelos com a lembrança daquela época, convém refrescar a memória: eram inelegíveis os cidadãos meramente denunciados por crime contra a administração pública, ainda que não tivessem sequer apresentado sua defesa em juízo.

No campo político, como é próprio das ditaduras, a mera acusação equivale a uma inapelável sentença de condenação.

Impressiona que boa parte da sociedade brasileira se veja tentada outra vez a adotar medidas dessa natureza, na ilusão de que agora elas seriam produto de uma indignação social e não da vontade tirânica de um sistema ditatorial. É assustador, entretanto, que nos vejamos seduzidos a resolver certos problemas pelo “higiénico” linchamento de determinados elementos, que, por razões às vezes episódicas, são julgados por paixões e circunstâncias da mídia, sem que sequer tenham tido a oportunidade de apresentar sua defesa perante o Poder Judiciário.

Desde os pecados que justificaram o castigo do dilúvio, passando pelas perversidades que causaram a destruição de Sodoma até chegar à dissoluta política do “mensalão” e às práticas depravadas dos “sanguessugas”, é recorrente o delírio que espera uma providência suprema que ponha ordem na casa e separe os bons dos maus, em um mundo que é branco e preto.

Mas, como todo delírio, esse surto recorrente produz muito mais o mal do que o almejado bem, pois, além de estimular a irresponsabilidade dos ingênuos, outorga um poder de legitimação duvidosa ao vaticínio dos fuzilamentos sumários e inquestionáveis, uma vez que se tornam irreversíveis depois de consumados.

O equívoco está em considerar que a ditadura seja produto apenas de um tirano. Não é, pois também faz parte dela um sistema jurídico que desrespeita garantias fundamentais, como o direito de defesa e o da soberania do voto no Estado Democrático de Direito.

A despeito disso, insiste-se em negar diplomacia a políticos que têm amplo apoio popular, mas contra os quais “pendem condenações”. Das duas uma: ou a proposta é ingênua, ou é demagógica, visto que só se pode dizer que é irrefutável a acusação discutida no contraditório e na ampla defesa e só pode existir condenação quando ela venha decretada por uma decisão judicial transitada

em julgado. Em suma: não se faz justiça sem o devido processo legal e sem uma decisão do órgão judicial competente; assim está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos e assim foi proclamado pelo Pacto de São José da Costa Rica.

De resto, reconhecer elegibilidade ao cidadão meramente suspeito de corrupção não implica necessariamente elegê-lo. Só o eleitor tem direito ao julgamento político e só o eleitor pode sufragar ou rejeitar um mandato representativo. A pena de inelegibilidade, quando mal aplicada, não castiga apenas o político, priva também o eleitor de uma escolha e retira do Estado de Direito aquele predicado que o qualifica como Democrático. ■