

Lei da Ficha Limpa e a conjuntura brasileira

Rogério Medeiros Garcia de Lima (Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Doutor em Direito Administrativo pela UFMG. Professor do Centro Universitário Newton Paiva e da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes-TJMG; este ensaio integra o livro *Direito Eleitoral: Leituras Complementares*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, organizadores Patrícia Henriques Ribeiro, Mônica Aragão M. F. Costa e Arthur Magno e Silva Guerra, 2014, pp. 357-373).

Dedico este artigo, com amizade e profunda admiração, ao ínclito Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. Sua Excelência, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, foi responsável pela implantação, em 1996, das urnas eletrônicas. No aspecto formal, ou seja, segurança na captação do sufrágio, a inovadora tecnologia operou histórica revolução no sistema eleitoral brasileiro. A “Lei da Ficha Limpa”, versada neste artigo, revoluciona nosso sistema eleitoral no aspecto substancial, ao propiciar o afastamento temporário da vida pública de candidatos incompatibilizados com o princípio constitucional da moralidade administrativa.

RESUMO

Este artigo aborda a importância da denominada “Lei da Ficha Limpa” no contexto histórico e político do Brasil. O texto legal exige, em sua interpretação e aplicação, sintonia com as expectativas contemporâneas da sociedade brasileira e o princípio constitucional da moralidade administrativa.

PALAVRAS CHAVE

Ética – Política – Lei da Ficha Limpa – Interpretação – Aplicação

ABSTRACT

This article approaches the importance of so-called “Lei da Ficha Limpa” in the historical and political context of Brazil. The legal text requires, in its interpretation and enforcement, consistent with the expectations of contemporary Brazilian society and the constitutional principle of administrative morality.

KEYWORDS

Ethics - Politics – “Lei da Ficha Limpa” - Interpretation – Law Enforcement

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 - Visconde do Uruguai e a política; 3 - A corrupção no contexto histórico e político brasileiro; 4 - Milton Campos e Tancredo Neves, exemplos de políticos probos; 5 - Ética e política na Antiguidade Clássica; 6 - Ética e política no mundo contemporâneo; 7 - A Constituição de 1988: inelegibilidade e

improbidade administrativa; 8 - O Supremo Tribunal Federal e a Lei da Ficha Limpa; 9 - Os princípios e a hermenêutica contemporânea; 10 – O princípio da moralidade administrativa; 11 – Conclusão

1 - Introdução

Este artigo analisa a importância da denominada “Lei da Ficha Limpa” no contexto histórico e político do Brasil.

Inicialmente, abordaremos os primórdios da atividade política em nosso País pela figura célebre do Visconde do Uruguai.

Falaremos da corrupção na conjuntura política brasileira. Sucessivos escândalos noticiados podem conduzir à generalizada impressão de que todos os políticos e homens públicos são corruptos. Essa ilação, contudo, não é justa e nem verdadeira. A história brasileira sempre registrou a atuação de líderes dedicados, probos e patriotas, a exemplo dos saudosos Milton Soares Campos e Tancredo de Almeida Neves.

Refletiremos sobre ética e política na Antiguidade Clássica, com o pensamento de Aristóteles, e no mundo contemporâneo, mediante transcrição de eloquente reflexão do inesquecível jurista, filósofo e político André Franco Montoro.

Demonstraremos como a Constituição Federal de 1988 previu a inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa praticados por candidatos a cargos eletivos.

No nível infraconstitucional, mencionaremos a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade), posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa).

Trataremos dos princípios e a hermenêutica contemporânea. Será enfatizado o princípio da moralidade administrativa, com fulcro no qual se editou a Lei da Ficha Limpa.

Para concluir, exaltaremos a importância de, no exercício da jurisdição eleitoral, os magistrados prestigiarem os princípios e regras constitucionais, bem como a legislação infraconstitucional. Sem olvidar o clamor social por probidade na Administração Pública.

Aplicar escorreiamente as normas de inelegibilidade – especialmente a decorrente de improbidade administrativa – é mais que um imperativo ético: é um dever de cidadania.

