



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

A LEI DE INELEGIBILIDADE E A REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO

Marcos Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 26

Brasília, julho / 2005

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www2.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

A LEI DE INELEGIBILIDADE E A REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO

Marcos Mendes¹

RESUMO

Uma denúncia de compra de votos no Congresso Nacional pelo partido do governo detonou uma crise política no primeiro semestre de 2005. Abriu-se, então, uma discussão sobre como reduzir a corrupção no meio político. O presente texto argumenta que um dos mecanismos que podem ser usados é impedir que indivíduos já condenados por crimes graves tenham acesso a cargos eletivos.

Um projeto com essa finalidade (PLP nº 168/1993) tramita na Câmara dos Deputados desde 1993, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2001, mas não foi colocado em votação em plenário até hoje.

O objetivo desse projeto é tornar eficaz o estatuto da inelegibilidade de pessoas condenadas por crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes ou por crimes eleitorais.

A Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de Inelegibilidade), já estabelece essa determinação. Contudo ela não é eficaz, pois estipula que a condenação deve ser em **última instância**. Isso permite que os réus lancem mão de recursos protelatórios e continuem se candidatando ao longo de muitos anos. O PLP 168/1993 propõe que a restrição passe a valer a partir da condenação **em primeira instância**.

O que se argumenta no presente texto é que tal medida é legal, constitucional e tem seu mérito embasado na moderna literatura de economia política.

O aperfeiçoamento da legislação aqui defendido permitiria filtrar previamente os indivíduos com direito a ter acesso a cargo eletivo, o que possibilitaria corrigir uma falha do sistema eleitoral, causada pela informação imperfeita sobre as características dos candidatos, pelos interesses diversos dos eleitores e pela incredibilidade das promessas eleitorais. A medida parece urgente, frente à necessidade de conter os atos de corrupção na gestão da coisa pública e de evitar a infiltração do crime organizado nas instituições públicas. Pode, também, constituir um complemento à reforma política, que, por meio de alterações no processo eleitoral, pretende reduzir os incentivos ao uso da corrupção como instrumento de barganha política.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia – USP.

INTRODUÇÃO

Uma denúncia de compra de votos no Congresso Nacional pelo partido do governo detonou uma crise política no primeiro semestre de 2005. Nos debates sobre como prevenir a ocorrência desse tipo de ação corrupta, tornou-se comum apontar três mecanismos: uma reforma política que reduza os custos das eleições e facilite a formação de maiorias governistas, a redução do número de cargos em comissão no governo e a retomada das privatizações. Isso reduziria a necessidade de barganha individual com parlamentares e estreitaria o leque de instrumentos normalmente utilizado na barganha política.

Parece surpreendente que um quarto instrumento não esteja sendo lembrado: pode-se reduzir a corrupção evitando-se que indivíduos já condenados por crimes graves tenham acesso a cargos eletivos. Passando-se uma peneira antes das eleições, o resultado é que os parlamentos e os executivos contarão com indivíduos cuja personalidade é menos suscetível a condutas ilegais.

Um projeto com essa finalidade tramita na Câmara dos Deputados desde 1993 e, até hoje, não foi aprovado. Enviado pelo então Ministro da Justiça, Maurício Correia, o PLP nº 168, de 1993, já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), mas dormita na mesa da Câmara desde novembro de 2001.

O objetivo do referido projeto é tornar eficaz o estatuto da inelegibilidade de pessoas condenadas por crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes ou por crimes eleitorais.

A Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de Inelegibilidade), já estabelece essa determinação. Contudo ela não é eficaz, pois estipula que a condenação deve ser em última instância. Isso permite que os réus lancem mão de recursos protelatórios e continuem se candidatando ao longo de muitos anos. Seria necessário, por isso, tornar inelegíveis os condenados **em primeira instância**. O objetivo deste texto é defender a constitucionalidade, a legalidade e o mérito da mudança proposta pelo PLP 168/93. Em primeiro lugar, é apresentada a situação atual: os comandos constitucionais e legais a respeito da inelegibilidade de condenados criminais, bem como a ineficácia dos dispositivos atuais frente ao lento ritmo de tramitação de processos judiciais. Em segundo lugar, são

apresentadas considerações que procuram rebater os argumentos usuais contra a proposta, quais sejam: inconstitucionalidade e atribuição da tarefa de expurgar os maus candidatos aos partidos políticos e aos eleitores.

I – A CONSTITUIÇÃO E A LEI

O § 9º do art. 14 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 14......
.....

§ 9º **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 a **vida pregressa** do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (*grifo meu*)

Com o intuito de atender ao comando constitucional acima, foi aprovada a Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de Inelegibilidade), interessando para o presente debate destacar a alínea *e* do inciso I do art. 1º:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

.....
e) os que forem **condenados criminalmente**, com **sentença transitada em julgado**, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena; (*grifo meu*)
.....

O problema que existe nessa legislação é que, dada a lentidão da justiça e a possibilidade de interposição de recursos protelatórios, uma sentença condenatória definitiva pode demorar anos. Por isso, um indivíduo que seja efetivamente um criminoso não só consegue candidatar-se, como também exercer um ou mais mandatos antes que isso ocorra.

Ademais, dada a existência do instituto da imunidade parlamentar e o poder que adquire um indivíduo detentor de mandato², uma

² Ele pode, por exemplo, votar a favor do governo no parlamento em troca de um tratamento benevolente da receita federal ou estadual; pode usar sua exposição na mídia para caluniar seus acusadores ou usar o

vez eleito o criminoso, torna-se muito mais difícil imputar-lhe a merecida pena.

Assim, não só existe uma brecha para a eleição de criminosos, como também há o estímulo para que esses infratores busquem a política como um caminho para reduzir a probabilidade de punição. A coletividade passa, então, a viver a ameaça de que a coisa pública seja gerida por pessoas de má índole, moralidade duvidosa e vida pregressa maculada. De forma alguma, a probidade administrativa está garantida. De modo que a atual redação da Lei de Inelegibilidade não garante o cumprimento do preceito constitucional citado.

A gravidade da situação pode ser ilustrada por matéria publicada pelo jornal *O Globo* em setembro de 2004:

(...) 20% dos candidatos às eleições municipais do Rio de Janeiro respondem a processos, alguns por crimes graves, como homicídio e tráfico de drogas. Como os processos não haviam transitado em julgado, com sentença definitiva, os candidatos se valiam do princípio da presunção de inocência para permanecer na disputa. Mas o presidente do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), Marcus Faver, alegando que a Constituição estabelecia o princípio da moralidade como requisito à candidatura, anunciou no início da semana a impugnação de todos os candidatos com processos criminais e a divulgação da lista com os nomes. Mais tarde, pressionado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos colegas do próprio TRE, voltou atrás e divulgou uma lista somente com três candidatos impugnados por processos criminais. (*O Globo*, 12/09/2004).

Há, portanto, a necessidade de se aumentar a segurança da coletividade contra o acesso de criminosos ao poder. Uma forma de fazê-lo seria através da supressão da expressão “com sentença transitada em julgado” da alínea *e* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade (já citado). Com isso, bastaria uma condenação em primeira instância relativa a crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes ou por crimes eleitorais, para que o indivíduo perdesse o acesso ao poder.

Assim se expressa a exposição de motivos que encaminhou o PLP 168/93 ao Congresso Nacional:

velho chavão de que o processo a que está submetido é uma perseguição política. Pode, também, ao longo de uma campanha política, utilizar seu horário eleitoral para atacar o candidato adversário do governo, mais uma vez em troca de um tratamento leve da parte das agências federais de investigação criminal.

