

conceito jurídico

ano III | abril de 2019 | nº 28

 zakarewicz
editora



A Reforma Política no Brasil

Edição Especial



Debates e Polêmicas

ASSINE

conceito jurídico

À frente dos grandes
temas jurídicos



conceito jurídico

EDITORA E DIRETORA RESPONSÁVEL: Adriana Zakarewicz

Conselho Editorial: Almir Pazzianotto Pinto, Antônio Souza Prudente, Esdras Dantas de Souza, Habib Tamer Badião, José Augusto Delgado, José Janguê Bezerra Diniz, Kiyoshi Harada, Luiz Flávio Borges D'Urso, Luiz Otavio de O. Amaral, Otavio Brito Lopes, Palhares Moreira Reis, Sérgio Habib, Wálteno Marques da Silva

Diretores para Assuntos Internacionais: Edmundo Oliveira e Johannes Gerrit Cornelis van Aggelen

Colaboradores: Alexandre de Moraes, Álvaro Lazzarini, Antônio Carlos de Oliveira, Antônio José de Barros Levenhagen, Aramis Nassif, Arion Sayão Romita, Armand F. Pereira, Arnoldo Wald, Benedito Calheiros Bonfim, Benjamim Zymler, Cândido Furtado Maia Neto, Carlos Alberto Silveira Lenzi, Carlos Fernando Mathias de Souza, Carlos Pinto C. Motta, Décio de Oliveira Santos Júnior, Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Fernando Tourinho Filho, Fernando da Costa Tourinho Neto, Georgenor de Souza Franco Filho, Geraldo Guedes, Gilmar Ferreira Mendes, Gina Copola, Gustavo Filipe B. Garcia, Humberto Theodoro Jr., Inocêncio Mártires Coelho, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Ivo Dantas, Jessé Torres Pereira Junior, J. E. Carreira Alvim, João Batista Brito Pereira, João Oreste Dalazen, Joaquim de Campos Martins, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Alberto Couto Maciel, José Carlos Arouca, José Carlos Barbosa Moreira, José Luciano de Castilho Pereira, José Manuel de Arruda Alvim Neto, Lincoln Magalhães da Rocha, Luiz Flávio Gomes, Marco Aurélio Mello, Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Mário Antonio Lobato de Paiva, Marli Aparecida da Silva Siqueira, Nélson Nery Jr., Reis Friede, René Ariel Dotti, Ricardo Luiz Alves, Roberto Davis, Tereza Alvim, Tereza Rodrigues Vieira, Toshio Mukai, Vantuil Abdala, Vicente de Paulo Saraiva, William Douglas, Youssef S. Cahali.

Arte e Diagramação: Charles Design

Revisão: Equipe ZK

Marketing: Diego Zakarewicz

Comercial: André Luis Marques Viana

CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CLIENTE

Tel. (61) 3225-6419

Redação e Correspondência

artigos@zkeditora.com.br

Revista Conceito Jurídico é uma publicação da Zakarewicz Editora. As opiniões emitidas em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos seus autores e não refletem, necessariamente, a posição desta Revista.

ANÚNCIOS

publicidade@zkeditora.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.

APROVEITE NOSSAS PROMOÇÕES

LEITURA INDISPENSÁVEL
PARA QUEM QUER ESTAR
EM SINTONIA COM AS
TENDÊNCIAS DO
MUNDO JURÍDICO

zakarewicz
editora

SUMÁRIO

- 9** | **O sistema parlamentar de governo**
Ives Gandra da Silva Martins
- 17** | **Uma democracia que não foi: em tempos de Escola sem Partido**
Rubens Beçak e Bruna de Sillos
- 32** | **Participação política no Brasil**
Kamile Moreira Castro e
Carla Maria Nicolini
- 41** | **Financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas: a ADI 4.650 à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**
Bruno Cezar Andrade de Souza
- 72** | **O Direito Eleitoral em tempos de fake news: o que é isto, um fato sabidamente inverídico?**
Guilherme Barcelos
- 4** | **A Constituição Cidadã e a Reforma do Estado**
Almir Pazzianotto Pinto
- 13** | **A Democracia e os Partidos Políticos**
Allan Titonelli Nunes
- 25** | **Necessidade de renúncia de mandato legislativo para assumir função no Executivo: revisão legislativa e crítica**
Vladimir Belmino de Almeida
- 38** | **Réquiem para os Conselhos Populares**
José Matias-Pereira
- 58** | **A disfuncionalidade voluntariosa da vedação de pessoas jurídicas ao processo eleitoral**
Walber Moura Agra e
Vladimir Belmino de Almeida
- 87** | **Propostas para uma reforma política a serviço do povo brasileiro**
Célio Roberto Turino de Miranda

A Constituição Cidadã e a Reforma do Estado

■ POR ALMIR PAZZIANOTTO PINTO

“Reformar o Estado significa aprovar novo Estatuto Orgânico da Nação. Quem seriam os constituintes? Quantos seriam os partidos com candidatos? Seria constituinte única? Haveria projeto elaborado por juristas de reputação ilibada e notório conhecimento em direito constitucional? Seria fixado prazo para conclusão dos trabalhos, ou se arrastariam ao sabor das conveniências? Insistir-se-á no plebiscito para o eleitorado definir, como está no art. 2º do ADCT, “a forma (república ou monarquia constitucional e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo)”, já rejeitados?”

“Tudo ficará na mesma, embora tudo tenha mudado”

Il Gatopardo – Giuseppe Tomasi Di Lampedusa

Volta ao debate a surrada proposta de reforma do Estado. Como de hábito ocorre em momentos de crise, na tentativa de recuperar a credibilidade perdida políticos desacreditados ressuscitam a ideia de remodelar a República, mediante a promulgação da 9ª Lei Fundamental.

Se excluirmos do rol das sete constituições republicanas três de raízes autoritárias (1937, 1967, 1969), estamos sob o pálio da 4ª Constituição democrática promulgada em 5/10/1988. Para melhor entendê-la, julgo necessário rememorar o clima sob o qual foi eleita, em 1986, a última Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

O compromisso de convocá-la partiu de Tancredo Neves em discurso pronunciado em Vitória, capital do Espírito

Santo, em novembro de 1984 (Tancredo Neves, Sua Palavra na História, Ed. Fundação Tancredo Neves, 1988, p. 281).

No exercício da presidência da República o presidente Castelo Branco havia editado o Ato Institucional (AI) nº 2 (27/10/1965). O art. 9º afastou a eleição direta do presidente e do vice-presidente da República, que passaria a ser realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão pública e votação nominal. O art. 18 decretou a extinção e cancelamento dos registros de todos os partidos políticos. Assim nasceram, no final de 1965, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), investida da missão de defender o regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), destinado a atuar como oposição consentida.

A rebelião do MDB, liderado pelo Dr. Ulysses Guimarães, foi deflagrada em 1970 com o lançamento da anticandidatura à presidência da República. Os emedebistas ganharam força nas eleições proporcionais de 1974, quando derrotaram os arenistas e elegeram 16 senadores e numerosa bancada de deputados federais e estaduais. Filiado ao MDB concorri à Assembleia Legislativa de São Paulo. Disputei e me elegi deputado estadual em três eleições: 1974; 1978; 1982. Havia adquirido relativa expressão no cenário estadual como advogado de sindicatos de trabalhadores, entre os quais dos metalúrgicos de São Paulo e de São Bernardo do Campo.

Pouco a pouco o MDB, que passaria a ser PMDB em 1979, evoluiu de oposição minoritária e consentida para se transformar em partido político de amplitude nacional, desfraldando a bandeira das eleições direta, da anistia ampla geral e irrestrita, e da convocação de Assembleia Nacional Constituinte. No espaço de vinte anos estaria apto a disputar a presidência da República. Dirigiam o partido cidadãos de renome, como Ulysses Guimarães, Franco Montoro, Teotônio Vilela, Pedro Simon. A Arena, por sua vez, converteu-se no Partido Democrático Social (PDS) onde se concentravam os derradeiros apoiadores do regime militar como Aureliano Chaves, José Sarney, Delfim Neto, Mário Andreazza, Jarbas Passarinho, Nelson Marchezan.

Não devemos, entretanto, nos iludir. O PMDB, filho natural do extinto MDB, nunca se revelou partido de ideologia definida e consistente. Era multicolorida frente ampla onde se abrigavam velhos e experientes oposicionistas, preocupados com as liberdades democráticas, trazendo, porém, de arrasto, como aliados, oportunistas, carreiristas, corruptos, demagogos e semianalfabetos, à espreita de oportunidade para tirar proveito de futura e previsível mudança de situação. A partir de 1979, com o restabelecimento da pluralidade partidária e o retorno dos exilados, surgem outras agremiações como o novo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), entregue pelo ministro Golbery do Couto e Silva à deputada Ivete Vargas, o Partido Democrático Trabalhista (FGT), fundado pelo ressentido Leonel Brizola, o Partido dos Trabalhadores (PT), criado por Luís Inácio Lula da Silva, o metalúrgico que desafiou o regime militar com repetidas greves e fundou a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A morte de Tancredo Neves e a ascensão do vice-presidente José Sarney (um dos organizadores da Aliança Democrática, formada por dissidentes do PDS, fundadores do Partido da Frente Liberal, e líderes do PMDB) alterava o cenário político. As eleições proporcionais de 15/11/1986 tiveram dupla finalidade: destinavam-se a promover a renovação da Câmara dos Deputados e do Senado e a eleger a Assembleia Nacional Constituinte. Ao invés de Constituinte única, que se dissolveria imediatamente após a promulgação da futura Constituição, tivemos um animal com duas cabeças, rebelde aos esforços de controle e de direção.

No exercício do cargo de Ministro do Trabalho, nomeado por Tancredo Neves e mantido por José Sarney, acompanhei a elaboração da 8ª Constituição como expectador privilegiado. Brasil padecia de grave crise econômica provocada pelo endividamento interno e externo, paralisia do setor industrial, elevadas taxas de inflação, alto índice de desemprego, milhares de greves políticas insufladas pela CUT e pela CGT. Os esforços de José Sarney revelaram-se infrutíferos. Trocou quatro vezes o Ministro da Fazenda, patrocinou a implantação dos Planos Cruzado I, Cruzado II, Bresser e Mailson da Nóbrega, congelou preços e alterou o padrão monetário. O presidente, cuja maior aspiração teria sido integrar a Academia Brasileira de Letras, arcou com a dura responsabilidade de garantir a transição e recuperar a economia. Conseguiu conduzir o País até a primeira eleição direta do presidente da República em 1989, após vinte anos de regime militar. Foi mal sucedido o presidente Sarney, entretanto, nos esforços de recuperar a economia e derrotar a inflação. Com a popularidade próxima de zero, não participou da campanha. Entregou o governo ao presidente Fernando Collor de Mello em março de 1990, como acumulado da inflação, no ano anterior, de 1.782,90%; 435,09% nos três primeiros meses de 1990; 80,12% no mês de março

(Inflação. Séries Históricas. Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto – Andima).

“No dia 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do ministro José Carlos Moreira Alves, presidente do Supremo Tribunal Federal, instalou-se, em sessão solene, a Assembleia Nacional Constituinte. A distribuição dos 559 constituintes pelos 13 partidos era a seguinte: PMDB -303; Partido da Frente Liberal (PFL) – 135; Partido Democrático Trabalhista (PDT) – 26; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – 18; Partido dos Trabalhadores (PT) – 16; Partido Liberal (PL) – sete; Partido Democrata Cristão (PDC) – seis; Partido Comunista Brasileiro (PCB) – três; Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – três; Partido Socialista Brasileiro (PSB) – dois; Partido Social Cristão (PSC) – um; Partido Municipalista Brasileiro (PMB) – um” (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930 (DHBB), Fundação Getúlio Vargas/CEPDOC, 2ª edição, 2001, vol. I, pág. 384. Conforme registra o DHBB, a composição da Assembleia Constituinte sofreu alterações, a mais importante decorrente da criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em julho de 1988, por dissidentes do PMDB. É de se perguntar, o que faziam na Constituinte legendas inexpressivas, mantidas com o Fundo Partidário, com um, dois ou três minguados representantes?

Presunçosos membros da Assembleia Constituinte estavam convencidos de estarem investidos de sagrada missão de representarem a soberania popular, embora se sujeitassem a pressões de lobistas arregimentados para patrocinar interesses corporativos. Os trabalhos foram iniciados com a aprovação do Regimento Interno, tarefa da qual se desincumbiu o senador Afonso Arinos de Melo Franco. Segundo proposta de Afonso Arinos, os trabalhos seriam levados a efeito através de Comissões Temáticas e de Comissão de Sistematização. A esta incumbia “ler e analisar um número imenso de sugestões e propostas de projetos formulados por organizações, e representantes de grupos sociais e personalidades de diversas áreas, arquivando umas e classificando outras” (DHBB, vol. I, pág. 343). Não havia, porém, projeto básico a ser obedecido. Na sua ausência a futura Constituição corria o risco de se transformar, como de fato se transformou, em prolixo somatório de sugestões aprovadas por representantes de treze partidos integrados por políticos novos e velhos, com minguada formação jurídica e rala consistência ideológica. O Título VIII, consagrado à Ordem Social, por exemplo, é mais um incompreensível conjunto de capítulos que tratam da Seguridade Social, da Saúde, da Previdência Social, da Educação, da Cultura, do Desporto, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Comunicação Social, do Meio Ambiente, da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem, do Idoso, dos Índios. Como teria dito Oliveira Vianna, nunca se prometeu tanto e se cumpriu tão pouco.

Sem obedecer a projeto, a construção da 7ª Constituição republicana se desenvolveu quase ao sabor do acaso, sob a influência de alguns notáveis, cujos nomes dispensam citação. Para presidi-la foi eleito o Dr. Ulisses Guimarães, tendo como primeiro vice-presidente Mauro Benevides e segundo vice-presidente Jorge Arbage.