2 - Visconde do Uruguai e a política

Nos primórdios da atividade política no Brasil, ao tempo do Império, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, ocupou relevantes cargos em ministérios e no Poder Legislativo. Sobre ele, registrou o historiador José Murilo de Carvalho (2002:19):

“Paulino era também inteligente, mas introvertido, avesso a conflitos, um estudioso por natureza. Dele disse Cotegipe que ‘era capaz de valsar sobre uma mesa repleta de cristais, sem tocar numa peça’”.

O Visconde do Uruguai era filho de um médico brasileiro, mineiro de Paracatu. O pai cursou Medicina em Paris e se casou com uma francesa. Por isso, o jovem Paulino foi cedo para a França, onde estudou. Muitos anos depois escreveria, no *Ensaio sobre o direito administrativo*, que experimentou uma “revolução de ideias” (CARVALHO, 2002:27-28):

“O que tive ocasião de observar e estudar (na viagem à Europa) produziu uma grande revolução nas minhas ideias e modo de encarar as coisas’. A afirmação está no preâmbulo do ‘Ensaio’. Quando em Paris, Uruguai fez questão que o filho também passasse uma temporada na Europa, pois as viagens ‘dão uma grande sacudidela ao espírito, alargam a sua esfera, e habilitam para depois melhor ver estudar as coisas’. (...)”

“Uruguai afirma (...) que o que mais o impressionou na França e na Inglaterra não foram os monumentos, a riqueza, o poder material. Foi o bom funcionamento da administração. Nesses dois países, tudo se movia com ordem e regularidade, a população tinha confiança na justiça civil, criminal e administrativa. Na França, especula, o bom funcionamento da administração talvez fosse responsável pelo fato de a população suportar as restrições à liberdade política. O parágrafo imediatamente anterior à referência à revolução diz: ‘convenci-me ainda de que se a liberdade política é essencial para a felicidade de uma nação, boas instituições administrativas apropriadas às suas circunstâncias e convenientemente desenvolvidas não o são menos. Aquela sem estas não pode produzir bons resultados’”.

Com sua experiência na vida pública brasileira de então, o Visconde do Uruguai apontou algumas mazelas (CARVALHO, 2002:44):

“Muitos dos males apontados por Uruguai relativos à política nacional, como a distância entre governo e povo, a burocracia absolutista e ineficaz, a mania de esperar tudo do Estado, o sufocamento dos municípios, a inadequada distribuição de responsabilidade entre municípios, províncias e governo central, o empreguismo, o empenho, o clientelismo, o patronato, o predomínio dos interesses pessoais e de facções, a falta de espírito público, a falta de garantia dos direitos individuais, continuam na ordem do dia, posto que atenuados”.

3 - A corrupção no contexto histórico e político brasileiro

Ao longo da sua história como jovem nação, o Brasil registra inúmeros episódios de corrupção nos campos da política e da administração pública. A chaga da improbidade espalha-se pelas diversas unidades federativas e esferas de poder.

Atualmente, em pleno vigor da democracia e do amplo acesso às informações divulgadas pela imprensa e a internet, os brasileiros se indignam com escândalos repetidamente noticiados.

Em junho de 2013, o povo foi às ruas protestar massivamente. A arguta analista política Dora Kramer observou (*Em defesa da honra, O Estado de S. Paulo*, 19.06.2013):

“O professor Luiz Werneck Vianna foi preciso no artigo ‘O movimento da hora presente’. (...) Disse que é hora de a política se fazer presente removendo práticas e instituições que levaram a atividade à degradação, deixando a sociedade brasileira prisioneira do ‘anacronismo destes novos coronéis da vida republicana’; em seguida alertou para o risco de ‘intervenções desastradas dos atuais governantes’ levarem a juventude a se afastar dos valores da democracia. O exercício da política é valor democrático. (...)”

“As ruas começaram a falar sobre aumento nas tarifas e os péssimos serviços dos transportes públicos, mas seguem falando de muito mais: de corrupção, de descaso, de desmandos, de desonra, de desvios de conduta. Na economia, o poder público (...) abusou

da sorte e agora chega para todos a dolorosa conta da farra de gastos.

“Na política os Poderes abusaram do despudor, os valores foram dissolvidos. As pessoas não querem apenas de volta a estabilidade na economia. Elas desejam também recuperar o respeito perdido, a dignidade aviltada pela vulgarização dos modos e a celebração da esperteza”.