A referida Lei Complementar 64/90 erigiu o trânsito em julgado da sentença, nas hipóteses que arrolou, como condição para o afastamento da candidatura ao pleito eletivo. Permitiu, assim, que o cidadão que, gerindo negócios públicos, incorresse na prática de atos ilícitos em detrimento de bens, serviços ou interesses dos entes estatais, pudesse concorrer.(...)

Amparado pela morosidade nos trâmites processuais, o condenado não definitivamente pode habilitar-se ao prélio, e eleger-se, subvertendo, desse modo, os fundamentos que autorizam a edição da lei especial.

Contudo, há argumentos contra esse tipo de proposta, os quais procuro rebater na próxima seção.

II – CRÍTICA Nº 1: INCONSTITUCIONALIDADE

A primeira crítica que se faz à proposta acima é de inconstitucionalidade. Argumenta-se que a Constituição estabelece que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LVII – ninguém será **considerado culpado** até o **trânsito em julgado** de sentença penal condenatória; (*grifo meu*)

Argumenta-se, pois, que impedir o registro da candidatura de um indivíduo condenado em primeira instância fere um direito fundamental do indivíduo, pois a ele é imputada culpa antes do trânsito em julgado de sentença penal. A defesa desse ponto pode ser retratada pela entrevista do Ministro Sepúlveda Pertence ao jornal *O Globo* no dia 7/7/2004:

(...) o ministro Sepúlveda Pertence citou mazelas causadas por antigas leis do regime militar para defender a manutenção da impugnação só depois de sentença transitada em julgado.

A exigência da coisa julgada é um preço a se pagar pelas conquistas democráticas – disse Pertence, em Florianópolis (...)

Ele lembrou que, na ditadura militar, o cidadão **processado** estava impedido de se candidatar a cargo eletivo. (*grifo meu*)

Ora, o Ministro refere-se, no trecho acima, a casos em que era impedido de se candidatar o indivíduo que estava sendo **processado**, e não aos casos de **condenação** (ainda que passíveis de recurso). São situações diferentes. Se bastar um processo para impedir a candidatura de um indivíduo, então será possível que se faça uma acusação infundada para impedir o avanço da carreira política de um honesto e promissor político de oposição. De fato, essa seria uma legislação antidemocrática. Mas isso não é o mesmo que impedir a candidatura de uma pessoa **já condenada**, ainda que em primeira instância. Pois, nesse caso, acusações infundadas não prosperariam.

Mais uma vez, torna-se útil citar a exposição de motivos do PLP 168/93:

Assim, sem que retroceda à disposição original da Lei Complementar 5/70, pela qual a mera denúncia recebida enseja a inelegibilidade do cidadão ímprobo, a proposta acolhe posição intermediária, suprimindo o trânsito em julgado da sentença, suficiente, tão-só, a condenação.(...)

É verdade que pode haver erro nas condenações em primeira instância. Mas certamente os erros não serão a maioria dos casos. Seria mais vantajoso para o país suportar os custos desses erros esporádicos do que simplesmente aceitar todas as candidaturas de condenados em primeira instância, como ocorre hoje. Cumpre proteger a coletividade do possível acesso ao poder de pessoa que carrega uma probabilidade acima da média de ser, de fato, um criminoso.

Mas isso não constituiria uma violação dos direitos individuais, nos termos do art. 5º, inciso LVII da Constituição? Não, porque o inciso determina que não será **considerado culpado** o indivíduo que não tiver sentença transitada em julgado. E vetar o acesso a uma eleição **não é atribuição de culpa** nem estipulação de pena a ser cumprida.

Já está estabelecido, em acórdão do Supremo Tribunal Federal, que inelegibilidade não é pena, como se depreende do voto do Ministro Carlos Veloso contrário ao Mandato de Segurança nº 22087-2, de 1996:

(...) **inelegibilidade não constitui pena**. Destarte, é possível a aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Complementar nº 64, de 1990, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência. No acórdão 12.590, Rec. 9.797-PR, do TSE, o Relator, eminente Ministro Sepúlveda Pertence, deixou claro expresso que **a inelegibilidade**

não é pena, sendo-lhe impertinente o princípio da anterioridade da lei penal’.