“Fazer um Estado que seja verdadeiro quer dizer fazer uma Constituição que seja verdadeira”. A sábia frase foi dita pelo general Charles André Joseph Marie De Gaulle (1890-1970), herói da Resistência Francesa na Segunda Guerra (1939-1945), fundador da 5ª República e autor da Constituição de 1958 (Antimemórias, André Malraux, Difusão Européia do Livro, SP, 1968, pág. 114). É difícil admitir, mas os membros Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986 não se encontravam

preocupados com a elaboração de Constituição que refletisse o Estado verdadeiro. Com os olhos voltados a interesses populistas, fisiológicos e eleitorais, aprovaram Constituição prolixa, composta por 250 artigos e outros tantos incisos, parágrafos e alíneas, à qual anexaram o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com mais 70. Ao invés de se reduzirem as disposições transitórias se eternizaram e se estenderam, contando hoje, com 114 artigos. É a segunda maior constituição do mundo, superada apenas pela da Índia. Exibindo as cicatrizes de 99 emendas, a caminho da 100ª sobre Previdência Social, e à espera de outras, a Constituição de 1988 é o atestado histórico das graves deficiências da Constituinte.

Ao extenso Preâmbulo, onde os representantes do povo afirmam que a Constituição da República Federativa do Brasil instituiu “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”, o Dr. Ulisses Guimarães agregou a mensagem denominada A Constituição Coragem, encontrada na primeira impressão da primeira edição do Senado, onde escreveu: “O homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania. A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o País. Gráficamente testemunha a primazia do homem, que foi escrita para o homem, que o homem é seu fim e sua esperança. É a Constituição Cidadã”.

Passados mais de 30 anos, o ser humano continua sendo o maior problema da sociedade brasileira. São mais de 13 milhões de desempregados, 15 milhões de subempregados, quase 30 milhões vivendo abaixo da linha da miséria.

Reformar o Estado significa aprovar novo Estatuto Orgânico da Nação. Quem seriam os constituintes? Quantos seriam os partidos com candidatos? Seria constituinte única? Haveria projeto elaborado por juristas de reputação ilibada e notório conhecimento em direito constitucional? Seria fixado prazo para conclusão dos trabalhos, ou se arrastariam ao sabor das conveniências? Insistir-se-á no plebiscito para o eleitorado definir, como está no art. 2º do ADCT, “a forma (república ou monarquia constitucional e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo)”, já rejeitados?

Fundado em experiências passadas e malogradas, o meu receio é de que mais uma vez prevaleça a mediocridade combinada com ganância e corrupção. A Constituição não tem culpa, escreveu Norberto Bobbio a respeito da Constituição da Itália (As Ideologias e o Poder em Crise, Ed. UnB, Brasília, DF, 1999). É produto de nefasta combinação entre a imaginação utópica, desenvolvida no vácuo, e a pressão de populistas, demagogos e lobistas. Empreender a aventura de substituí-la não nos oferece a garantia de que a próxima será melhor. Afinal, a Nação continuará a mesma; pouco importando o que estiver escrito na Constituição. Relembro as palavras de Oliveira Vianna, “O grande erro ou a grande ilusão dos nossos reformadores é querer que o povo mude – por ação de uma política do Estado – o seu comportamento tradicional da vida pública, dentro de regimes liberais”. 



ALMIR PAZZIANOTTO PINTO é Advogado. Ex-Ministro do Trabalho. Ex-presidente do Tribunal Superior do Trabalho.

O sistema parlamentar de governo

■ POR IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

“A verdadeira Casa do povo é o Legislativo, pois nela estão todas forças políticas representativas das diversas ideologias reinantes, o que obriga a um diálogo constante para governar-se democraticamente um país. Tal convívio parlamentar é sempre maior e as soluções coligadas mais ponderadas do que aquelas definidas e determinadas por uma pessoa só.”

Sempre que há uma crise, mesmo que não seja de dimensões desestabilizadoras, volta-se a falar no Parlamentarismo, como solução para os problemas políticos, econômicos ou sociais que a deflagraram. Por ter sido presidente do único partido autenticamente parlamentarista antes do Movimento de 1964, que estabeleceu um regime de exceção, ou seja, o Partido Libertador, retorno, uma vez mais ao tema, para recolocar seu estudo, à luz da racionalidade e não da emoção ou das circunstâncias.

Não tem, por outro lado, o artigo qualquer intenção de analisar o momento atual do Governo Bolsonaro, na implementação de seu programa prometido durante a campanha, ainda em fase de compreensíveis ajustes, não implicando, pois, qualquer juízo de valor da conjuntura atual.

Muito embora, na democracia ateniense, seus cidadãos utilizassem do Areópago como uma espécie de Parlamento e Tribunal, não se pode dizer que as funções legislativas começaram em Atenas, pois os cidadãos com o direito a voto representavam a minoria da população. Os trabalhadores em geral e os escravos não votavam.

O início do Parlamento surge, pois, com a rebelião dos Barões ingleses contra os desmandos de João Sem Terra em 1214, que resultou na Carta Magna Baronorum em 1215, com direitos outorgados aos ingleses e limitações ao autoritarismo do monarca.

A criação de órgão que seria mais tarde transformado na Câmara dos Lordes, assim como a formação de uma outra Casa de representantes do povo, semente da Câmara dos Comuns, a qual ganhou conformação e perfil definitivo no movimento que levou os Oranges ao trono em 1688 e a instituição do Parlamentarismo em 1689, constituem, a meu ver, o verdadeiro fundamento das Casas Legislativas.

Locke e Montesquieu avançaram, em sua análise sobre o governo civil, aquele inspirando a tripartição dos Poderes de Montesquieu, eis que a base do sistema idealizado permitiria que as funções definidas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sem interferência na atuação um do outro possibilitariam autocontrolarem-se no exercício das atividades políticas do governo.

O Parlamentarismo inglês que introduziu a moderna democracia no país, em contraste com as monarquias absolutas da época alicerçaram uma nova forma de governo, ou seja, o presidencialismo americano, com a independência das 13 colônias em 1776 e a promulgação de sua Constituição em 1787 geradores do novo sistema, com notável equilíbrio entre o poder executivo, legislativo e judiciário.

No tempo, as duas formas foram sendo adotadas por outros países, nas quedas das monarquias absolutas e com a independência de antigas colônias, principalmente na América.

A América preferiu adotar o sistema presidencial e o Brasil o parlamentar, durante o 2º Império, o qual durou mais que todos os sistemas presidenciais criados e derubados por golpes de Estado.

Aliás, o golpe de Estado passou a ser, em toda a América Latina, uma triste constante em todos os períodos históricos.

Hoje, temos nos países desenvolvidos, exceção feita aos Estados Unidos, o sistema parlamentar prevalecendo, com estabilidade, mesmo nas grandes crises econômicas e nas guerras mundiais que assolaram o espaço europeu.

Lijphart, na sua análise das vinte democracias mais estáveis no mundo, 39 anos após a 2ª guerra mundial, encontrou dezenove com o sistema parlamentar e apenas os EUA com o sistema presidencialista (Democracies, 1984, Ed. Yale University).

Mesmo nos Estados Unidos, o Parlamento tem tal força que o Executivo é obrigado a diálogo permanente com os congressistas para governar. É quase um presidencialismo parlamentar.

A impressão que tenho é que os Estados Unidos adotaram um “presidencialismo parlamentar”, assim como a França e Portugal adotaram um “parlamentarismo presidencial”, com o presidente da República tendo funções e competências próprias maiores que as de simples Chefes de Estado.

Para mim, o sistema parlamentar é superior ao presidencial, visto que é um sistema de “responsabilidade a prazo incerto”, enquanto o de presidencialismo corresponde a um sistema de “irresponsabilidade a prazo certo”. Nos sistemas parlamentares, os governos que vão mal são afastados por votos de desconfiança, sem qualquer trauma. Nos sistemas presidenciais, apenas são afastados com o traumático processo do “impeachment”.

É que a separação de poderes dos Chefes de Estado dos de Chefe de Governo facilita a governança, o que ocorre no parlamentarismo e não no presidencialismo. É de se lembrar que o Chefe de Governo que sai do Parlamento precisa ter boa “performance”, sem a qual pode ser afastado, nada sofrendo o país, pois nas nações

parlamentaristas a burocracia é profissionalizada e não constituída de amigos do Rei. Em janeiro de 2015, a Presidente Dilma tinha 113.000 não concursados para as funções que exerciam, enquanto o Presidente Obama 4.000 e a Chanceler, eleita pelo Parlamento alemão, 600 (O Estado de São Paulo, 03/01/2016, p. 3).

É que o Legislativo representa a totalidade dos eleitores, enquanto o Executivo apenas a maioria e nem a maioria, se for alguém eleito em 2º turno.

A autonomia do Banco Central pode ser maior ou menor, nos sistemas parlamentares, mas é sempre maior que nos países presidencialistas, exceção feita aos Estados Unidos.

Há, ainda, nos sistemas parlamentares a possibilidade de o Chefe de Estado dissolver o Parlamento e convocar novas eleições, se demonstrar irresponsabilidade nas derrubadas de Primeiros Ministros, de tal forma que da mesma maneira que o mau presidente pode sofrer voto de desconfiança, o Parlamento também o poderá, neste caso com a consulta popular em novas eleições.

O voto distrital podendo ser puro ou misto, e a fidelidade partidária para o mandato exercido completam os requisitos para que um Parlamento funcione dando estabilidade aos governos, mesmo nos períodos de crise, sem afetar as instituições democráticas.

A observação de que um país que não tem partidos políticos – no Brasil surgem e desaparecem com velocidade cada vez maior – não poderia hospedar o sistema parlamentar é falacioso. O argumento real de que o país não tem partidos políticos porque não possui o sistema parlamentar, que fortalece, em todas as nações que o albergam, a vida partidária.

Chega o momento do Brasil voltar ao sistema parlamentar, que foi o mais duradouro de nossa história, pois vigeu de 1847 a 1889 (42 anos), enquanto que a Primeira República Presidencial de 1889 a 1930 (41 anos), a Segunda República de 1945 a 1964 (19 anos), a Terceira República de 1985 a 2019 (34 anos), tiveram duração menor, com duas ditaduras no interregno (1930 a 1945 e 1964 a 1985).

Vale a pena refletir para o Brasil se não chegou o momento de dar-se um salto para a estabilidade, retornando-se ao sistema parlamentar que Ruy Barbosa admitia ser o melhor, arrependido de ter imposto, como constituinte, o presidencialismo. Disse, anos depois do primeiro governo republicano, que preferia conviver com as dificuldades do parlamentarismo do que com a irresponsabilidade do presidencialismo.

A verdadeira Casa do povo é o Legislativo, pois nela estão todas forças políticas representativas das diversas ideologias reinantes, o que obriga a um diálogo constante para governar-se democraticamente um país. Tal convívio parlamentar é sempre maior e as soluções coligadas mais ponderadas do que aquelas definidas e determinadas por uma pessoa só.

Chegou o momento de o país valorizar suas Casas Legislativas, modernizando-as com um sistema que, no passado, provou ser melhor que o presidencialismo. 



A Democracia e os Partidos Políticos

■ POR ALLAN TITONELLI NUNES

“Está claro que o anseio por uma verdadeira reforma política passa por uma mudança de rumo dos partidos, os quais em vez de promoverem a democracia, privilegiando as eleições em seus Diretórios, acostumaram-se eternizar seus dirigentes e a praticar intervenções sob argumentos subjetivos de que não seguiram orientação da Direção Nacional, tudo sob beneplácito das leis, editadas pelo Congresso Nacional. Além dos “eternos” diretórios provisórios. Como professar a defesa da democracia e da participação popular se os partidos políticos fazem de tudo para excluí-la?!”

A expressão máxima de uma República é a democracia, que tem seu conceito interligado à participação do cidadão nas decisões políticas. Nesse pormenor, a piora na prestação dos serviços públicos, o aumento gradual e contínuo da carga tributária, o desperdício do dinheiro da nação e os desvios de conduta contra o patrimônio do povo provocaram um quadro generalizado de insatisfação, culminando com as manifestações de junho de 2013, popularmente conhecidas como jornadas de junho.

As mobilizações se dirigiram contra algumas formas aristocráticas de manifestação do poder por parte de políticos, que ainda não entenderam o conceito de democracia plena, ao se utilizarem da coisa pública como privada, vide as

moradias palacianas, gabinetes exuberantes, viagens às custas do erário, uso de aviões e helicópteros oficiais, etc.

É evidente que a democracia não pode comportar privilégios, posto que é um governo do povo e para o povo, embora essa realidade esteja muito distante das práticas políticas contemporâneas. A falta de transparência, o aumento da tributação sem consentimento da população, projetos unipessoais e a inexistência de democracia interna nos partidos são exemplos de condutas diametralmente opostas aos anseios dos cidadãos.

Não por outra razão que nossa Carta Magna proclama no parágrafo único do seu primeiro artigo que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

representantes eleitos ou diretamente (...)”. O dispositivo deixa claro que a vontade popular deveria ser a premissa básica de nossa democracia.

Outrossim, até pouco tempo atrás, antes das jornadas de junho e outras manifestações populares que eclodiram em todo o país, a prática política estava relegada a poucos, uma vez que muitos cidadãos tinham se desinteressado pela política, exercendo sua cidadania somente antes das eleições, ante a obrigatoriedade do voto. A saturação e prostração estavam correlacionadas às práticas políticas arcaicas, bem como aos escândalos de corrupção associado à classe política. Assim, a principal atividade política do cidadão se resumia a eleger seus representantes.

Felizmente houve um despertar em relação ao exercício da cidadania, passando a haver uma maior cobrança pela eliminação dos privilégios e controle dos gastos públicos.

As manifestações populares sempre decorreram de insatisfações reprimidas da sociedade, entre elas a exigência dos direitos e garantias mínimas ao cidadão, o combate ao arbítrio por parte do Estado, a defesa da liberdade, etc., cujas bandeiras fazem parte da história do Mundo, vide o exemplo da Revolução Inglesa, Francesa e Russa.

Em todas essas revoluções houve uma ruptura com a estrutura política dominante através da participação direta do povo. Essa participação popular direta remonta às ágoras gregas, em que os cidadãos decidiam as principais questões políticas através da soma das manifestações individuais reunidas, cujas mobilizações de junho de 2013 reacenderam esse ideário por mudanças.

Um exemplo do descolamento dos interesses dos cidadãos e das classes políticas pode ser aferido pelas últimas pesquisas de avaliação do grau de confiabilidade das instituições, em que os Partidos Políticos e o Congresso Nacional estão nas duas últimas colocações¹. Inevitável concluir que é preciso mudar as práticas políticas. Até porque, o nosso Sistema Eleitoral é confuso, assim como permite a manutenção do poder nos partidos políticos e seus caciques, um dos balizadores para as péssimas avaliações. Diante desse cenário, o debate sobre as candidaturas avulsas passou a tomar conta da pauta popular.