4 - Milton Campos e Tancredo Neves, exemplos de políticos probos

Os sucessivos escândalos propalados podem conduzir à generalizada impressão de que todos os políticos e homens públicos do País são corruptos.

Todavia, a ilação não é justa e nem verdadeira. No Brasil, sempre atuaram homens públicos dedicados, probos e patriotas.

Só para ilustrar, menciono dois notáveis políticos brasileiros, oriundos de Minas Gerais: os saudosos Milton Soares Campos e Tancredo de Almeida Neves.

Milton Campos pregava que “governar é resistir”. O estadista, deveras, tem de resistir a todas as pressões e tentações que o poder político suscita.

Sebastião Nery, atento coletor de casos do folclore político brasileiro, narrou (*Minas como era*, 2014):

Logo após a posse do governador Milton Campos, em Minas, em março de 1947, o ex-presidente Arthur Bernardes pediu ao novo governador uma audiência para aquela mesma tarde, a fim de tratar de assunto inadiável. Realizou-se o encontro, por mais de meia hora.

De um lado, o ex-presidente da República, com a auréola de austeridade e energia que o cercava. Duro, inflexível, com a experiência de quase meio século de militância política. E a consciência de que fora tudo. De outro lado, bem mais jovem, o advogado oposicionista que, a certa altura da vida, escrevera cáustico artigo sobre o seu confrontante – “O Imperador Divino”. Ameno no convívio, discreto no relacionamento, mas a mesma postura e a mesma segurança no diálogo.

Bernardes invoca os termos de compromissos partidários e pede para ele mesmo indicar, como presidente do PR, os nomes de dois representantes de seu partido para o secretariado. Milton reage. Recusa. Os compromissos – que são da UDN e não pessoalmente dele – serão mantidos. Duas pastas estão reservadas para o PR. Mas, secretário é cargo de confiança e, portanto, a ele, Milton Campos, cabe a escolha dos nomes. Não aceitaria indicações, menos ainda, imposições. Informa que já fizera a sua opção por Mário Brant e Campos Cristo, como representantes do PR:

- O presidente tem alguma objeção a estes nomes?

Bernardes desarma-se, mas insiste. Milton Campos:

- O presidente, que já ocupou esta cadeira com tanta dignidade, não há de querer que ela se diminua agora.

O diálogo prossegue exaustivo, penoso. Milton Campos resiste até o fim. Ele mesmo escolheria os secretários, como escolheu. Do primeiro dia de governo até o último, compreendeu e sentiu que “governar é resistir”.

Tancredo Neves, o grande *condottiere* da redemocratização de 1985, era imbuído de inquebrantável espírito público. Iniciou a carreira política para servir a terra natal, São João del-Rei (MG).

Apresentou, como deputado estadual, emenda à Constituição Mineira de 1946, da

qual resultou a construção da usina hidrelétrica de Itutinga. Agiu movido pelas lembranças do passado de estudante e devorador de livros. Frequentemente suas leituras noturnas eram interrompidas pela falta de energia na cidade. E concluía:

“Isso é que me levou a entrar na política e só por isto eu estou na política até hoje. Foi para tirar a minha terra das escuras, da escuridão em que ela vivia” (SILVA e DELGADO, 1985:117).

O intérprete arguto concluirá que Tancredo se referia literalmente às trevas noturnas, mas também incluía na reflexão as trevas metafóricas do atraso, persistentes e difíceis de combater...

5 - Ética e política na Antiguidade Clássica

Antigos filósofos gregos, como Platão e Aristóteles, já falavam da Ética, como prática da virtude: fazer o bem, não fazer o mal (GARCIA DE LIMA, 2003). Segundo Aurélio Buarque de Holanda a origem etimológica da expressão vem do grego *éthos*, significando costume, uso ou característica (*Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, p. 733).

Diversos preceitos bíblicos pregam ao indivíduo não fazer a outrem aquilo que não gostaria fosse feito contra si mesmo.

“Todas as concepções morais giram em torno do bem geral. A moralidade começa com associação, interdependência e organização. A vida em sociedade requer a concessão de uma parte da soberania do indivíduo à ordem comum; e a norma de conduta acaba se tornando o bem-estar do grupo. A natureza assim o quer, e o seu julgamento é sempre definitivo; um grupo sobrevive, em concorrência ou conflito com um grupo, segundo sua unidade e seu poder, segundo a capacidade de seus membros de cooperarem para fins comuns. E que melhor cooperação poderia haver do que aquela em que cada qual estivesse fazendo aquilo que melhor sabe fazer? Este é o objetivo da organização que toda sociedade deve perseguir, para que tenha vida” (DURANT, 2000:61-62).