(Diário da Justiça, 10/05/1996. Ementário nº 1827-03)

O fato é que a inelegibilidade não é a punição de um crime, mas sim uma atitude preventiva de preservação do interesse público. Por exemplo, são inelegíveis os cônjuges de governadores no exercício de segundo mandato consecutivo, e essa situação jamais poderia ser caracterizada como crime. Também se pode evocar o caso dos administradores de instituições financeiras que sofrem intervenção, liquidação ou entram em processo de falência. A partir do momento em que o Banco Central decreta que aquela instituição é um risco para os poupadores e, portanto, deve sofrer uma intervenção, os seus administradores ficam com os bens bloqueados. Tal bloqueio dura até o final da apuração das responsabilidades individuais de cada um, conforme estipula o art. 36 da Lei nº 6.024, de 1974:

Art. 36. Os administradores das instituições financeiras em intervenção, em liquidação extrajudicial ou em falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, **até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.** (*grifo meu*)

Será que o ato de bloquear os bens desses administradores equivale a considerá-los culpados ou representa uma imputação de pena? Claro que não. A medida visa apenas a resguardar a economia popular contra a possibilidade de o administrador se desfazer dos seus bens e, no caso de ser considerado culpado, não ter patrimônio em seu nome para saldar o prejuízo. A atribuição de culpa e pena virá apenas e tão-somente ao final do processo. No caso de o administrador vir a ser considerado inocente, os seus bens serão desbloqueados.

A questão eleitoral é similar. Impedir uma candidatura não significa considerar alguém culpado ou imputar-lhe uma pena. Significa, isto sim, uma medida preventiva de proteção da coletividade. Uma vez não confirmada a culpa em sentença transitada em julgado, restitui-se a elegibilidade ao inocentado.

O STF já se pronunciou favoravelmente a medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas que não desrespeitem a constituição por razões de relevante interesse público. Ou seja, a integridade do interesse social não pode ser ameaçada por um interesse privado sob a alegação de que este está protegido por uma garantia

constitucional de caráter absoluto. Veja-se o que diz o Ministro Celso de Melo, relator do Mandado de Segurança nº 23.452:

“OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO.

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de **medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição**. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois **nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros**.

.....”

Outro argumento a favor da inconstitucionalidade de uma proposição que determine a inelegibilidade de pessoa condenada em primeira instância baseia-se no art. 15, inciso III da Constituição:

Art. 15. É vedada a **cassação de direitos políticos**, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

.....

III – condenação criminal **transitada em julgado**, enquanto durarem seus efeitos;

.....

..

(grifo meu)

Por esse argumento, tornar uma pessoa inelegível equivale a cassar os seus direitos políticos, e tal cassação só pode ocorrer quando do trânsito em julgado da condenação criminal.

Ocorre que já há jurisprudência no STF estipulando que cassação de direitos políticos não é o mesmo que inelegibilidade, como disposto no voto do Ministro Sydney Sanches relativo à ADIN nº 1.493-5 Distrito Federal:

Não procede, também, a um primeiro exame, a alegação de ofensa ao art. 154 e seu inciso III da C.F., segundo os quais ‘é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos’.

É que os textos impugnados não tratam de cassação de direitos políticos, de sua perda ou suspensão, mas, sim, de inelegibilidades.

Em suma, os argumentos listados nessa seção não são capazes de sustentar a tese de inconstitucionalidade de uma proposição visando à inelegibilidade de condenados em primeira instância. Atualmente isso seria ilegal, pois a Lei da Inelegibilidade exige o trânsito em julgado da sentença. Porém, uma vez alterada esta lei, pode-se impedir o acesso dos condenados, pelos crimes ali especificados, à competição eleitoral.