Isso porque, os partidos políticos acabam detendo o monopólio sobre quem será candidato, já que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade. Assim, na medida em que os partidos carecem de democracia interna, provocando um afastamento dos cidadãos, a pauta pelas candidaturas avulsas surge, entre outros fatores, pela falta de legitimidade e representatividade dos partidos políticos.

De outro lado, devemos resgatar as razões pelas quais os partidos políticos surgiram, precipuamente representar a soma das vontades individuais, exteriorizada através do conjunto de propostas coletivas que defendem, onde nas lições de Orides Mezzaroba podem ser compreendidas, resumidamente²:

O surgimento das chamadas Democracias representativas partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os partidos políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os partidos políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.

A própria lei dos partidos políticos, Lei nº 9.096/95, estabelece em seu art. 1º as diretrizes, e em seu art. 2º, alguns dos princípios aos quais os respectivos entes se submetem, valendo destacar a menção em ambos dispositivos do respeito ao regime democrático:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Logo, é até redundante falar em partidos políticos sem tratar da democracia interna, onde a falta da mesma tem provocado ataques à uma instituição relevante para o sistema político. Portanto, resgatar a democracia interna dos partidos políticos é ponto relevante para recuperar sua credibilidade.

Enfim, está claro que o anseio por uma verdadeira reforma política passa por uma mudança de rumo dos partidos, os quais em vez de promoverem a democracia, privilegiando as eleições em seus Diretórios, acostumaram-se eternizar seus dirigentes e a praticar intervenções sob argumentos subjetivos de que não seguiram orientação da Direção Nacional, tudo sob beneplácito das leis, editadas pelo Congresso Nacional. Além dos “eternos” diretórios provisórios. Como professar a defesa da democracia e da participação popular se os partidos políticos fazem de tudo para excluí-la?!

Para alterar essa realidade é necessário impor limites ao exercício dos mandatos nos diretórios partidários, privilegiando a alternância do poder, assim como regular no tempo o exercício dos diretórios provisórios, promovendo uma maior participação dos filiados.

A democracia não pode ser apenas no papel, enganando o povo em relação à sua pseudoparticipação, cujo alerta José Saramago tem repetido: “Na falsa democracia mundial, o cidadão está à deriva, sem a oportunidade de intervir politicamente e mudar o mundo. Actualmente, somos seres impotentes diante de instituições democráticas das quais não conseguimos nem chegar perto.”^{3º} 

NOTAS

- 1 Grau de confiança nas instituições. Datafolha. Junho de 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/06/15/e262facbdfa832a4b9d2d92594ba36eeci.pdf>> Acesso em: 18/09/2018.
- 2 MEZZARROBA, Orides. O Regime Jurídico dos Partidos Políticos no Brasil. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). Partidos Políticos e seu Regime Jurídico. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 168-169.
- 3 SARAMAGO, José. *Época*. São Paulo: 31 de Outubro de 2005. Disponível em: <<http://revistae-poca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT1061569-1666-2,00.html>> Acesso em: 18/09/2018.



ALLAN TITONELLI NUNES é procurador da Fazenda Nacional, especialista em Administração Pública pela FGV e em Direito Tributário pela Unisul, ex-presidente do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal e do Sinprofaz. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Uma democracia que não foi: em tempos de Escola sem Partido

■ POR RUBENS BEÇAK E BRUNA DE SILLOS

“Embora existam diversas propostas de reforma política, que trazem uma série de medidas e alterações legais para transformar o sistema eleitoral e político, a fim de corrigir falhas, desigualdades ou distorções promovidas ao longo do tempo, um grande embate será sempre a cultura partidária. A pouca transparência nas decisões internas dos partidos políticos, ou a convicção de grande parte da população de que escola não é local apropriado para debates políticos demonstram um ínfimo amadurecimento político e democrático de nossa sociedade, mesmo após 30 anos da Constituição Cidadã.”

O presente artigo se propõe a apresentar a formação democrática constitucionais pós período ditatorial e suas expressões no período de redemocratização nacional. Busca-se entender os parâmetros legais de insurgência da Democracia Participativa e Representativa.

É intuito desse artigo compreender como os parâmetros constitucionais de formação política e democrática se amoldaram nas três décadas subsequentes à promulgação da Constituição Cidadã.

É feita uma apresentação das possibilidades democráticas de maneira representativa, bem como participativa e, a utilização desses potenciais. Sob a ótica da possibilidade de reforma política será traçada possibilidades internas de partidos políticos, bem como será apresentado o risco trazido pelo projeto Escola sem Partido.

A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após 21 anos de regime ditatorial, o Brasil foi reconduzido ao regime democrático por meio da Constituição de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, considerada até hoje uma das mais avançadas e democráticas do planeta no que diz respeito aos direitos e garantias individuais do cidadão.

Passadas três décadas, o seu potencial democrático ainda se encontra longe de ser aproveitado. No que tange aos efeitos políticos, a Constituição foi minuciosa em seu capítulo IV, que trata dos direitos políticos. A Lei Maior traz à baila a proteção desses direitos logo após a presença dos Direitos Sociais e Individuais.

Após o processo de redemocratização, a figura presidencial se manteve em destaque: “vale notar, ademais, e a observação é essencial, que não estamos querendo confundir os regimes presidencialistas de governo com experiências ditatoriais dos mais variados espectros.”¹ Embora resguarde a separação de poderes, o Executivo manteve um papel privilegiado como herança do regime ditatorial².

No momento de clemência democrática, o art. 14 da Constituição veio atender a esse pedido, contemplando a seguinte redação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da Lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.” Esses institutos apresentados com uma topografia privilegiada na Constituição Federal trazem traços do que historicamente pode ser identificado como uma democracia semidireta.

O Modelo eleito na Constituição de 1988 traz o sufrágio universal pelo voto direto e secreto e os já citados institutos, que possibilitam a participação direta da população em decisões fáticas pontuais, como o plebiscito e o referendo. Além disso, figura presente a Lei de Iniciativa Popular, que pode trazer ao quadro legal um clamor popular sem um representante formal das casas legislativas. Não se trata de democracia representativa pura e simples, há a utilização de instrumentos nos quais a população decide diretamente, quando demandada, sobre determinada matéria. Os instrumentos tradicionais de sua viabilização são o plebiscito e o *referendum*. Em alguns outros sistemas, admitem-se diferentes mecanismos que geram um exercício mais participativo da democracia.

Dado o peso trazido por esses institutos em nossa Constituição, são pertinentes melhores esclarecimentos. O plebiscito, historicamente, entende-se como um instrumento com o qual a população é chamada aprioristicamente a decidir assuntos de relevância constitucional. O Referendo, por sua vez, é um instrumento

de convalidação da vontade popular, após uma anterior decisão estatal que carece de convalidação. Encontram-se ainda outras definições doutrinárias³, inclusive aquela mais difundida na Itália, de que o plebiscito ocorreria quando o povo é chamado a deliberar sobre algum fato político e não sobre um ato normativo⁴.

Para viabilizar a democracia participativa, houve um aperfeiçoamento do instrumental de apoio ao Poder Executivo com a implementação de uma Política Nacional de Participação Social, com a criação do Sistema Nacional de Participação Social, que compreende os Conselhos Populares, por meio do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Tal medida está em consonância com o art. 1º da Constituição, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

A Constituição foi além do referido art. 14 para expressar a participação popular. Assim como o art. 198 da Constituição, que trata das ações e dos serviços públicos de saúde, existe a determinação de que sejam observadas algumas diretrizes, entre as quais consta, expressamente, no inciso III, a “participação da comunidade”.

Observa-se também, no art. 205, que trata do direito de todos à educação, que ela será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Além do art. 29, que dispõe sobre a organização e a atuação do Município na ordem política brasileira e, em seu inciso XII, impõe a cooperação das associações representativas no planejamento municipal⁵.

A Assembleia Constituinte de 1988 contemplou uma série de medidas aptas a reinserir a participação popular nas regras do jogo democrático, conforme o disposto no parágrafo único do art. 1º. Sendo assim, a realização de audiências públicas foi um dos mecanismos propostos e largamente utilizados no Legislativo, Executivo e Judiciário, e de valor cuja constitucionalidade jamais foi formalmente questionada.

No mesmo sentido, houve a criação de conselhos de caráter consultivo, sem afetar os direitos e poderes dos membros do Legislativo ou de qualquer órgão público. Essa medida representou um avanço em prol da democracia participativa, porém observam-se recorrentes questionamentos a essas iniciativas, os quais contemplam aspectos de rejeição à política de massas, resultando na concentração de poder dos parlamentares, que a seu turno podem vir a priorizar os interesses de estratos sociais e econômicos aos quais estejam vinculados.

Sendo assim, resta claro que o Decreto nº 8.243, que instituiu os referidos conselhos de caráter consultivo, é dotado de todas as formalidades legais e constitucionais necessárias, atendendo a anseios para consolidação da cultura democrática no Brasil.⁶

Contudo, embora a Constituição tenha incentivado por diversas formas a Democracia Participativa, na prática, a Democracia Representativa é, sem sombra de dúvida, predominante em seu texto e no imaginário popular.

Em seu art. 17, a Constituição protegeu a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

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

O art. 17 da Constituição Federal assegura o pluripartidarismo no Brasil, ainda que tenha havido movimentos para restringir a proliferação de partidos políticos. A grande quantidade de partidos políticos no Congresso Nacional dificulta a formação de coalizões governistas com convergências ideológicas. Muitos políticos e analistas atribuem à pulverização partidária condutas fisiologistas, em que a aprovação ou rejeição de projetos de Lei está vinculada à troca de cargos e distribuição de emendas parlamentares.

Diante disso, a Lei nº 13.165/2015 introduziu novas alterações na legislação, estabelecendo a cláusula de barreira. Não foi a primeira vez que o Parlamento brasileiro aprovou a medida. Em 1995, a Lei nº 9.096 exigia que um partido atingisse, no mínimo, 5% do total dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em um terço dos Estados, com pelo menos 2% em cada um destes Estados. A norma, contudo, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 1351 e 1354.⁷

Tais mudanças representam movimentos no intuito de aumentar a representatividade do Congresso, demanda da população, sobretudo a partir das jornadas de junho de 2013, que eclodiu nas ruas do Brasil, demonstrando insatisfação com a classe política e pleiteando por melhorias nos serviços públicos. Inicialmente voltado para protestar contra o aumento do preço das tarifas de ônibus em várias capitais, a revolta ganhou corpo e assumiu pautas difusas, levando multidões à comoção por melhorias.

Os questionamentos dirigidos aos governantes reuniram alguns pontos em comum, como a falta de transparência de partidos políticos, vistos como corruptos. Foi possível observar a ascensão de um discurso antipartidário, em que a vinculação do indivíduo a partidos políticos passou a ser vista com reservas, o que encontrou reflexos também em termos eleitorais. Ainda que o conceito de democracia predominante esteja vinculado à participação de partidos políticos fortes, boa parte dos brasileiros tem uma percepção distinta e acredita que a existência de compromissos partidários e ideológicos representa um entrave à defesa dos interesses nacionais.

A DEMOCRACIA EM CRISE O ANSEIO POR UMA REFORMA POLÍTICA

O recrudescimento do mencionado movimento antipartidário reúne muitas das características descritas por Paxton⁸, como: o sentimento de uma crise catastrófica, a primazia de um grupo com relação ao qual as pessoas têm deveres superiores a quaisquer direitos, a crença de que o próprio grupo é uma vítima, o pavor da decadência do grupo sob os efeitos corrosivos do liberalismo individualista e dos conflitos de classe, a necessidade de maior integração de uma comunidade mais pura, a necessidade da autoridade de líderes naturais, a superioridade dos instintos desse líder sobre a razão abstrata e universal, a beleza da violência e a eficácia da vontade quando voltadas ao êxito do grupo e o direito do povo eleito de dominar os demais sem limitações de qualquer natureza.

A Sociedade brasileira tampouco amadureceu sob a ótica partidária, já que, após 21 anos de regime militar, o Brasil atravessou um período de transição negociada para o regime democrático. A chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney, ambos do PMDB, obteve maioria no Colégio Eleitoral, ainda que o governista PDS, de Paulo Maluf, detivesse a maior bancada.

O período ditatorial impôs censura aos meios de comunicação, extinguiu partidos políticos, impediu a participação popular nas eleições presidenciais e perseguiu opositores.

Para deixar o poder, entre outras condições, os militares negociaram anistia a agentes que praticaram crimes políticos ao longo da ditadura⁹, de modo que o Brasil se tornou o único país da América Latina a deixar impunes as ilegalidades cometidas no período.

Foi adotado o pluripartidarismo, em contraponto ao sistema bipartidário que vigorou ao longo de boa parte do regime. Essa circunstância forçou uma reorganização das forças políticas existentes, com o intuito de ocupar os espaços de poder deixados pelos militares. O então presidente José Sarney convocou uma Assembleia Constituinte para promulgação de uma nova Constituição, adequada às regras do regime democrático.

É pertinente assinalar que, ao longo da ditadura civil-militar, as atribuições institucionais de cada um dos poderes da república não eram claramente delimitadas, com o propósito deliberado de conferir menos transparência aos atos perpetrados pelos agentes do regime autoritário.

A partir de 1989, voltaram a ocorrer eleições diretas para presidente no Brasil, opondo forças que representavam interesses e discursos políticos distintos. Diante da inexistência de conceitos mais modernos para definir a dicotomia entre “esquerda” e “direita” cunhada na revolução francesa, as forças eleitorais mais relevantes do Brasil em nível nacional, obedecendo às peculiaridades do contexto local, opõem visões polarizadas entre o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e o Partido dos Trabalhadores – PT.

A dicotomia tomou a dianteira na redemocratização nacional, tendo esses dois partidos como potências política no Brasil, e pelo menos um de seus candidatos a presidente sempre terminaram, no mínimo em segundo lugar em todas as eleições ocorridas no Brasil por via direta.

Com discurso de combate às desigualdades sociais, o Partido dos Trabalhadores se consolidou. O PSDB, por sua vez, caracterizou-se como força motriz que historicamente defende bandeiras atreladas ao liberalismo econômico, como a privatização de empresas e serviços estatais, flexibilização das leis trabalhistas e redução da carga tributária ao setor produtivo. Ao longo de todos os pleitos presidenciais, houve pouco revezamento partidário: PRN, PSDB e PSL se revezaram no papel de disputa com o PT.