Aristóteles subordinava a ética à política (REALE, 1994:405). Compreendia o homem, segundo a tradição grega dominante, unicamente como cidadão. Punha a cidade completamente acima da família e do homem individual: o indivíduo existia em função da cidade e não a cidade em função do indivíduo. Escrevia o filósofo estagirita:

“Se, de fato, idêntico é o bem para o indivíduo e para a cidade, parece mais importante e mais perfeito escolher e defender o bem da cidade; é certo que o bem é desejável mesmo quando diz respeito só a uma pessoa, porém é mais belo e mais divino quando se refere a um povo e às cidades”.

6 - Ética e política no mundo contemporâneo

A questão ética é alvo de aprofundados debates no mundo contemporâneo. Aqui me permito – em contrariedade aos preceitos acadêmicos - transcrever longo trecho de texto lapidar do saudoso jurista, filósofo e político André Franco Montoro (1997:13-14):

“Na segunda metade do século 20, é impressionante o volume de publicações sobre ética, em todas as partes do mundo e em todos os setores do conhecimento. As publicações, estudos, pesquisas e debates sobre o tema estendem-se a todas as áreas da atividade

humana. *Ética na política, no direito, na indústria, no comércio, na administração, na justiça, nos negócios, no esporte, na ciência, na economia, na comunicação. As obras sobre ética, em seus múltiplos aspectos, enchem as estantes das bibliotecas e das livrarias. 'Ética para Amador' é o título do estudo de Fernando Savater, que se tornou best-seller dos livros vendidos na Espanha, com sete edições num só ano, em 1991. E a parte da Filosofia mais estudada neste final de século é a Axiologia, a Filosofia dos 'Valores'.*

“Paralelamente a essa intensa produção no campo da ciência, da arte e da filosofia, multiplicam-se em toda parte movimentos populares ou associativos, reivindicando ética na vida pública, na vida social e no comportamento pessoal. Movimentos semelhantes à famosa ‘campanha das mãos limpas’, na Itália, vêm ocorrendo em quase todas as Nações. No Brasil, esses movimentos provocaram processos inéditos em nossa história, que culminaram com a punição de altos funcionários, a cassação de mandatos de parlamentares e do próprio Presidente da República.

“Esses fatos revelam — no campo da produção intelectual e do comportamento social — um incontestável retorno às exigências de ética.

“Por que a ética voltou a ser um dos temas mais trabalhados do pensamento filosófico contemporâneo? — pergunta José Arthur Gianotti, em estudo que integra a obra coletiva sobre ‘Ética’, editada pela Secretaria Municipal da Cultura, de São Paulo e a Companhia das Letras, em 1992.

“A resposta talvez possa ser indicada no célebre título do romance de Balzac, ‘Ilusões Perdidas’. Quiseram construir um mundo sem ética. E a ilusão se transformou em desespero. No campo do direito, da economia, da política, da ciência e da tecnologia, as grandes expectativas de um sucesso pretensamente neutro, alheio aos valores éticos e humanos, tiveram resultado desalentador e muitas vezes trágico”.

7 - A Constituição de 1988: inelegibilidade e improbidade administrativa

Na redação original, o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988, dispôs:

“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger 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”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990:102-103) comentou:

“Dentro de uma orientação realista, a Constituição prevê que a lei complementar estabeleça inelegibilidades destinadas a preservar ‘a normalidade e legitimidade das eleições’. Isso, não só proscrevendo da disputa de postos os que exercem cargos ou funções públicas, inclusive na administração indireta, mas também impedindo que o façam os detentores de poder econômico que enseje abusos. É o que se depreende do art. 14, § 9º.

“De maior repercussão é a inelegibilidade em decorrência do poder econômico. Traduz o reconhecimento, que em raras legislações já se fez, de que o ocupante de certos postos em empresas privadas, como bancos, o proprietário de certos estabelecimentos, pode, tanto quanto certas autoridades públicas, usar do poder resultante dessa posição para viciar o processo político em benefício próprio ou de seus parentes mais chegados”.