III – CRÍTICA Nº 2: OS ELEITORES É QUE DEVEM EXPELIR OS MAUS CANDIDATOS

Pode-se dizer que não há a necessidade de se criar uma lei vetando a candidatura de indivíduos condenados, pois cabe ao eleitor fazer a seleção e excluir os maus candidatos. Tentar legislar a respeito seria a manifestação de um cacoete brasileiro, de origem lusitana, de querer resolver os problemas através da edição de leis.

Tal argumento seria válido em uma situação ideal. Contudo, os estudos de economia política mostram que há algumas imperfeições no processo eleitoral que impedem que o eleitor cumpra com eficiência a tarefa de excluir os maus candidatos. A situação ideal, que dispensaria qualquer intervenção da legislação, seria aquela em que:

- 1) os eleitores pudessem observar, sem qualquer custo, a real contribuição que cada político deu ou dará para seu bem-estar;
- 2) os eleitores fossem idênticos uns aos outros (ou substituíveis por um “eleitor representativo”);
- 3) as promessas políticas tivessem credibilidade.

(Keefer e Khemani, 2003)

Quando cada uma dessas hipóteses é retirada do raciocínio, percebe-se que fica aberto espaço para que políticos oportunistas se beneficiem das “falhas do mercado político”.

III.1 – INFORMAÇÃO IMPERFEITA

Considere, inicialmente, que a hipótese 1 não é verdadeira: há falta de informação. É bastante dispendioso para o eleitor ter informações sobre a vida pregressa (e sobre a capacidade administrativa) de cada candidato. Esse problema se acentua nos casos em que é alto o percentual de eleitores pobres ou pouco instruídos. Mendes e Rocha (2004), por exemplo, mostram que, nos municípios brasileiros com **menor taxa de analfabetismo**, a probabilidade de reeleição de prefeitos acusados de cometer crimes fica bastante **abaixo** da média. Já nos municípios com alta taxa de analfabetismo, a acusação não afeta a decisão do eleitor. Isso ocorre, provavelmente, porque o eleitor menos instruído não tem informações suficientes sobre os candidatos, tornando-se presa fácil para os oportunistas.

Este ponto está bem estabelecido na literatura de economia política. Baron (1994) argumenta que os eleitores menos informados são bastante influenciados pela propaganda política, o que cria espaço para que grupos de interesse financiem a propaganda eleitoral de um candidato em troca de seu apoio a políticas favoráveis a esse grupo. No que diz respeito à questão central do artigo desse autor, é fácil concluir que a falta de informação e a influência da propaganda eleitoral podem fazer com que um criminoso que enriqueceu com base em atos ilegais disponha de cacife para bancar uma rica propaganda eleitoral, que o leve ao sucesso eleitoral.

Ou seja, quanto maior a desinformação do eleitor (que tende a ser alta em um país no qual grande parte da população tem baixa escolaridade), maior é a probabilidade de corruptos, criminosos e mal-intencionados prosperarem no cenário político. Não se pode confiar apenas na capacidade de seleção do eleitor médio, porque em muitos casos ele não tem informações suficientes para isso. E mais, os recursos financeiros amealhados em atividades criminosas podem ser utilizados com vistas a enviesar, via propaganda eleitoral, a decisão do eleitor na “direção errada”. Assim, a restrição legal à candidatura dos condenados seria um aperfeiçoamento institucional visando a amenizar essa lacuna do processo eleitoral.

Não se pode dizer, sequer, que o eleitor aprende a votar com o passar do tempo. Se os eleitores menos instruídos são os que têm maior probabilidade de eleger maus políticos, eles terão em troca maus serviços públicos, em especial, educação de baixa qualidade. Isso perpetuará a sua baixa instrução e baixa capacidade de analisar as informações disponíveis sobre os políticos, bloqueando a sua possibilidade de fazer melhores escolhas no futuro. Além disso, não se pode esquecer que, a cada eleição, há um contingente de novos e inexperientes eleitores, que, devido a falta de informação, são mais facilmente influenciados pela propaganda eleitoral a eleger possíveis criminosos.