É certo que não há democracia plena em nenhum país do mundo, ainda que ela possa ser aperfeiçoada para contemplar com maior precisão os anseios e a vontade popular. Embora o completo texto da Constituição de 1988 destine-se a ampliar a democracia nacional no período pós-ditatorial, a chefia do Executivo figura como principal cargo dentro da ordem democrática:

Já se evidenciava, na prática do “dia-a-dia” político-jurídico, que este poder era – de fato- o Governo, não há que se negar que a “Constituição Cidadã”, nas palavras de Ulysses Guimarães, a Constituição, que dentre inúmeras outras missões, tinha aquela de devolver as prerrogativas legislativas ao parlamento, acabou por ser, em evidente paradoxo, o instrumento que possibilitou que a atividade legislativa primária acabasse por ser desempenhada quase que exclusivamente pelo Executivo.¹⁰

Tais considerações são relevantes sobretudo quando observada a evolução das diferenças nos perfis de eleitorado de uma e de outra força política e ditam diretrizes de marketing político antes e durante as campanhas eleitorais. Essas e outras ponderações trazem questionamentos a respeito do quanto efetiva é a nossa democracia e quanto as movimentações dos governantes efetivamente refletem a vontade popular.

Os métodos de seleção de candidatos nos partidos políticos são pouco transparentes, e a distribuição de recursos obedece a critérios subjetivos, conforme os interesses dos dirigentes partidários. Nessa esteira, a pouca democracia interna dos partidos contribui para a crise de representatividade vivenciada pelos brasileiros. Há pouca interlocução entre os partidos e a sociedade e pouco estímulo para que a sociedade civil participe de atividades partidárias, o que reflete na desconfiança expressa pelo emergente discurso antipartidário. Ademais, tampouco são claros os critérios para distribuição de recursos de campanhas eleitorais.

Como proposta de reforma política, portanto, seria importante a criação de mecanismos que aumentassem a democracia interna dos partidos, com critérios mais justos para distribuição de recursos de campanha e incentivos para que a sociedade civil participe de atividades partidárias. Essas medidas proporcionariam uma maior renovação política e representatividade.

Como prova do exposto, nas eleições legislativas de 2018 a população demonstrou uma ampla rejeição dos partidos tradicionais. Embora o PT se mantenha com a maior bancada da Câmara, 55 deputados eleitos, houve perda de quatorze cadeiras. Ao mesmo tempo, o partido ultraconservador PSL, que elegeu apenas um deputado em 2014, passou a ser a segunda maior bancada com 52 eleitos.¹¹

ESCOLA SEM PARTIDO UM ENTRAVE DEMOCRÁTICO

A nítida frustração social não se manifesta apenas no campo partidário. A Democracia Participativa tem relação umbilical com a cultura política. Vindo na contramão de uma sociedade mais politizada, tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei nº 867/2015, que institui o programa “escola sem partido”, que diz defender a “neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado”, supostamente desrespeitada por professores, que devem se abster de emitir opiniões pessoais sobre fatos históricos, políticos e econômicos. Da mesma forma, veda também a “cooptação” de alunos para determinada “corrente política, ideológica ou partidária”.

Nesse sentido, foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas a Lei nº 7.800/2016, que institui o programa “Escola Livre” e tem as mesmas bases do programa “Escola Sem Partido”. Foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

Em 21 de março de 2017, o relator determinou a suspensão da Lei, afirmando que a norma é “inadequada para alcançar a suposta finalidade a que se destina: a promoção da educação sem ‘doutrinação’ de qualquer ordem. É tão vaga e genérica que pode se prestar à finalidade inversa: a imposição ideológica e a perseguição dos que dela divergem. Portanto, a Lei impugnada limita direitos e valores protegidos constitucionalmente sem necessariamente promover outros direitos de igual hierarquia. Trata-se, assim, de norma que viola o princípio constitucional da proporcionalidade (art. 5º, LIV e art. 1º), na vertente adequação, por não constituir instrumento apto à obtenção do fim que alega perseguir”.

As ponderações contidas na decisão do ministro explicitam o receio de que a Lei seja utilizada como instrumento de censura, para fins autoritários.

O programa “escola sem partido” guarda diversas semelhanças com o quanto previsto no Decreto-Lei nº 477/1969, o “AI-5 da Educação”, editado pelo general Costa e Silva. À época, eram vedadas práticas ditas como “subversivas”, alcunhada a condutas contrárias às posições do governo. Escolas e ambientes acadêmicos passaram a ser alvo de vigilância dos militares, com expressa previsão de punição a condutas “subversivas”, termo igualmente impreciso e que favorecia a prática de atos arbitrários.

Em contexto democrático, não é concebível o emprego de mecanismos de censura, e cerceamento à liberdade de expressão e de associação. Os atos de perseguição política a docentes promovidos pela ditadura militar deixam cicatrizes políticas até os dias atuais.

Nesse contexto, é pertinente citação contida na decisão que suspendeu a Lei nº 7.800/2016 do Estado de Alagoas: “A neutralidade favorece o opressor, nunca a vítima. O silêncio encoraja o assédio, nunca o assediado”¹².

CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 apresenta instrumentos visando à redemocratização do país, incentivando a participação cidadã, bem como a representação partidária. Contudo, embora exista um vasto espectro de possibilidades de atuação em defesa de direitos políticos, constata-se atualmente que há uma jovem e débil democracia e, os anseios populacionais não são plenamente atendidos, existindo uma subutilização dos institutos democráticos constitucionais.

Assim, embora existam diversas propostas de reforma política, que trazem uma série de medidas e alterações legais para transformar o sistema eleitoral e político, a fim de corrigir falhas, desigualdades ou distorções promovidas ao longo do tempo, um grande embate será sempre a cultura partidária. A pouca transparência nas decisões internas dos partidos políticos, ou a convicção de grande parte da população de que escola não é local apropriado para debates políticos demonstram um ínfimo amadurecimento político e democrático de nossa sociedade, mesmo após 30 anos da Constituição Cidadã.

A mudança contínua não leva ao amadurecimento democrático, mas sim o fortalecimento, das instituições e apropriação e consolidação dos instrumentos de participação popular. Momento em que parte da população flerta com preceitos ditatoriais, aos democratas resta a resistência e a valorização das conquistas 1988. 

NOTAS

- 1 BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millenium Editora, 2008, p. 61.
- 2 BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renoar, 2003. p. 62-63.
- 3 PACTET; MÉ-LIN-SOUCRAMANIEN, 2004, p. 87-88
- 4 BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 927.
- 5 Disponível em: <www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/conselhos-populares-e-democracia-participativa-1>. Acesso em: 14 abr. 2019.

- 6 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Conselhos populares e democracia participativa*. 24 jun.2014. Disponível em: <www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048Conselhos+populares+e+democracia+participativa/>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- 7 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Conselhos populares e democracia participativa*. 24 jun.2014. Disponível em: <www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048Conselhos+populares+e+democracia+participativa/>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- 8 PAXTON, Robert O. *A anatomia do fascismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2007, 420 Trad. Patrícia Zimbres e Paula Zimbres.
- 9 STF. ADPF 153. Plenário. Rel. Ministro Eros Grau. Votação por maioria. J. 29.04.2010.
- 10 BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millenium Editora, 2008. p. 108.
- 11 *Democracia em Risco?* 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- 12 Frase extraída do discurso pronunciado por Elie Wiesel quando do recebimento do Prêmio Nobel da Paz, em dezembro de 1986, livre tradução. No original: “We must take sides. Neutrality helps the oppressor, never the victim. Silence encourages the tormentor, never the tormented”.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renoar, 2003.
- BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millenium Editora, 2008.
- _____. Instrumentos de democracia participativa. Revista de ciências jurídicas – UEM, v. 6, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2008c.
- _____. Tendências da democracia participativa: a influência da Internet no perfil da representação e evento do orçamento participativo. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. Anais. Vitória: CONPEDI, 2011b. *Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: UNB, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988
- PACTET; MÉ-LIN-SOUCRAMANIEN, 2004, p. 87-88
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Conselhos populares e democracia participativa*. 24 jun. 2014. Disponível em: <www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048Conselhos+populares+e+democracia+participativa/>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- PACTET, Pierre; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. *Droit constitutionnel*. 23. ed. Paris: Armand Colin, 2004.
- PAXTON, Robert O. *A anatomia do fascismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2007, 420 Trad. Patrícia Zimbres e Paula Zimbres.
- PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/conselhos-populares-e-democracia-participativa-1>. Acesso em: 14 abr. 2019.



ARQUIVO PESSOAL

RUBENS BEÇAK é Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP – Secretário Geral da Universidade de São Paulo (2010-14). Professor Visitante na Universidad d Salamanca no Centro de Estudios Brasileños.



ARQUIVO PESSOAL

BRUNA DE SILLOS é Bacharela na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – USP. Mestranda no Programa de Desenvolvimento no Estado de Direito FDRP/USP.

Necessidade de renúncia de mandato legislativo para assumir função no Executivo: revisão legislativa e crítica

■ POR VLADIMIR BELMINO DE ALMEIDA

“É de se reconhecer o atual momento de tentativa de mudança de paradigma de Presidencialismo de coalizão para que possam medidas efetivas de alteração legislativas como essa possam colher sucesso no Congresso.”

A QUESTÃO INICIAL

O mecanismo de composição de governo, de um bom tempo para cá, vem obedecendo a lógica do presidencialismo de coalizão. O termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, e significa o ato de fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas em busca de um objetivo específico.

Esses acordos versão sobre busca de espaço no governo com o qual se negocia, podendo ser atendimento às demandas requeridas ou liberação de emendas repressadas, mas na maioria das vezes, e normalmente, esses pactos se dão por meio da ocupação de cargos, os espaços políticos.

Não é objeto aqui a análise do sistema de presidencialismo de coalização, mas importa destacar que é esta a realidade que se impôs os governos no Brasil recentemente. Há que se demonstrar, ainda, que parte relevante da doutrina brasileira critica negativamente o sistema, o que se exemplifica na lavra do jornalista Sylvio Costa¹, do que trazemos os trechos:

(...) obriga o Executivo a uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo. Para governar, ele precisa costurar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si e que com frequência travam violenta competição interna.

(...) em uma nação presidencialista, torna-se refém do Congresso. Este, por outro lado, embora forte o bastante para azucrinar a vida do presidente de plantão, não possui musculatura suficiente para ditar o ritmo da política e enfrentar com razoável autonomia e celeridade as grandes questões nacionais.

Timothy Power² tratou do assunto no texto “O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros”, publicado em *O Congresso por ele mesmo*, livro que ele organizou juntamente com Cesar Zucco Jr. (Editora UFMG, 2011). No artigo, o pesquisador valeu-se de vários autores para demonstrar que o “presidencialismo de coalizão” não é, de forma nenhuma, uma exclusividade brasileira. Governos de coalizão existem em 78% dos países parlamentaristas e 66% das nações presidencialistas.

Quanto ao Brasil, a pesquisa que ele aplicou em 2009 aos deputados e senadores – o que o acadêmico faz desde 1990, a cada quatro anos, para saber as opiniões dos congressistas sobre vários temas – mostrou que, embora defenda esse tipo de prática, a maioria dos parlamentares a associa a vários problemas, como o incentivo à corrupção e ao clientelismo, troca-troca partidário, lentidão nas decisões e distorção dos resultados das urnas, “pois o eleitor não pode prever o perfil do futuro governo”.

Ele conclui que “essa mistura entre atitudes positivas e negativas em relação à governança coalizacional ecoa o veredito dado por Kurt Weyland em sua recente avaliação do regime político brasileiro como um todo: ‘a crescente sustentabilidade de uma democracia de baixa qualidade no Brasil’”.

Como se vê, além dos destaques negativos para a atual vinculação de presidencialismo de coalização que “engessa” o executivo nacional e que o atual

governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro tenta romper, há profunda incerteza quando à composição governamental, seja quanto sua formação, tanto quanto à sua constância.

Essa composição governamental pode sofrer alterações sem prévio cuidado para manutenção de políticas executivas em execução – estas podem até mesmo mudar radicalmente –, bem como sofrer perda de massa crítica, posto que cada um que venha a gerir a pasta negociada determine mudança de pessoal para os do convívio de seu grupo ou interesse partidário.

Assim é que, além desse aspecto com foco no Poder Executivo, há que se analisar o tema pela ótica do Poder Legislativo, que aparece na ponta oposta do “negócio político” empreendido. Qual o custo e a legitimidade da composição de Governo por parlamentares eleitos?

O PERMISSIVO LEGAL

O ponto aqui apresentado a ser revisto está insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) nos seguintes termos:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

Ou seja, do ponto de vista formal, o parlamentar eleito pode compor o Executivo em cargo comissionado, sem perder seu mandato, tendo que somente se afastar – por licença – das funções legislativas.

Isso leva ao que costumeiramente se verifica em épocas de votação no Congresso Nacional. Deputados e Senadores que estão licenciados do mandato ocupando função pública no Executivo, são exonerados na véspera de votação de Projetos de Leis de interesse do Executivo e são nomeados no dia seguinte à votação.

Esse entra e sai conforme a pauta do Congresso não leva em conta o interesse público do ponto de vista do eleitor, é relevante tão somente o pragmatismo dos arranjos políticos de prestigiar determinado suplente, assegurar voto de bancada ou mesmo reafirmar compromisso entre as partes (Executivo e parlamentar) distante do real interesse da parcela da população que elegeu o parlamentar.

Isso será melhor criticado mais adiante, sendo certo que hoje, pela atual escrita legal, é permitido que tudo isso ocorra sem nenhum prejuízo ao exercício do mandato.

A DIFERENÇA ENTRE DISPUTA ELEITORAL NO CARGO E ASSUMIR FUNÇÃO NO CURSO DO MANDATO

Ainda há que ser levado em consideração outra hipótese de manutenção do mandato legislativo, quando em disputa eleitoral para cargo majoritário do Poder Executivo.