Foi editada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de

Inelegibilidade), a qual estabelece, de acordo com o artigo 14, §9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Entretanto, a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, conferiu nova redação ao artigo 14, §9º, da Carta de 1988:

*“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **proibição 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”* (grifei os acréscimos).

Somente dezesseis anos passados, a partir de um projeto de iniciativa popular, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 para alterar a Lei Complementar nº 64.

Resumidamente, a modificação fundamental é a imposição da inelegibilidade temporária ao candidato condenado, em decisão transitada em julgado ou **proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário**, pela prática de determinados crimes, infrações eleitorais – inclusive abuso de poder – e improbidade administrativa. Em outras palavras, para o candidato ser considerado inelegível, não mais se exige, como antes, o trânsito em julgado das decisões que lhe impuseram as sanções já referidas.

8 - O Supremo Tribunal Federal e a Lei da Ficha Limpa

A constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 foi corroborada pelo Supremo Tribunal Federal:

“AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO. 1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico -constitucional e legal complementar - do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz

a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito). 2. A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional. 3. A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. 4. Não é violado pela Lei Complementar nº 135/10 o princípio constitucional da vedação de retrocesso, posto não vislumbrado o pressuposto de sua aplicabilidade concernente na existência de consenso básico, que tenha inserido na consciência jurídica geral a extensão da presunção de inocência para o âmbito eleitoral. 5. O direito político passivo (*ius honorum*) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, *in casu*, não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, revelando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político. 6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido *munus publico*. 7. O exercício do *ius honorum* (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares. 8. A Lei Complementar nº 135/10 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que estabelece restrições temporárias aos direitos políticos passivos, sem prejuízo das situações políticas ativas. 9. O cognominado desacordo moral razoável impõe o prestígio da manifestação legítima do legislador democraticamente eleito acerca do conceito jurídico indeterminado de vida pregressa, constante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. 10. O abuso de direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g., o art. 55, § 4º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé. 11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos. 12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa

sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado. 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas "c", "d", "f", "g", "h", "j", "m", "n", "o", "p" e "q" do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado. 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral)” (Supremo Tribunal Federal, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29-DF, min. Luiz Fux, DJe 29.06.2012).

9 - Os princípios e a hermenêutica contemporânea

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (1975:4), o direito não é senão o conjunto de regras, que se impõem, coercitivamente, na vida social, para disciplinar situações e comportamentos humanos. A ciência do direito não é a ciência do conhecimento destas várias regras, não é, na verdade, a simples inteligência da totalidade das regras, mas é a compreensão da lógica que preside o relacionamento entre elas. Podemos, por isso mesmo, dizer que alguém é cientista do direito, conhecendo apenas um dado. Quem conhece o direito brasileiro não conhece, necessariamente, o direito hindu e será um **cientista do direito**, não porque ele saiba o conteúdo das regras jurídicas existentes no Brasil, mas porque ele apreende a essência que comanda o mecanismo de relacionamento das regras jurídicas, porque ele apreende a essência que comanda toda a mecânica do entrosamento das várias normas; porque tem condições para ponderar devidamente as diferentes normas existentes no sistema, sabendo quais delas possuem força categorial, quais delas têm o caráter, além de normas, de princípios e, por isso mesmo, diante dos mais variados sistemas, em lhe sendo dado o conteúdo da norma, ele será capaz de entendê-lo na sua totalidade. Um curso de hermenêutica é, fundamentalmente, um curso que pretende indicar ou extrair quais os **elementos básicos**, quais os **instrumentos** para a percepção lógica de um sistema. O direito não é uma **norma**, o direito é um **sistema** de normas, é um **conjunto** de normas.

Na dicção de Norberto Bobbio (1996:71-75), sistema é uma **totalidade ordenada**, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação. O famoso jurisfilósofo italiano citava Del Vecchio:

“Cada proposição jurídica em particular, mesmo podendo ser considerada também em si mesma, na sua abstratividade, tende naturalmente a se constituir em sistema. A necessidade da coerência lógica leva a aproximar aquelas que são compatíveis ou

respectivamente complementares entre si, e a eliminar as contraditórias ou incompatíveis. A vontade, que é uma lógica viva, não pode desenvolver-se também no campo do Direito, a não ser que ligue as suas afirmações, à guisa de reduzi-las a um todo harmônico”.