III.2 – ELEITORES NÃO-IDÊNTICOS

Suponha, agora, que a segunda hipótese não se verifique: os eleitores não são idênticos uns aos outros. Surgem daí dois tipos de problema. O primeiro deles é que, se os eleitores divergem nas suas preferências sobre que tipos de benefícios o governo lhes deve prover, então o governante ganha espaço para manipular esse eleitorado e, com isso, apropriar-se de parte do orçamento público (Ferejohn, 1986). Suponha o caso extremo de um eleitorado dividido em dois grupos (ricos e pobres, por exemplo) que têm demandas muito distintas por serviços públicos (ricos demandam incentivos fiscais para suas empresas e pobres demandam assistência social, por exemplo). Um governante oportunista pode “leiloar” o apoio de cada um dos grupos. Promete, inicialmente, aos pobres que criará um sistema de assistência social no valor de R\$ 100, se for reeleito para o cargo. Os ricos, ao saberem da notícia, oferecem apoio ao político caso ele dê subsídios às suas empresas no valor de R\$ 99, de modo que o político poderá se reeleger e ainda embolsar R\$ 1 de dinheiro público. Ao saber dessa oferta, os pobres reagem e prometem apoio ao político por uma assistência social de apenas R\$ 98. Nesse sistema, o político “leiloará” os dois grupos e, no limite, conseguirá se reeleger sem oferecer nada a nenhum dos grupos, podendo apropriar-se da totalidade do orçamento público³.

Ou seja, quando há interesses divergentes dentro do eleitorado, há espaço para que políticos oportunistas se apropriem de verbas públicas. Na luta para que a sua demanda se sobreponha às dos outros grupos, o eleitor coloca o seu interesse particular, ou do seu grupo, a frente do

³ Ou, então, os dois grupos serão levados a entrar em acordo, no momento em que perceberem que estão sendo excessivamente explorados pelo político, com vistas a impedir a sua reeleição. Mas isso não resolve o problema, pois o novo eleito poderá, igualmente, manipular os interesses divergentes dos dois grupos.

interesse coletivo. Cada eleitor passa a aceitar que o político seja desonesto, desde que atenda ao seu pleito. É assim que surgem os candidatos do tipo “rouba mas faz”, e o eleitor com o raciocínio do tipo “não me importo que ele roube, desde que dê o emprego que me foi prometido”.

A segunda consequência de se ter eleitores não-idênticos é que a decisão do eleitor passa a ser pautada por critérios outros que não a capacidade administrativa, a plataforma eleitoral ou a credibilidade de um candidato. Se a sociedade estiver dividida em diferentes grupos étnicos, lingüísticos, ideológicos ou religiosos, essas diferenças passam a influenciar as decisões de voto. Provavelmente um eleitor indiano vai preferir votar em um candidato corrupto que seja de sua casta a votar em um honesto de outra casta. O fervor religioso pode fazer com que um fiel vote no líder de sua igreja, sem considerar a plataforma e as intenções políticas desse líder. O carisma de um político pode fazer com que muitas pessoas votem nele sem dar importância para sua idoneidade.

III.3 – PROMESSAS POLÍTICAS SEM CREDIBILIDADE

Outra imperfeição do processo eleitoral diz respeito à falta de credibilidade das promessas eleitorais. Uma vez no cargo, o político pode descumprir o prometido sem ser penalizado com a cassação do mandato que lhe foi concedido. No limite, se nenhum político é confiável, as promessas eleitorais não afetam a decisão do eleitor, que sabe que não pode confiar nas promessas.