A Justiça Eleitoral, por meio Revista da Escola Judicial Eleitoral (EJE), no artigo “Regras para a candidatura de quem já ocupa cargo político-eletivo”³, fez constar o permissivo anotando o que segue:

Analisaremos primeiro a situação dos parlamentares, aqueles que ocupam cargos no Poder Legislativo, que são os senadores, deputados federais, deputados estaduais ou distritais e vereadores. Para eles, a regra é bastante simples, pois não há na Constituição e na Lei Complementar nº 64/90, restrição à sua plena elegibilidade. Por isso, os titulares de cargos legislativos podem se candidatar a outros cargos, sem necessidade de desincompatibilização. Assim, senadores, deputados e vereadores podem permanecer no exercício de seus mandatos e concorrerem a qualquer um dos cargos em disputa nas eleições deste ano.

É legítimo que o detentor de mandato legislativo apresente seu nome ao sufrágio e isto, em essência, não atrai nenhuma intervenção de gestão como mandatário executivo – podendo, inclusive, se opor aos atuais gestores no curso do mandato executivo em disputa –, bem como garante a representatividade para a qual foi eleito para o Poder Legislativo.

Entretanto, se eleito para o cargo do Executivo, pelas regras atuais, deve se desincompatibilizar do mandato legislativo, por meio de renúncia, antes de assumir o novo mandato no Executivo.

Contudo, sobre assumir cargo no interstício entre a eleição e posse a lei é silente. Vale dizer, é possível que se veja a seguinte hipótese: o vereador concorre ao cargo de governador no meio do seu mandato e alcança a vitória; após o dia da eleição e mesmo antes de ser diplomado, ainda no curso do mandato legislativo, assume a Secretaria de Educação do governo do Estado para o qual se elegeu. E tudo isto dentro da lei, por mais estranho que possa parecer.

Esse é o tema central e passa a ser melhor tratado na análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite no Senado Federal, bem como merecerá linhas nas Conclusões deste artigo.

INICIATIVA DE LEI

Este desconforto com a situação de envolvimento de parlamentares com o Poder Executivo, na busca de composições que viabilizem os governos, vem sendo a tempo discutida, a exemplo da matéria veiculada no portal Senado Notícias, de 2.6.2017, às 14h51⁴, cujo teor segue:

PEC prevê renúncia ao mandato caso parlamentar queira assumir cargo no Executivo

Uma proposta de emenda à Constituição apresentada pelo senador Reguffe (Sem Partido-DF) determina a renúncia do vereador, deputado estadual, deputado federal ou senador que quiser assumir um cargo no Executivo (PEC 5/2015). Atualmente, o parlamentar pode pedir licença do mandato e assumir o cargo de ministro ou secretário estadual, por

exemplo. Pela regra em vigor, ele é substituído pelo suplente e opta pela remuneração de um ou outro cargo. Na avaliação de Reguffe, o eleitor elege o parlamentar para atuar no Legislativo e não para transitar de um Poder a outro.

Atualmente a Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2015, que já tem relatório do Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR) com voto favorável à Proposta, nos termos do Substitutivo que apresenta⁵, já pronta para a Pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) desde 21.3.2019. Eis, em sucinto, os termos da PEC 5/2015:

Ementa:

Suprime o inciso I e o § 3º, ambos do art. 56 da Constituição Federal, condicionado a posse de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores em cargos do Poder Executivo à renúncia ao mandato e dá outras providências.

Explicação da Ementa:

Altera a Constituição Federal para estabelecer que Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores devem renunciar ao mandato para tomar posse em cargos do Poder Executivo.

Alegam os signatários da PEC que a atual redação “afronta ao princípio basilar da separação e independência dos poderes, esculpido no art. 2º da Carta Magna” e que “o Poder Legislativo moderno é cada vez mais fiscalizador e menos legislador”. Do relatório do Senador Oriovisto Guimarães merece destaque:

A alteração do texto constitucional proposta resume-se à supressão do inciso I do *caput* do art. 56, de modo a excluir dentre as hipóteses de perda de mandato de Deputado e Senador o exercício de cargo do Poder Executivo – Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária – revogando, em consequência, o § 3º do referido art. 56 que permite ao Deputado ou ao Senador no exercício dos mencionados cargos optar pela remuneração do mandato, conforme consta do art. 1º da PEC.

(...)

No tocante ao mérito, entendemos que a investidura de Senador e Deputado Federal no cargo de Ministro de Estado, que é uma das hipóteses permitidas, constitui prática que, embora já longeva na nossa história constitucional, não se coaduna com o sistema presidencialista, cuja forte característica é a separação dos Poderes.

Esta pressupõe a ausência de hierarquia entre os membros do Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo. Dessa maneira, não pode o ministro de Estado ser subordinado ao Chefe de outro Poder. O parlamentar, na condição de membro do Congresso Nacional e representante popular, tem como o seu chefe apenas o povo brasileiro e ninguém mais.

Ressaltamos que o Presidencialismo de coalizão que se pratica atualmente no Brasil, baseado em negociações partidárias com objetivo de obter apoio político, seja para aprovação pelo Congresso Nacional de matérias de interesse do Poder Executivo, seja para assegurar aliança eleitoral, tem sido objeto de muitas denúncias pela imprensa, associando-o à ocorrência de desvios de dinheiro público.

Ademais, o afastamento do titular do mandato eletivo para exercer cargos do Poder Executivo, conforme previsto na Constituição Federal, implica a convocação do suplente.

(...)

Essa situação conduz, portanto, a uma indesejável promiscuidade entre os Poderes Executivo e Legislativo que tende a desbordar dos princípios da administração pública, especialmente, o da moralidade e o da impessoalidade.

E o relatório, aprofundando em boa reflexão, continua:

Não obstante os claros objetivos da PEC em análise, temos reparos a fazer quanto à técnica legislativa, pois a simples supressão do inciso I do *caput* do art. 56 da Lei Maior deixa margem à interpretação de que não haveria proibição para que Deputado ou Senador viesse a assumir os cargos no Poder Executivo elencados no citado inciso I do *caput* do art. 56, haja vista a regra hermenêutica que determina não se estabelecer presunção de restrição de direito, no caso direito político, se não houver expressa previsão no texto constitucional.

(...)

Assim, apontamos a necessidade de oferecer alterações no texto para esclarecer qualquer dúvida quanto à aplicabilidade da medida constitucional objetivada pelos autores da PEC, com a consequente adaptação redacional de sua ementa, prevendo que desde a diplomação e posse não podem os Deputados e Senadores serem investidos nos cargos públicos mencionados no inciso I do art. 56 da Carta Política de 1988.

Também entendemos haver necessidade de estabelecer prazo razoável para a efetivação da mudança constitucional, a fim de que a Administração Pública se adapte, sem atropelos, ao que determinar a Emenda Constitucional que decorrer da PEC ora examinada.

Eis então que, com as alterações sugeridas pela relatoria, o texto da PEC 5/2015 assim se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com a seguinte redação:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 55.....

VII – que for investido em qualquer cargo ou função estranha ao Poder Legislativo.

.....” (NR)

Art. 56.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga ou de licença superior a cento e vinte dias.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser exonerados, no prazo de noventa dias, a contar dessa data, os membros do Poder Legislativo que estiverem exercendo o cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território ou de Prefeitura de Capital.

Art. 3º Revogam-se o § 3º e o inciso I do *caput* do art. 56 da Constituição Federal.

Importa dizer que essa não foi a primeira e isolada PEC sobre o tema. Já houve a Proposta de Emenda à Constituição 198/12, do Deputado Federal Izalci (PR-DF), que corria apensada à PEC 306/2004, do Deputado Federal Carlos Souza (PP/AM), e que foram declaradas prejudicadas em face da aprovação, em primeiro turno, do Substitutivo oferecido à PEC nº 182/2007, na Sessão Deliberativa Extraordinária de 17.06.2015.

CONCLUSÕES

É evidente a diferenciação – que são casos distintos e não equiparáveis – a permanência no cargo legislativo quando concorrendo a cargo no executivo da assunção de cargo comissionado de livre exoneração pelo parlamentar.

A hipótese de se afastar do mandato conferido pelo povo ao parlamentar tem natureza distinta do mandato obtido para o exercício no Executivo. Ao primeiro foi conferido o dever de fiscalizar o segundo, situação que pode ensejar que parlamentar que atuou no Executivo venha a aprovar aquelas contas a que deu causa, o que seria uma excrecência derivada dessa forma de composição política⁶.

De outro giro, havendo a renúncia do mandato parlamentar para assumir função no Executivo, desde o momento em que ocorrer a diplomação, fica preservada as características essenciais da independência dos poderes, ao passo que se inviabiliza situações distorcidas do fazer republicano.

É de se reconhecer o atual momento de tentativa de mudança de paradigma de Presidencialismo de coalizão para que possam medidas efetivas de alteração legislativas como essa possam colher sucesso no Congresso.

Por fim, deixando para tratar sobre a questão que surge em razão do hiato desde a diplomação até a posse, crendo que este interstício merece ser bem tratado em artigo próprio e que isso não invalida sua propositura desde já, somos por entender que isso deveria ser prestigiado na PEC que tramita.

Assim, levando em consideração da adaptação redacional proposta pela relatoria à PEC 5/2015, ainda somos por prever que desde a diplomação não podem os Vereadores, Deputados e Senadores serem investidos nos cargos públicos mencionados no inciso I do art. 56 da Carta Política de 1988. 

NOTAS

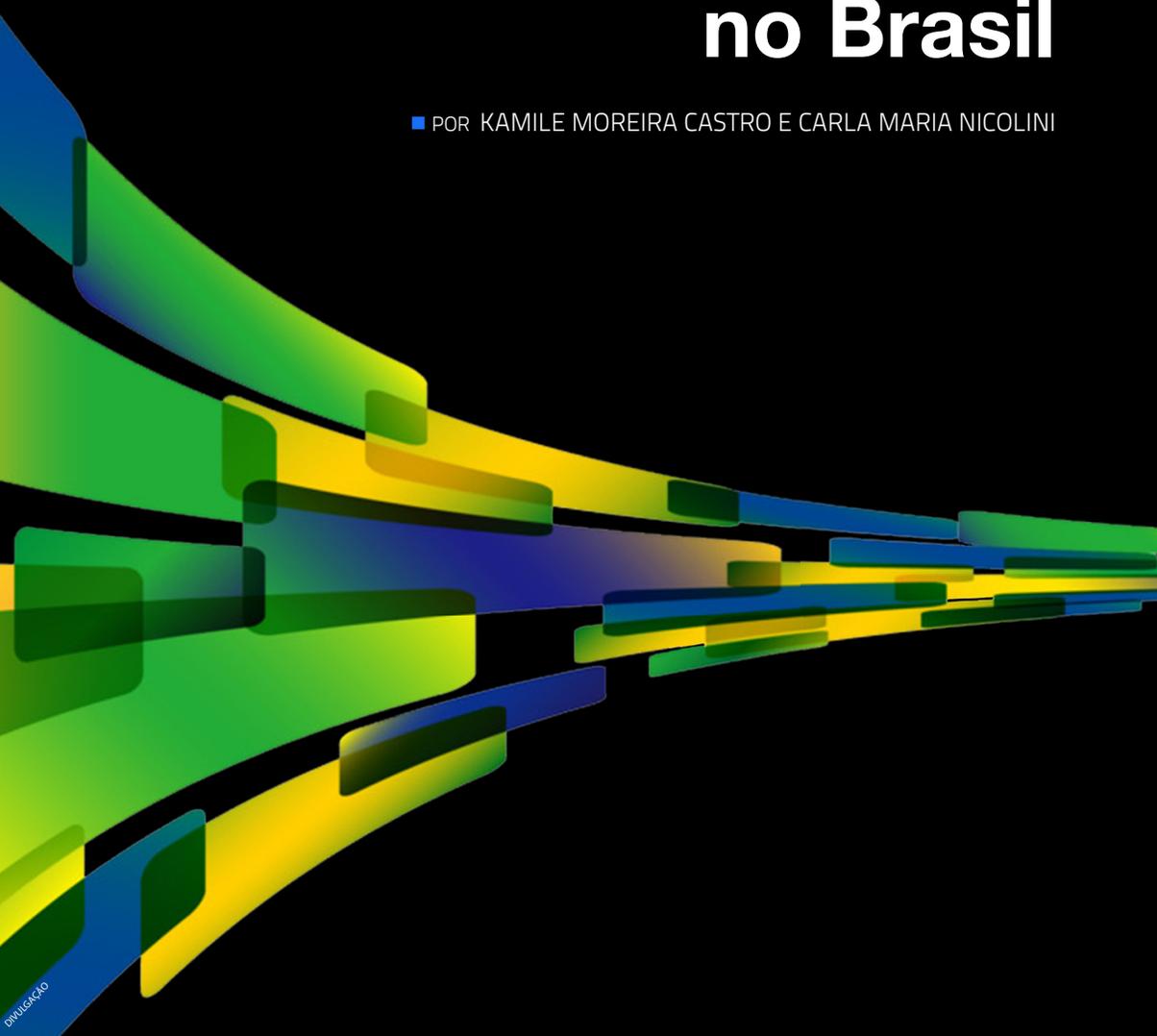
- 1 <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/o-presidencialismo-de-coalizao/>
- 2 <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/protestos-nao-ajudarao-direita-diz-brasilianista/>
- 3 <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/regras-para-a-candidatura-de-quem-ja-ocupa-cargo-politico-eletivo>
- 4 <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/06/pec-preve-renuncia-ao-mandato-caso-parlamentar-queira-assumir-cargo-no-executivo>
- 5 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7930271&ts=1553265134324&disposition=inline>
- 6 O Tribunal de Contas da União não julga as contas do presidente da República, emite apenas parecer prévio anual sobre as contas do governo. Segundo o art. 49, inciso IX da Constituição Federal, o responsável pelo julgamento das contas é o Congresso Nacional. Se o governo não prestar suas contas anuais em até 60 dias a contar da abertura da Sessão Legislativa, caberá à Câmara dos Deputados proceder a uma tomada de contas. Disponível em 16.4.2019 em <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle-contas-do-governo.htm>.



VLADIMIR BELMINO DE ALMEIDA é especialista em Direito Eleitoral, membro fundador e Coordenador Institucional da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, membro da Academia de Letras Jurídicas do Amapá e membro da Academia Amapaense Maçônica de Letras.

Participação política no Brasil

■ POR KAMILE MOREIRA CASTRO E CARLA MARIA NICOLINI



“A reforma eleitoral de 2015 aprofundou este problema ao diminuir o prazo de filiação partidária de um ano para seis meses para obtenção da legenda para concorrer às eleições, acentuando ainda mais o descompromisso entre partidos e filiados, medida que vai de encontro ao almejado fortalecimento da representatividade dos Partidos Políticos e que se espera seja corrigida na reforma política que se avizinha, com a ampliação dos prazos de filiação e domicílio eleitoral elevando-os a patamares que possibilitem aos candidatos criar vínculos e compromissos reais com seu partido e com seus eleitores.”