E concluía com Perassi:

“As normas, que entram para constituir um ordenamento, não ficam isoladas, mas tornam-se parte de um sistema, uma vez que certos princípios agem como ligações, pelas quais as normas são mantidas juntas de maneira a constituir um bloco sistemático”.

Robert Alexy (Revista de Direito Privado, 25/298-303) aponta a **coerência** como contributo para a racionalidade prática. Reporta-se a Ronald Dworkin (*Law's Empire*), para quem a lei, como **integridade**, requer um juiz para testar a interpretação *“de qualquer parte da grande rede de estruturas políticas e decisões de sua comunidade, perguntando se poderia fazer parte de uma **teoria coerente que justifique a rede como um todo**”*. Também se refere a HEGEL (*Phänomenologie des Geistes*), com seu dito *“o verdadeiro é o todo”*. E define os princípios:

*“São normas que ordenam que algo, relativamente às possibilidades físicas e às jurídicas, seja realizado em medida tão alta quanto possível. Princípios são, segundo isso, **mandamentos de otimização**, que são caracterizados pelo fato de a medida ordenada de seu cumprimento depender não só das possibilidades fáticas, mas também das jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado essencialmente por princípios em sentido contrário. Em colisões de princípios, por exemplo, na entre o direito individual à fruição da natureza e o bem coletivo da proteção ambiental, não se trata disto, de despedir um de ambos os princípios, mas disto, de **otimizar ambos os princípios no sistema**. Isso é um **problema de produção de coerência**. A solução do problema pode dar bom resultado somente pela **fixação de relações de primazia**, mais ou menos concretas, definitivas, condicionadas, assim como pela **determinação de primazias**”* (grifei).

O sistema jurídico, em geral, é controlado e aplicado como uma rede axiológica e hierarquizada de princípios, de normas e de valores jurídicos, cuja função é dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição (FREITAS, 1997:49).

Surge nova materialidade constitucional e alcança o patamar supremo da Constituição. Ao mesmo passo, insere-se na órbita principal, com superioridade normativa, no que toca aos demais preceitos da Constituição. Em caso de conflito constitucional, o princípio é superior à regra. O princípio se aplica, a regra não. Os juristas do positivismo sempre foram contudentes no menosprezo e aversão aos princípios. As correntes antipositivistas, deste fim de século, fundaram uma Nova Hermenêutica. Retiraram os princípios — dantes designados simplesmente princípios gerais de Direito — da esfera menor dos Códigos, onde jaziam como a mais frágil, subsidiária e insignificante das peças hermenêuticas do sistema, para a região mais elevada e aberta das Constituições, cujo espaço oxigenado entraram a ocupar até se fixarem com aquela densidade normativa que os converteu em senhores supremos da juridicidade constitucional. De tal sorte que, por derradeiro, os princípios governam a Constituição e a governam nos termos absolutos que a

legitimidade impõe (BONAVIDES, 1998:22-29).

Segundo Canotilho, hoje a subordinação à lei e ao Direito, por parte dos juízes reclama, de forma incontornável, a “*principialização*” da jurisprudência. O Direito do Estado de Direito do Século XIX e da primeira metade do Século XX é o *Direito das regras dos códigos*. O Direito do Estado Constitucional Democrático e de Direito *leva a sério os princípios*, é um *Direito de princípios*. O tomar a sério os princípios implica uma mudança profunda na *metódica de concretização do Direito* e, por conseguinte, na atividade jurisdicional dos juízes (Revista de Processo, 98/83-84). A existência de regras e princípios permite a descodificação, em termos de um “*constitucionalismo adequado*” (Alexy), de *estrutura sistêmica*. Isto é, possibilita a compreensão da Constituição como *sistema aberto de regras e princípios*. Um modelo ou sistema constituído exclusivamente por regras conduzir-nos-ia a um sistema jurídico de limitada racionalidade prática. Exigiria uma disciplina legislativa exaustiva e completa - *legalismo* - do mundo e da vida, fixando, em termos definitivos, as premissas e os resultados das regras jurídicas. Conseguir-se-ia um “*sistema de segurança*”, mas não haveria qualquer espaço livre para a complementação e desenvolvimento de um sistema, como constitucional, que é necessariamente aberto (CANOTILHO, 1993:168-169).