Mas o político que conseguir fazer um grupo de eleitores acreditar em suas promessas terá vantagem na competição. Isso estimula a formação de clientelas (Keefer, 2000). Assim, surge o candidato dos ruralistas, o candidato dos sindicalistas, dos sem-teto etc., todos baseando suas plataformas em reivindicações específicas do seu grupo de apoio. Ganhar credibilidade como defensor de um grupo específico torna-se uma estratégia eleitoral valiosa.

Nesse contexto, volta a prevalecer a escolha de candidatos de acordo com critérios de grupo: “não importa que roube, desde que defenda o meu grupo”. Esse quadro torna-se mais agudo quanto mais dividida ou polarizada for uma sociedade.

Por isso surge, mais uma vez, a necessidade de se criar um filtro legal que impeça o acesso de indivíduos condenados por crime

eleitoral pois, uma vez candidatos, eles poderão se escorar no apoio de um grupo de interesse para conquistar um mandato.

IV – CRÍTICA 3: CABE AOS PARTIDOS POLÍTICOS FAZER A SELEÇÃO DOS SEUS FILIADOS

Há os que argumentam que caberia aos partidos políticos fazer uma seleção rigorosa de seus filiados, impedindo, com isso, a candidatura de indivíduos de probidade duvidosa.

Ora, partidos políticos precisam de dinheiro para financiar campanhas eleitorais. A aceitação da filiação de um criminoso bem-sucedido e, portanto, rico, pode ser um caminho para obter recursos para campanha. Ademais, um candidato criminoso e rico, que faça uma campanha em eleições proporcionais com forte base financeira, pode obter votos para eleger a si próprio e a mais alguns candidatos do partido.

Portanto, não se pode entregar aos partidos a tarefa de filtrar os candidatos às eleições, pois estas organizações vivem o dilema entre a credibilidade da legenda e a ampliação da sua capacidade financeira.

É o que diz, por exemplo, o Deputado Ronaldo Caiado, relator da reforma política na Câmara dos Deputados:

O financiamento público [das campanhas eleitorais] fará com que os partidos não aceitem candidatos que têm a ficha suja, mas que possuem recursos para bancar campanhas.
(*O Globo* 12/09/2004).

V – CONCLUSÃO

Frente ao exposto, parece que constitui um aperfeiçoamento institucional salutar uma alteração na Lei de Inelegibilidade, visando a tornar inelegíveis os indivíduos condenados, em primeira instância, pelos crimes já especificados naquela lei (contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais).

Dessa forma, será possível filtrar previamente os indivíduos com direito a ter acesso a cargo eletivo, o que possibilitará corrigir uma falha do sistema eleitoral, causada pela informação imperfeita sobre as características dos candidatos, pelos interesses diversos dos eleitores e pela

incredibilidade das promessas eleitorais. A medida parece urgente, frente à necessidade de conter os atos de corrupção na gestão da coisa pública e de evitar a infiltração do crime organizado nas instituições públicas. Pode, também, constituir um complemento à reforma política, que, por meio de alterações no processo eleitoral, pretende reduzir os incentivos ao uso da corrupção como instrumento de barganha política.

Já está na Mesa da Câmara dos Deputados, pronto para votação desde 2001 e com aval da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o PLP 168/93, que propõe a mudança aqui defendida. Outros projetos propõem alterações semelhantes à legislação, como o PLP nº 35, de 2003, do Deputado Davi Alcolumbre, e o PLP nº 203, de 2004, do Deputado Chico Alencar e outros. O primeiro já conta com parecer favorável do relator na CCJC, Deputado Vicente Arruda, aguardando votação nesta Comissão. O segundo ainda está sob análise do relator na CCJC, Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto.

O fato de dois projetos tratando do tema já terem o aval pela CCJC da Câmara dos Deputados reforça o argumento, aqui exposto, de que a medida é constitucional e merece ser aprovada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baron, D. (1994). Electoral competition with informed and uninformed voters. **American Political Science Review** 88 (1): 33-47

Keefer, P. e Khemani, S. (2003). **Democracy, public expenditures, and the poor**. World Bank Policy Research Working Paper 3164, november.