O tema em apresentação é a questão da filiação partidária no Brasil, referindo-se, sobretudo, ao período temporal de 2002-2012. Isto como forma de gerar maior e mais aprofundada reflexão sobre a temática, momento que passamos por grandes reformas políticas e grandes e à profunda perda de identidade ideológica e fuga dos programas partidários pelas agremiações, assim como aos escândalos financeiros e políticos (PC/Collor, mensalão, lava jato, etc.), que findaram em expor as relações espúrias entre partidos, setor privado e poder público, bem como as fragilidades do próprio sistema de controle e fiscalização.

BREVÍSSIMO ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A participação política é um fenômeno muito mais vasto e complexo que a participação partidária e que mesmo esta está longe de se esgotar na participação ativa dentro das próprias estruturas partidárias. De fato, a definição de participação política abrange muitos outros conceitos (Meirinho 2004:40) incluindo o de “passividade” como Lane defende e que Manuel Meirinho apresenta. (Meirinho, 2004:47)

Por outro lado, a participação dentro dos partidos pode ter diversos níveis, desde a simples “simpatia” com determinada organização partidária, até à filiação nesse partido, à participação nos atos de vida interna da agremiação e culminando na profissionalização da atividade partidária. De notar aqui que a “identificação” dos cidadãos com um dado partido é algo diferente da “simpatia” por ele, realçando-se que no primeiro caso a relação é bidirecional e o segundo unidirecional. (Meirinho, 2004:531). A filiação partidária costuma traduzir-se numa participação política mais contínua e intensa. Foi a Escola de Michigan (Carreirão e Kinzo, 2004) que, estudando o comportamento eleitoral americano e verificando o alinhamento dos eleitores com determinados partidos, fosse em que votação fosse, introduziu o conceito de “identificação partidária”. Este conceito estaria intimamente ligado “à socialização política e representa um conjunto de predisposições políticas e de atitudes básicas frente a partidos políticos, que se mostrariam resistentes a influências conjunturais” (Kinzo, 2005:72). Por último, esta identificação, a existir, pode ter diversos graus de intensidade. (Speck, 2013). Desta forma, tem-se que filiação partidária costuma expressar-se por empenhamento ativo dentro das ações promovidas pelo partido – nomeadamente em períodos eleitorais – e pela participação e disputa de cargos dentro do próprio partido.

Na Europa tem-se assistido, segundo os dados disponíveis, a um decréscimo da filiação nos partidos políticos, para o qual diversos autores apontam inúmeras causas, mas que podemos salientar, entre outros, a preponderância dos meios de comunicação social como novos mediadores entre a sociedade civil e a política, um atenuar das clivagens sociais e, uma diferente estruturação dos partidos que dispensa a necessidade de uma militância ativa (Meirinho, 2004,2010).

Autores clássicos como Duverger (1987) consideram os “filiados” como um fator importante de distinção entre os “partidos de quadros” e o os “partidos de massa”, em que estes últimos exigem a filiação de muitas pessoas para poderem funcionar e intervir na sociedade. Para autores mais modernos como Richard Katz, Peter Mair

ou Thomas Pogundke (Speck, 2013) o declínio dos números da filiação partidária dos dias atuais seria sintomático do fim dos “partidos de massa”.

A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL

As informações da filiação partidária no Brasil estão publicadas em diversos órgãos oficiais brasileiros, notadamente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com dados agregados e dados pesquisáveis por diversos parâmetros. No entanto, alguns estudos mais aprofundados sobre o perfil socioeconômico dos filiados ainda não foram efetuados com a devida profundidade. Há inclusive alguns autores que levantam suspeitas dos dados de filiação (Speck, 2013) que poderiam ter sido fraudados – fazendo filiações de que os filiados não teriam conhecimento, não abatendo óbitos, nem mudanças de domicílio etc. Também se costuma apontar uma certa “ligeireza” com que o cidadão se filia sem ter qualquer compromisso ideológico com o partido, não participando na via partidária e facilmente migrando de um partido para outro. De salientar, para se compreender a filiação partidária no Brasil, que é obrigatória, legal e constitucionalmente, que qualquer cidadão para ser eleito (exercer a capacidade ativa dos direitos políticos) terá que o ser através de um partido, no qual terá que estar regularmente filiado (art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal). É o que se denomina de “condição de elegibilidade”, sendo requisito legal, ainda, o prazo mínimo de 6 (seis) meses antes do pleito (art. 9º, *caput*, da Lei 9.504/97). Portanto, no Brasil, estão vedadas as “candidaturas avulsas”.

Em um célebre artigo Speck (2013) fala que a filiação partidária no Brasil não é oportunista nem idealista. Segundo este autor – e que se pode confirmar pelos dados disponíveis pelo TSE – no período que aqui nos interessa, a filiação partidária no Brasil é sensivelmente mais elevada do que nos países da Europa Ocidental. Enquanto que neste ela varia entre 5 e 15%, com dados de 2009-2010 (Biezen, Mair e Poguntke, 2012), no Brasil desde 2002, que não desce dos 9,5%, subindo praticamente sempre até aos 10,7% em 2012 – e em julho de 2018, segundo o Globo-Brasil, alcançou a maior percentagem, chegando aos 11,3% dos eleitores. Estes dados parecem contrariar os que indicam a falta de estima que os brasileiros têm pelos partidos e a ideia de pouco engajamento político da sociedade brasileira, principalmente após os escândalos financeiros das operações “lava jato”, “mensalão” e “PC/Collor”. Nota-se também que as taxas de filiação partidária são maiores quanto menor a dimensão do município.

No texto que já referimos (Speck, 2013), baseando-se noutras estatísticas, o autor faz uma importante reflexão perquirindo a razão do alto índice de filiação partidária no Brasil. Chega à conclusão, analisando os picos de filiação partidária, que os brasileiros não se filiam mais nos partidos, imediatamente antes dos períodos eleitorais – o que poderia indicar uma filiação por motivos idealistas e ideológicos, nem logo a seguir a esses atos eleitorais – o que poderia indicar motivações oportunistas com filiação nos partidos ganhadores e com isso aproveitar benesses da junção aos vencedores. O que se observa são picos de filiação induzidos pelo calendário eleitoral, mas não da forma expectável. Assim, na verdade as taxas de filiação ficam elevadas nos primeiros meses do ano eleitoral que antecedem a realização das convenções partidárias dos

partidos. Mesmo que alguns partidos estabeleçam prazos mínimos de filiação para permitir que novos filiados votem, esta data parece ter significado especial. A nossa hipótese é que estas convenções partidárias são um motor da filiação partidária. (Speck, 2013:46)

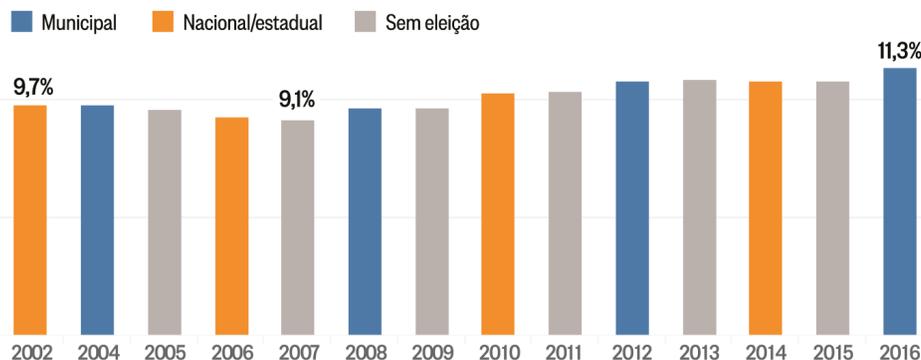
Afigura-se assim, que a motivação para a filiação tem estrita ligação com a criação de condições para que determinado cidadão possa concorrer a um cargo político, ou com o fato de poder apoiar manifestamente, e dentro das próprias estruturas partidárias, um determinado candidato. Estas razões parecem plausíveis e corroboradas pelas análises de diversos dados que mencionado autor realizou. Assim, tudo indica, que o grande *leit motiv* da filiação partidária no Brasil é a possibilidade de se candidatar a determinado cargo ou de apoiar determinado candidato dentro das convenções partidárias e dos programas eleitorais (horário eleitoral gratuito e outras formas legais de propaganda), visto a exigência da legislação brasileira relativa às formas de propagandas¹, por candidato e apoiadores.

Segundo o TSE, de 2002 para 2012 houve um acréscimo de 21,77% no número de eleitores brasileiros – de 115.344.489 para 140.461.838 cidadãos –, e o Gráfico seguinte dá-nos uma ideia bastante precisa da taxa de filiados em partidos no Brasil, segundo os anos e incluindo o período que aqui nos debruçamos. Ao mesmo tempo podemos, neste infograma, relacionar o aumento ou diminuição de filiados consoante o calendário eleitoral.

Taxa de filiados em relação ao total de eleitores

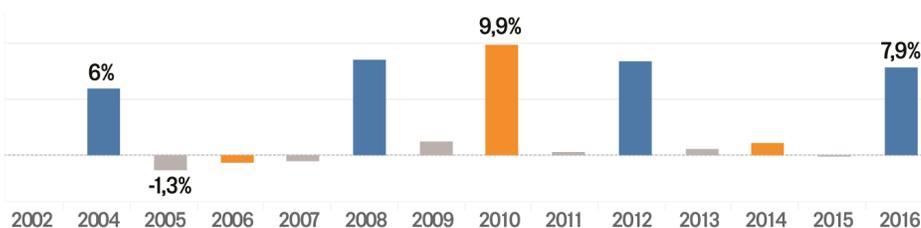
Maior taxa de filiação partidária desde 2002: cerca de 11% dos eleitores estão vinculados a algum partido. Na Argentina essa taxa é de 22%

Tipo de eleição:



VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR

Crescimento do total de filiados tende a ser maior em anos de eleições municipais



Fonte: TSE

O GLOBO

NOTA FINAL

O atual sistema partidário brasileiro está em vigor desde 1980, sendo o mais longo período partidário da história do Brasil. Tempo que é bastante para esses partidos serem reconhecidos e conhecidos na sociedade civil e criarem vínculos estáveis com aquela. Certo que, apesar do sistema partidário ter avançada idade, os partidos em si, têm mudado, transformando-se, aparecendo novos e desaparecendo outros. Muitos apenas alterando seu nome como forma de gerar novos valores e conceitos para a sociedade, ante os acontecimentos políticos de grande repercussão negativa por atos de seus dirigentes ou simples filiados.

Por outro lado, tem-se que o sistema partidário é muito fragmentado e a mudança de partido – apesar das novas leis que tentam obstar a esta “dança” – é um fato comum em muitos candidatos – por razões que não cabem aqui analisar, trazendo alguma volatilidade a todo o sistema político. No entanto, e sejam quais forem as motivações, a taxa de filiação partidária no período aqui indicado, é alta e estável – e de lá para cá desse período aumentou significativamente.

Podemos admitir como Braga e Pimentel que a ligação entre cidadãos brasileiros e partidos pode ser explicada por múltiplos fatores (Braga e Pimentel, 2011) em que também se inclui a questão da identificação partidária, mas onde parece sobressair a participação mais direta nos processos eleitorais, como candidato ou como apoiante, o que explicaria o pico de filiações, apontado por Speck (2013), antes das eleições municipais onde existem mais candidatos envolvidos (e que estão mais próximos dos eleitores do que as eleições gerais). Por fim, há a considerar os cidadãos que são mobilizados para os partidos por influência social, profissional ou familiar que parecem assentar as suas escolhas em vínculos mais profissionais, religiosos, classistas ou de família do que em posições partidárias. (Amaral, 2014)

Os dados aqui analisados demonstram que as filiações no Brasil decorrem, em grande parte, do monopólio das candidaturas pelos partidos políticos, que apesar de altas, não colmatam nosso sistema político partidário. Ao revés, o pico de filiações nos períodos pré-convencionais revela, no mais das vezes, pelo lado dos candidatos um comportamento utilitarista em relação às legendas; e pelo lado dos partidos, especialmente daqueles meramente cartoriais – sem qualquer base social ou projeto político –, o uso do monopólio para fins mercantis ou espúrios.

A reforma eleitoral de 2015 aprofundou este problema ao diminuir o prazo de filiação partidária de um ano para seis meses para obtenção da legenda para concorrer às eleições, acentuando ainda mais o descompromisso entre partidos e filiados, medida que vai de encontro ao almejado fortalecimento da representatividade dos Partidos Políticos e que se espera seja corrigida na reforma política que se avizinha, com a ampliação dos prazos de filiação e domicílio eleitoral elevando-os a patamares que possibilitem aos candidatos criar vínculos e compromissos reais com seu partido e com seus eleitores. 

NOTAS

1 A título de exemplo, tem-se o artigo 53-A da Lei das Eleições (Lei 9.504/97): “Art. 53-A. É vedado aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais propaganda das candidaturas a eleições majoritárias ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos, ficando autorizada a menção ao nome e ao número de qualquer candidato do partido ou da coligação.

§ 1º É facultada a inserção de depoimento de candidatos a eleições proporcionais no horário da propaganda das candidaturas majoritárias e vice-versa, registrados sob o mesmo partido ou coligação, desde que o depoimento consista exclusivamente em pedido de voto ao candidato que cedeu o tempo.

§ 2º Fica vedada a utilização da propaganda de candidaturas proporcionais como propaganda de candidaturas majoritárias e vice-versa.