O juiz - escrevia o então ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior, do Superior Tribunal de Justiça - está subordinado aos princípios democráticos. Sua atividade, se não pode ser discricionária, também não será neutra (Revista dos Tribunais, 751:35-50):

“O juiz responde perante a sociedade pelo exercício da sua função, que é, como as demais funções do Estado, meio de realização dos valores fundamentais por ela consagrados. No Estado democrático, o juiz assume o compromisso de exercer o poder estatal de acordo com os princípios orientadores do ordenamento jurídico que o investiu no cargo e de onde lhe advém a força da decisão. Do descumprimento desse dever podem derivar duas espécies de responsabilidade, a responsabilidade jurídica, com possibilidade de perda do cargo se infringir o princípio constitucional, como está previsto na Constituição da República Federal da Alemanha, e a responsabilidade social, que é de ordem ética. (...) A atividade do juiz, (...) de descoberta do direito, não é neutra, mas também não é discricionária, devendo ser adotada em função das regras e princípios, implícitos e explícitos adotados pelo sistema, de tal sorte que a decisão, ainda que inovadora, mantenha coerência com o ordenamento jurídico vigente, que não perde por isso a sua identidade. O sistema jurídico de um Estado democrático permite liberdade decisória, nas condições acima referidas, e espera do juiz, a quem garante independência institucional e funcional, a utilização dessa liberdade para a realização dos seus valores e por isso é que ele tem responsabilidade social”.

O Superior Tribunal de Justiça assumiu posição vanguardeira, ao decidir:

“A norma de sobre-direito magistralmente recomenda ao Juiz, na linha da lógica razoável, que, ‘na aplicação da lei, o Juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum’. Em outras palavras, é de repudiar-se a aplicação meramente formal de normas quando elas não guardam sintonia com a realidade” (Recurso Especial nº 64.124-RJ, min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, publicação da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes, Tribunal de Justiça-MG, Diário do Judiciário-MG, 16.05.1997).

“O jurista, salientava Pontes de Miranda em escólio ao Código de 1939 XII/23, ‘há de interpretar as leis com o espírito ao nível do seu tempo, isto é, mergulhado na viva realidade ambiente, e não acorrentado a algo do passado, nem perdido em alguma paragem, mesmo provável, do distante futuro’. ‘Para cada causa nova o juiz deve aplicar a lei, ensina Ripert (*Les Forces Créatives du Droit*, p. 392), considerando que ela é uma norma atual, muito embora saiba que ela muita vez tem longo passado’; ‘deve levar em conta o estado de coisas existentes no momento em que ela deve ser aplicada’, pois somente assim assegura o progresso do Direito, um progresso razoável para uma evolução lenta” (trecho do voto do ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, relator do Recurso Especial nº 196-RS, *in* Revista dos Tribunais, vol. 651, janeiro de 1990, pp. 170-173).

10 – O princípio da moralidade administrativa

Releva enfatizar o princípio da moralidade administrativa, com fulcro no qual se editou a Lei da Ficha Limpa.

Hely Lopes Meirelles (1985:82) considerava “o povo titular do direito subjetivo ao governo honesto”.

O artigo 2º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.784/99, determina que, nos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, serão observados, entre outros, os critérios de:

“(...) IV - atuação segundo padrões éticos, de probidade e boa-fé”.

Também estabelece o § 2º do artigo 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989):

“A moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso”.

Para Caio Tácito (Revista de Direito Administrativo, 218/1-10), a moralidade integra a legitimidade do exercício da competência administrativa (Hauriou). Pressupõe o exame dos motivos do ato administrativo, em conexão com o vínculo legal à finalidade. O administrador não pode colocar seus poderes a serviço de interesses pessoais exclusivos e de conceitos que discrepam de valores morais respeitáveis.