Mendes, M. e Rocha, C. (2004). **O que reelege um prefeito?** Texto para Discussão nº 7. Consultoria Legislativa do Senado Federal.

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2003

TEMA	EXPOSITOR
Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
Spred bancário	Marcos Kohler
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes
Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes

TEMA	EXPOSITOR
Reforma Tributária	Renato Friedman
A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moysés de Sillos
Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2004

TEMA	EXPOSITOR
Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.
prevenção de corrupção em licitações públicas.	Luiz Fernando Bandeira
Autonomia do Banco Central	Josué Pelegrini
Modelos de compartilhamento de competências entre órgão regulador e autoridade antitruste: o caso do setor de telecomunicações". Segue, em anexo, o material no qual se baseará a apresentação	Carlos Jacques

TEMA	EXPOSITOR
Relato de sua experiência com o programa "American Political Association-Fulbright Congressional Fellowship", que lhe proporcionou a oportunidade de trabalhar durante um ano na assessoria do deputado Jim McDermott, do Partido Democrata.	Cientista Política Leany Lemos

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2005

TEMA	EXPOSITOR
Regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas no Brasil	Sebastião Moreira Jr
TV Digital: que imagem terá o modelo brasileiro?	Igor Vilas Boas de Freitas
Contribuições da legislação ambiental francesa para o aperfeiçoamento da legislação brasileira	Nara Fonseca – Técnica da Consultoria Legislativa
Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: avaliação das mudanças institucionais recentes	Rafael Silveira e Silva
Tributação não-cumulativa do PIS-COFINS.	Hélder Silva Chaves

QUADRO DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº Volume	Consultor (es)	Tema
1	Caetano Ernesto P. de Araújo	O Monopólio dos partidos sobre a representação política
2	Gilberto Guerzoni Filho	Análise da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (Reforma da Previdência)
3	Meiriane N. Amaro	O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)
4	Fernando Trindade	Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político
5	Arlindo Fernandes de Oliveira	Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados
6	Paulo Henrique Soares	Vantagens e desvantagens do voto obrigatório
7	Carlos Alexandre Rocha e Marcos Mendes	O que reelege um prefeito?
8	João Bosco Bezerra Bonfim	As Políticas Públicas sobre a fome no Brasil
9	Eliane Cruxen B. de A. Maciel	Fidelidade Partidária: um panorama institucional
10	Roberta Assis ,Fernando Meneguín e Antonio Ostrowski	Reforma Trabalhista e Sindical
11	Fernando Lagares Távora	Seguro Rural

12	Marcos Francisco Reimann	Simplicidade ou Flexibilidade? (um contrato simplificado de trabalho)
13	João Batista Ponte	A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual
14	João Batista Pontes e João Henrique Pederiva	Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional
15	Ricardo Nunes de Miranda e Marcos Mendes	Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve
16	Josué Alfredo Pellegrini	Autonomia do Banco Central
17	Fernando Dias	Renegociação das dívidas estaduais pela União
18	Igor Vilas Boas de Freitas	Pode existir um modelo brasileiro? (analisar a viabilidade de se desenvolver um modelo próprio de TV Digital, aderente às necessidades da sociedade brasileira)
19	Edmundo Montalvão	O horário de verão
20	Sebastião Moreira Junior	Regulação da Publicidade das Bebidas Alcoólicas
21	Rafael Silveira e Silva	Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: Avaliação das Mudanças Institucionais Recentes

22	Humberto Fonseca e Marcos Köhler	A nova lei de falências e o novo instituto da Recuperação extrajudicial de empresas
23	André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira	Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito
24	Sílvia Samarone Silva	A regulamentação do mercado cambial brasileiro
25	Sílvia Maria Caldeira Paiva e C. Alexandre A. Rocha	Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004