§ 3º O partido político ou a coligação que não observar a regra contida neste artigo perderá, em seu horário de propaganda gratuita, tempo equivalente no horário reservado à propaganda da eleição disputada pelo candidato beneficiado”

REFERÊNCIAS

- AMARAL, O. (2014). “*Por dentro das bases partidárias: Uma análise do perfil dos filiados a partidos políticos no estado de São Paulo*”. In: Instituto de Iberoamerica. Salamanca.
- BIEZEN, I.; Mair, P. & Poguntke, T. (2012). “Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”. In: *European Journal of Political Research*, 51(1), pp.24-56.
- BRAGA, M.S.S. e Pimentel Jr., J., (2011). “Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?”. In: *Opinião Pública*, 17 (2), pp.271-303.
- CARREIRÃO, Y. & Kinzo, M.D. (2004). “*Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002)*”. In: *Dados*, 47 (1), p.131-168.
- DUVERGER, M. (1987). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- KINZO, Maria d’Alva (2005). “Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, no. 57, p. 65–81.
- MEIRINHO, Manuel (2004). *Participação política e democracia. O caso português (1976-2000)*. Lisboa: ISCSP.
- MEIRINHO, Manuel (2008). *Representação política – eleições e sistemas eleitorais*. Lisboa: ISCSP.
- MEIRINHO, Manuel (2010). *Cidadania e Participação Política – temas e perspectivas de análise*. Lisboa: ISCSP
- O Globo-Brasil. In: <https://oglobo.globo.com/brasil/pais-registra-maior-taxa-de-filiacoes-partidos-dos-ultimos-14-anos-19969280>. Acesso em Setembro de 2018.
- SPECK, Bruno Wilhelm (2013). “Nem ideológica, nem oportunista: A filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil”. In: *KA Cadernos*. São Paulo. Pp: 37-60
- Tribunal Superior Eleitoral. Eleitoral. In: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>. Acesso em Agosto e Setembro de 2018.



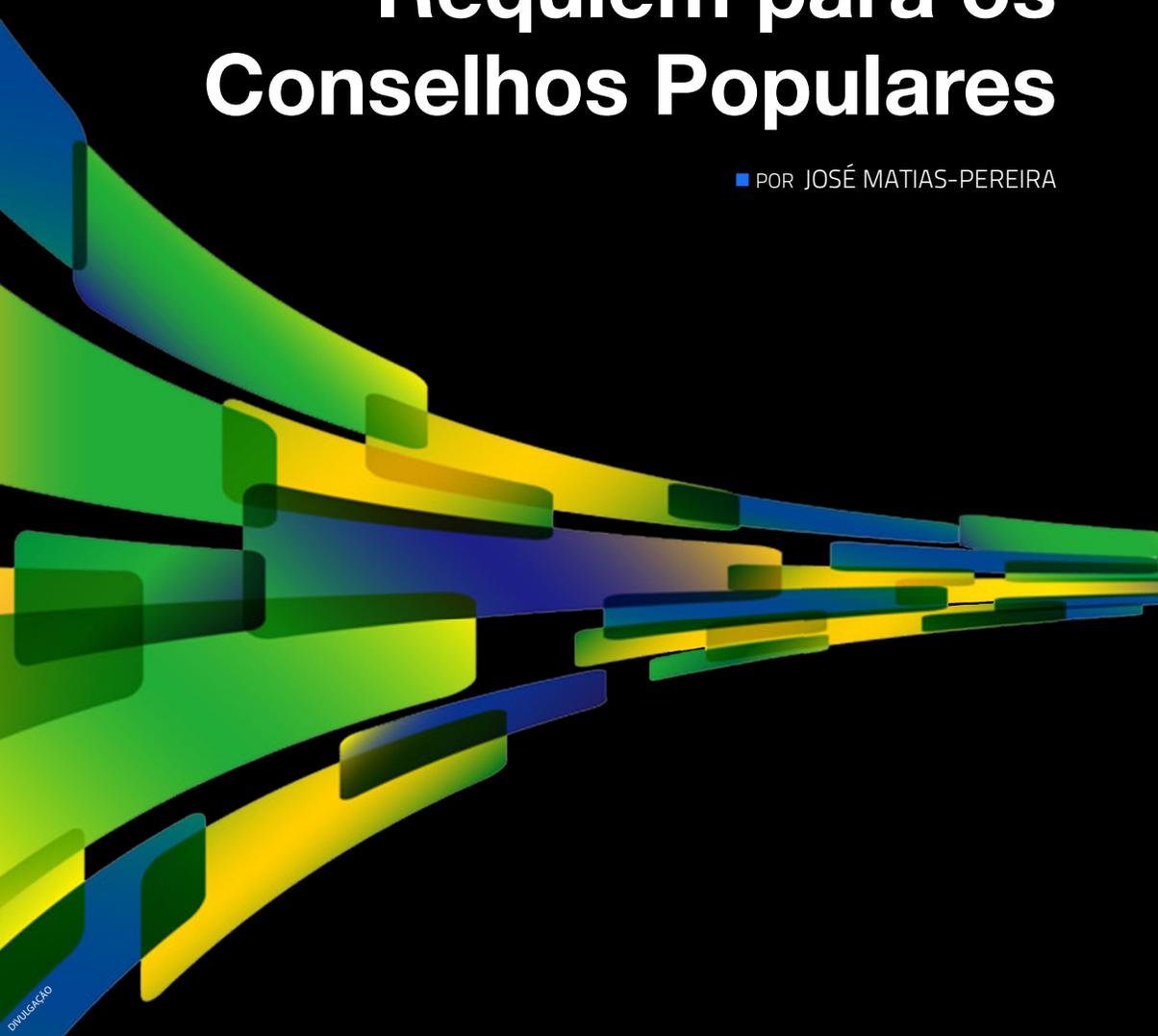
KAMILE MOREIRA CASTRO é Juíza do TRE/CE (2016-2020). Advogada. Vice-presidente do COPEJE (2018-2020). Especialização em Direito Processual Penal pela UNIFOR (Fortaleza/CE/BR). Especializanda em Direito e Processo Eleitoral pela ESMEC/PUC MINAS (Fortaleza/CE/BR – Belo Horizonte/MG/BR). Mestranda em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (Lisboa/PT). Mestranda em Direito pela UNINOVE (São Paulo/SP/BR).



CARLA MARIA NICOLINI é Advogada. Especialização em Direito Processual Civil pela UNIFACS (Salvador/BA/BR). Especializanda em Direito e Processo Eleitoral pela EPM/EJEP SP (São Paulo/SP/BR).

Réquiem para os Conselhos Populares

■ POR JOSÉ MATIAS-PEREIRA



“Apoiado na análise e discussão das implicações do Decreto nº 9.759 nas dimensões políticas, constitucionais e administrativas do Brasil, que se trata de uma norma de caráter autoritário, por ter sido estruturada sem nenhum grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa no seu processo de elaboração. Nesse sentido a revogação do Decreto surge como um ‘réquiem’ para impedir a instituição de uma política de participação social, em especial, dos ‘conselhos populares bolivarianos’, que atentam contra o rito constitucional que regula o funcionamento da democracia e da administração pública no Brasil.”

Dentre as medidas recentes adotadas pelo governo Bolsonaro para melhorar o funcionamento da administração pública federal merece destaque o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. No rol de suas medidas sobressai o art. 10 que revoga o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, editado pelo governo Dilma, que criou a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

É oportuno recordar que, a polêmica em torno desse Decreto motivou debates intensos na imprensa (Gandras Martins, 2014) e no parlamento (Dep. Mendonça Filho; Dep. Ronaldo Caiado; Sen. Álvaro Dias), bem como alguns estudos acadêmicos (Matias-Pereira, 2018), analisando as implicações políticas, constitucionais e administrativas decorrentes da criação dos denominados ‘conselhos populares’ plagiado do modelo das câmaras no estilo soviéticas. Registre-se que, a partir da revolução comunista de 1917 os soviéticos passaram a concentrar todos os poderes na Rússia: Executivo, Legislativo e Judiciário. Na atualidade, na ótica da ideologia comunista, os ‘conselhos populares’ só podem se desenvolver plenamente, em forma generalizada, em uma situação revolucionária porque sua existência questiona diretamente o poder da burguesia, concentrado no Estado atual.

O principal argumento da expedição do malicioso decreto era que se buscava consolidar a participação social como método de governo. Aparentemente o objetivo do referido Decreto seria organizar a relação entre ministérios e outras repartições federais com as diversas instâncias de participação social, como os conselhos permanentes de políticas públicas, as periódicas conferências nacionais temáticas e as frequentes audiências públicas, entre outras atividades. Verifica-se, entretanto, que os seus desdobramentos iriam produzir inúmeros efeitos nos campos: jurídico, político e administrativo.

As justificativas de que, o Decreto não criava nenhum conselho novo, nem iria interferir nos conselhos já existentes não se sustentavam. Constata-se que, o Decreto continha os instrumentos necessários para viabilizar meios legais para sua efetivação, na medida em que define parâmetros para orientar a eventual criação de novos conselhos ou instâncias. Esses mecanismos, na prática, abriam a possibilidade de criação de inúmeros conselhos populares em empresas e órgãos estatais, compostos por “cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados, suas redes e suas organizações”.

A forma maliciosa das escolhas dos integrantes dos conselhos estava definida no art. 2º do Decreto, a partir do conceito de “sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.” Esses mecanismos distorcidos também se revelam no art. 7º, definindo que o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, coordenado pela Secretaria – Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. E por fim, definia que caberia ao governo, por meio da Secretaria – Geral da Presidência da República, centralizando e controlando de maneira efetiva a estruturação e funcionamento da PNPS. Pode-se argumentar, portanto, que se trata de uma forma inusitada de

aparelhamento ideológico do Estado por meio de um decreto presidencial, visto que nada impede que as indicações dos integrantes sejam oriundas de movimentos sociais, partidos políticos e sindicalistas engajados com o pensamento político e a ideologia dos detentores do poder.

Deve-se ressaltar que, o Decreto que criou o Programa Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, segue o mesmo modelo ideológico presentes nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela (Dalmau, 2009), apoiadas no denominado “novo constitucionalismo latino-americano”. Os seus fundamentos ideológicos buscam impor uma visão particular de “entender e operacionalizar” a democracia. Num cenário onde se busca corrigir distorções sociais seculares, como é o caso do Brasil, a forma seletiva de participação social para influenciar políticas públicas, apenas com integrantes que possuam afinidades políticas e ideológicas com os detentores do poder, se revelam inaceitáveis.

Os procedimentos legais adotados no referido Decreto conflitam com os ditames constitucionais, na medida em que promove mudanças profundas no ordenamento jurídico, político e administrativo do país. As mudanças propostas fortaleciam, em particular, as atribuições do Poder Executivo, em detrimento dos demais poderes, e por decorrência, iriam contribuir para dificultar o funcionamento da administração pública. Esses novos mecanismos de participação direta iriam potencializar os conflitos já existentes na sociedade, impactando fortemente na democracia representativa, substituindo-a por plebiscitos manipulados por minorias organizadas ligadas aos detentores do poder.

A amplitude e complexidade da instituição de uma “Política Nacional de Participação Social” exigiria a necessidade de elevar o conhecimento público sobre o tema e a fiscalização social dos efeitos que as suas mudanças iriam provocar na sociedade. Isso obrigaria que o tema fosse debatido com profundidade pela sociedade e aprovado pelo Congresso Nacional, por meio de Emenda Constitucional e leis.

Torna-se perceptível, assim, que a concepção do Decreto fazia parte de um “desejo” dos governos lulopetistas, de alterar o funcionamento da democracia brasileira, no qual ficava evidente a tendência de fortalecimento do Poder Executivo, e o conseqüente enfraquecimento da instituição Parlamento, nos moldes dos modelos já adotados na Bolívia, Equador e Venezuela. Observa-se que, a norma abria a possibilidade de adoção pelo Poder Executivo de aprovar medidas antidemocráticas e populistas.

É relevante assinalar, por fim, apoiado na análise e discussão das implicações do Decreto nas dimensões políticas, constitucionais e administrativas do Brasil, que se trata de uma norma de caráter autoritário, por ter sido estruturada sem nenhum grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa no seu processo de elaboração. Nesse sentido a revogação do Decreto surge como um ‘réquiem’ para impedir a instituição de uma política de participação social, em especial, dos ‘conselhos populares bolivarianos’, que atentam contra o rito constitucional que regula o funcionamento da democracia e da administração pública no Brasil. 



JOSÉ MATIAS-PEREIRA é professor de administração pública e pesquisador associado do programa de pós-graduação em ciências contábeis da Universidade de Brasília. Economista, advogado e doutor em ciências políticas (Universidade Complutense de Madrid) e pós-doutor em administração (FEA/USP).

Financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas: a ADI 4.650 à luz da Crítica Hermenêutica do Direito

■ POR BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA

“Importante perceber que à luz da Crítica Hermenêutica do Direito, concordando-se ou não com tal espécie de financiamento eleitoral, é necessário que as decisões sobre esses e quaisquer outros temas sejam forjadas sob o manto do estado democrático de direito e de um constitucionalismo contemporâneo que deve de plano refutar interpretações individuais que utilizam indevidamente questões morais e políticas para resolver situações que precisam de uma resposta adequada à Constituição e que respeite os limites inerentes à atuação estatal.”

O presente artigo tem por objetivo investigar como o Supremo Tribunal Federal analisou e proferiu decisão em que foi declarada a inconstitucionalidade de doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais brasileiras. Busca-se compreender se na manifestação da suprema corte foi utilizada técnica de decisão judicial que tenha garantido que a atuação do Poder Judiciário ocorreu dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

O tema será abordado sob a perspectiva da teoria da decisão denominada Crítica Hermenêutica do Direito e se, com isso, pode-se garantir que a decisão do STF está adequada à Constituição Federal.

Neste sentido, escolheu-se a ADI 4.650, pois a partir deste pronunciamento é que o STF, em controle concentrado, afastou a legislação infraconstitucional que permitia a participação de pessoas jurídicas no financiamento da disputa eleitoral.

Os objetivos que pautam a pesquisa guardam relação com o estabelecimento de parâmetros mínimos para tornar transparente à sociedade a forma como o Poder Judiciário decide as questões a ele submetidas e que essas manifestações sejam passíveis de críticas e controle social para garantir o respeito ao Estado Democrático de Direito.

Para atingir tais objetivos, utilizam-se fundamentalmente duas metodologias a do estudo de caso, ou seja, análise criteriosa do Acórdão da ADI 4.650, e a pesquisa bibliográfica sobre o tema central, qual seja, a forma de decisão judicial.

A importância da investigação está assentada na incessante busca de maior transparência da interferência estatal na vida dos cidadãos e se tal intervenção respeita os limites que a própria legislação estabelece ao Estado que deve respeitar as liberdades individuais da população.

DESENVOLVIMENTO

No atual estágio em que se encontra a sociedade ocidental e, em particular, a brasileira, em relação à interação entre o cidadão e o Estado, é exigido dos agentes estatais cada vez atuação de forma transparente para que ocorra devida fiscalização tanto por órgãos de controle quanto pela sociedade.