Odete Medauar (1993:93) afirma que o princípio da moralidade imbrica-se com o da impessoalidade. Um dos aspectos da imoralidade diz respeito ao uso de poderes administrativos com o fim de propiciar favorecimentos a si e a outrem, situação que envolve a impessoalidade como um dos fatores da imoralidade. Segundo a autora, é princípio de difícil tradução verbal, porque é impossível enquadrar em um dos dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desviantes das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Caracterizado sob perfil das regras de conduta extraídas da disciplina da Administração, tem em vista o fim do interesse público, a boa administração, a boa-fé e a lealdade da Administração. O princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública (v. g., no procedimento licitatório não pode haver conluio entre licitantes).

Conceituou Di Pietro (2003:79):

“Sempre que, em matéria administrativa, se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado, que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa”.

De maneira semelhante, definia Lúcia Valle Figueiredo (1995:49):

“O princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração, que, em determinado ordenamento jurídico, são considerados os ‘standards’ comportamentais que a sociedade deseja e espera”.

11 – Conclusão

Preponderantemente no exercício da jurisdição eleitoral, os magistrados devem estar atentos à observância dos princípios e regras constitucionais, bem como da legislação infraconstitucional. Devem também considerar o clamor social por probidade na Administração Pública (GARCIA DE LIMA, 2011).

Ao aplicar a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 1990), alterada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), os juízes eleitorais devem notar que o mau candidato é o mandatário corrupto em gestação. Afastá-lo das eleições para cargos políticos é - mais que um imperativo ético - um dever de cidadania.

Concluo com a sempre oportuna assertiva de Alceu Amoroso Lima (1974, introdução):

“Onde falha a justiça e as leis não enquadram nem a autoridade, nem a liberdade, o resultado é o domínio dos fortes sobre os fracos e a opressão dos ricos contra os pobres”.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. *Responsabilidade Política e Social dos Juízes nas Democracias Modernas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, volume 751, maio de 1998, pp. 35-50.

ALEXY, Robert. *Direitos Fundamentais, Ponderação e Racionalidade. Fundamentação Jurídica, Sistema e Coerência*. São Paulo: Revista de Direito Privado, nº 25, jan-mar/2006, pp. 297-310.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Teoria Geral do Direito, in Interpretação no Direito Tributário*, Celso Antônio Bandeira de Mello et al. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 3-11.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora UnB, trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, 8ª ed., 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Reflexões - Política e Direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A “Principialização” da Jurisprudência Através da Constituição*. São Paulo: Revista de Processo, volume 98, abril-junho de 2000,

p. 83-89.

_____. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 6ª ed., 1993.

CARVALHO, José Murilo (organizador). *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 15ª ed., 2003.

DURANT, Will. *A História da Filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 18ª ed., 1990.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

GARCIA DE LIMA, Rogério Medeiros. *Ética e eficiência nos serviços notariais e de registro*. Belo Horizonte: *Autêntica - Revista dos Notários e Registradores*, nº 2, dezembro de 2003, pp. 20-26.

_____. *Justiça Eleitoral e Prevenção da Improbidade Administrativa, in Tópicos Especiais de Direito Público e Privado – Direito, Democracia e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, coord. Gustavo Costa Nassif e Jean Carlos Fernandes, 2011, pp. 371-392.

KRAMER, Dora. *Em defesa da honra*, jornal *O Estado de S. Paulo*, edição de 19.06.2013, seção *Política*.

LIMA, Alceu Amoroso. *Os Direitos do Homem e o Homem sem Direitos*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1974.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Editora RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança e Ação Popular*. São Paulo: Editora RT, 10ª ed., 1985.

MONTORO, André Franco. *Retorno à Ética na Virada do Século, in* MARCÍLIO, Maria Luíza e RAMOS, Ernesto Lopes. *Ética na Virada do Século – Busca do Sentido da Vida*. São Paulo: Editora LTr, 1997, pp. 13-26.

NERY, Sebastião. *Minas como era*, disponível em <http://sebastiaonery.com.br/visualizar.jsp?id=1857>, acesso em 02.07.2014.

Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2ª ed., 1986.

REALE, Giovanni. *História da Filosofia Antiga*. São Paulo: Edições Loyola, trad. Henrique Cláudio de Lima Vaz e Marcelo Perine, 1994.

SILVA, Vera Alice Cardoso da e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *Tancredo Neves: A Trajetória de um Liberal*. Petrópolis: Vozes, 1985.

TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, nº 218, outubro-dezembro de 1999, pp. 1-10.