O Poder Judiciário, por certo, não está alheio a estas exigências. Tanto é assim, que foi criado, em dezembro de 2004, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, que tem entre um de seus objetivos propiciar uma maior transparência na administração deste poder da república. Todavia, a atuação do CNJ é restrita à parte administrativa do Poder Judiciário, não alcançando, por conseguinte, a dimensão jurisdicional.

É certo que há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição do que vem a ser uma decisão devidamente fundamentada, principalmente com o advento do Código de Processo Civil em 2015 que trouxe, em seu art. 489, § 1º, um rol de vícios que fazem com que a manifestação judicial seja considerada não fundamentada. Contudo, mesmo com tais elementos, há ainda um déficit teórico para que seja possível analisar uma decisão judicial e considerá-la substancialmente fundamentada e não apenas quanto à formalidade exigida legalmente, ainda que tais requisitos já sejam um avanço considerável¹.

A falta de transparência teórica que permita um controle da decisão judicial ganha características ainda mais preocupantes quando verificada em sede de jurisdição constitucional. Tal preocupação está intimamente ligada a duas características

fundamentais que são potencializadas em uma manifestação judicial por parte de um Tribunal Constitucional. De um lado, o constitucionalismo experimentado pelo mundo ocidental após a Segunda Guerra Mundial é pautado por cartas constitucionais ricas em direitos não só individuais, como também sociais, transindividuais etc. Ao elevar estes novos direitos ao patamar constitucional, foram inseridos na Constituição conceitos que têm farta polissemia e são de difícil delimitação por aqueles que irão interpretá-los. Por outro lado, pela perspectiva contramajoritária de um tribunal constitucional, falta-lhe a mesma legitimidade encontrada nos Poderes Executivo e Legislativo.

Estas duas características podem ser facilmente encontradas nas manifestações judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, no Brasil. É de conhecimento comum que a Constituição Federal de 1988 é pródiga em elementos textuais de definição pouco clara ou que permitem um manancial de interpretações muitas vezes inclusive conflitantes entre si. Da mesma forma, a atuação contramajoritária² por parte do STF vem tomando proporções preocupantes por conta da busca contumaz por pronunciamentos da Corte Superior em temas que, em geral, deveriam ser definidos no parlamento pelos representantes eleitos pela população.

A falta de possibilidade de verificação objetiva dos parâmetros utilizados para decidir as demandas levadas ao STF é ainda mais agravada quando o tema em análise diz respeito ao regime democrático, visto que a matéria tem maior chance de ser debatida de forma a contemplar os mais variados interesses sociais nas casas legislativas e não em um tribunal. Neste aspecto, nos últimos anos o STF foi chamado a manifestar-se em vários assuntos afetos ao processo de assunção dos cidadãos aos cargos eletivos. A título de exemplo, podemos citar o julgamento da verticalização das eleições (ADI n. 3.685, rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 10.08.2006), da denominada cláusula de barreira (ADIs n. 1.351 e 1.354, rel. Min. Marco Aurélio, julgadas em 07.12.2006), da constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 (ADCs. 29 e 30 e ADI n. 4.578, rel. Min. Luiz Fux, julgadas em 16.02.2012), da fidelidade partidária para manutenção do mandato eletivo (MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau; MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello; e MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, julgados em 3 e 4.10.2007), do financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas (ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015) etc.

Neste contexto, o presente trabalho irá se debruçar sobre esta última decisão acerca das restrições ao financiamento das campanhas eleitorais realizado por pessoas jurídicas nas eleições brasileiras. Tal análise adotará a abordagem cunhada na Crítica Hermenêutica do Direito (CHD) que vem sendo desenvolvida pelo constitucionalista Lenio Luiz Streck como forma de se investigar se as balizas de uma teoria da decisão judicial foram efetivamente respeitadas pelo STF quando de seu pronunciamento que afastou a participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais no país.

Importa destacar que a transparência aqui mencionada não está adstrita ao fato de o julgamento ter ocorrido em sessão pública e que o acórdão proferido tenha sido regularmente publicado. Refere-se, igualmente, à clareza do raciocínio jurídico que a Corte lançou mão para fundamentar sua decisão e se este encontra suas condições de possibilidades no texto constitucional.

Deve-se deixar claro desde logo que o presente trabalho não irá debater propriamente o mérito da decisão do STF, mas sim a técnica aplicada ao julgamento e de que maneira é possível sindicá-la sua construção de forma a considerá-la substancialmente fundamentada. É importante frisar que não se pode cindir questão de

mérito e questão de direito³, principalmente em um processo de natureza objetiva como é a Ação de Declaração de Inconstitucionalidade, porém o foco principal recairá sob os parâmetros normativos utilizados para a decisão e apenas pontualmente poderá ser discutida a parte meritória da decisão.

A análise de uma decisão judicial, em regra, parte de seu confronto com o ordenamento jurídico ao qual está submetida. Contudo, há uma variedade de situações em que não se encontra diretamente no texto normativo o enquadramento da situação concreta posta diante do julgador. Esta forma de aplicação do direito, denominada subsunção, e, a partir dela, a análise das manifestações do Poder Judiciário é fortemente combatida pela Crítica Hermenêutica do Direito que propõe forma alternativa de desenvolvimento do direito constitucional contemporâneo e, com isso, se coloca no meio do caminho entre o objetivismo das teorias positivistas, mormente aquele positivismo normativo defendido tanto por Kelsen quanto por Hart⁴, e as teorias subjetivistas de cariz habermasiano ou, ainda, aquelas de matiz argumentativo encontradas principalmente nos ensinamentos de Alexy e Atienza.

A Crítica Hermenêutica do Direito, tese jurídica construída pelo constitucionalista brasileiro Lenio Streck, tem um posicionamento restritivo quanto à possibilidade de julgamentos sem qualquer possibilidade de controle democrático que tais correntes interpretativas do direito podem provocar se utilizadas para se construir as decisões judiciais.

Manuel Atienza deixa clara a opção por uma discricionariedade judicial quando afirma que

“Pode muito bem ocorrer o caso de que o jurista – o juiz – tenha de resolver uma questão e argumentar a favor de uma decisão que é a que ele julga correta, embora, ao mesmo tempo, tenha plena consciência de que essa não é a solução a que o Direito positivo leva”⁵.

A crítica funda-se basicamente no fato de que tais teorias se preocupam fundamentalmente com a definição de um método para que se delimitem as possibilidades de decisões judiciais no caso concreto sem que se questione que, alterando o método, podemos chegar a uma solução diversa para o mesmo caso. Tal situação, além de provocar uma insegurança jurídica em relação à atuação judicial frente à sociedade, tem o poder de enfraquecer a normatividade do sistema jurídico como um todo e mais especificamente a força normativa e vinculante da constituição.

A Crítica Hermenêutica do Direito compreende que sempre haverá uma resposta adequada constitucionalmente a cada demanda. Neste sentido, coloca-se no polo oposto daquelas teorias que dizem haver uma margem de discricionariedade por parte do julgador para se chegar à solução do caso concreto. Hans Kelsen defende, por exemplo, que o ordenamento jurídico apenas estabelece uma moldura e que em seu interior o magistrado está livre para decidir as questões sem que, com isso, transgrida seus limites de julgador. Ora, os supostos limites dentro da moldura não contam com qualquer possibilidade de sindicância, ou para se usar o termo mais moderno, *accountability*, em relação à sociedade. Todavia, quando um cidadão busca guarida no Poder Judiciário não está interessado na opinião pessoal do magistrado sobre o que é melhor ou não para a situação. Logo, há necessidade de o magistrado ter responsabilidade para que suas decisões não sejam a manifestação do pensamento individual sobre determinado tema. Antes, o julgador deve ter a real clareza que quando é chamado a decidir uma causa não se está questionando

sua opinião sobre o caso concreto, mas sim qual a resposta que o ordenamento jurídico dá, de forma objetiva, para a questão e qual foi o raciocínio jurídico construído intersubjetivamente que levou a determinada decisão.

Por certo, não se defende, aqui, uma automação do magistrado na aplicação do direito. Justamente por compreender-se que o julgador é uma pessoa como todas as outras e que está inserida no seio social é que se exigem os devidos cuidados para que a vontade e os subjetivismos deste indivíduo não se sobreponham aos preceitos legais e constitucionais construídos de forma democrática por aqueles que têm a função de trazer os debates morais para o direito, quais sejam, o poder constituinte, seja originário ou derivado, e o poder legiferante. Ainda que texto e norma não possam ser confundidos, o julgador não tem total liberdade para afastar-se do texto e dar compreensão para a construção de uma norma que diga justamente o contrário daquilo que esteja democraticamente expresso nos textos legais.

Neste sentido, questões políticas, morais e econômicas não podem ser o fundamento implícito das decisões judiciais, na forma em que a CHD percebe o fenômeno jurídico⁶. É na casa legislativa que temas de natureza moral, política e econômica devem surgir para balizar as composições e os consensos possíveis para a elaboração do texto que virá ao ordenamento jurídico. Trazer novamente os assuntos mencionados para a esfera da interpretação jurisdicional é restringir o debate democraticamente travado a uma escolha individual ou de um pequeno grupo de pessoas em um Tribunal que, por certo, não têm condições de traduzir as mais variadas nuances que foram levadas em consideração no momento de elaboração do texto em sua fase legislativa.

Neste contexto, a CHD dá solução diversa à forma com que os operadores do direito devem compreender o fenômeno jurídico e, com isso, chegar à resposta constitucionalmente adequada sem a necessidade de lançar mão de métodos de distinção entre casos fáceis ou casos difíceis e, ainda, utilizarem a mera subsunção em que se constrói o conhecimento jurídico sem uma relação intersubjetiva. Deixa-se, com isso, a realização do direito relegada a uma construção do sujeito em relação ao objeto. Para a Crítica Hermenêutica do Direito, a possibilidade de existência de um conceito ou de uma norma jurídica não se dá de forma metafísica e num trabalho intelectual entre a norma ou o fato e aquele que os interpreta. Pelo contrário, tal construção deve ser pautada em uma interação em que tanto conceitos quanto a análise dos fatos devem ser construídas intersubjetivamente⁷. Significa dizer que o conceito ou a aplicação do direito não devem ser de forma alguma produção individualizada e particular, mas sim dialógica e pública considerando e preservando a coerência e a integridade do direito⁸.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.650

O acórdão que deslinda a questão do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas começa por se desenvolver com a defesa da técnica de decisão denominada “sentença aditiva” por meio da qual “a Corte reconhece a inconstitucionalidade do dispositivo normativo por ser omissivo em um ponto que viola um princípio constitucional”⁹ e, com isso, seria possível o respeito concomitante do espaço do poder legislativo em escolher a melhor forma como se regulamenta o financiamento das campanhas eleitorais e da função de uma corte constitucional de “guardião dos valores constitucionalmente consagrados”.

Avançando ainda mais no modelo de decisão adotado pelo STF, o voto traz a delimitação do espaço de atuação de uma corte constitucional em temas pujantes de conteúdo eminentemente político, mas que não pode escapar de uma mínima atuação jurisdicional como forma de resguardar o próprio regime democrático. Para tanto, lança-se mão de um modelo de metadecisão em que é necessário, antes de adentrar propriamente à questão de fundo, “decidir como decidir”.

Neste sentido, o acórdão aponta que há espaço para que o Poder Judiciário atue uma vez que seria ingenuidade pensar que os legisladores que têm interesse direto no atual desenho institucional do financiamento de campanha propusessem sua alteração e, com isso, colocassem em risco seus próprios interesses.

O voto condutor da corrente que interpretou como inconstitucional o financiamento das campanhas trouxe a denominada moldura que limita a discricionariedade do julgador. Contudo, ao invés de fundamentar tais limitações em textos normativos tal qual o positivismo de Kelsen anteriormente mencionado, pautou-se em “questões fundamentais”, mormente de caráter principiológico.

Por fim, o acórdão explicita que este deve ser visto apenas como uma primeira rodada de manifestação sobre o tema de financiamento de campanhas eleitorais e que caberia a partir de sua publicação, ao Poder Legislativo a próxima palavra no que se estabeleceria um diálogo institucional. Desta forma, acredita-se que a decisão não estabeleceria embaraços ao legislador em buscar outras formas de se financiarem as campanhas eleitorais¹⁰.

Por certo, a teoria dos diálogos institucionais estabelece novos paradigmas para a convivência entre os Poderes da República trazendo novo ressignificado à separação dos poderes defendida por Montesquieu.¹¹ Todavia, não se compreende que o referido diálogo tenha ocorrido de forma que não tenha restringido em demasia o campo de atuação do Poder Legislativo.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO: REGRAS OU PRINCÍPIOS?

Delineada a teoria da decisão explicitada no acórdão, é necessário analisar em que medida a manifestação do STF lançou mão de regras constitucionais ou de princípios. Tal investigação é de fundamental importância uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro passa por uma indiscriminada¹² adoção de princípios que, no mais das vezes, serve apenas como capa de sentido e argumento retórico para, de forma velada, fazer com que a decisão judicial seja muito mais uma opinião pessoal daquilo que o magistrado considera como justo e de como a questão em julgamento deve ser tratada do que propriamente como o ordenamento jurídico cuida do tema. Hodiernamente denomina-se tal fenômeno de insinceridade da decisão judicial a qual presta um desserviço ao viés democrático que deve pautar o constitucionalismo contemporâneo¹³.

Nesta toada, importante destacar que ao longo do acórdão é reafirmado inúmeras vezes que não há qualquer regra que imponha ou proíba um modelo específico de financiamento de campanhas. Podemos identificar afirmativas nesse sentido, por exemplo, nos votos dos Ministros Luiz Fux¹⁴ e Teori Zavascki.¹⁵ Com isso, já se pode perceber que a inconstitucionalidade ora declarada consubstancia-se no confronto entre as normas infraconstitucionais democraticamente definidas pelo legislador e princípios constitucionais que não possuem conceituação sem que sejam aplicados à determinada situação fática.

A declaração de inconstitucionalidade teve como linha condutora a proteção insuficiente de quatro princípios constitucionais, a saber: isonomia; democrático, republicano e da proporcionalidade.

O princípio da isonomia estava diretamente relacionado às diferenças existentes entre o tratamento das pessoas físicas que podem doar 10% da renda bruta auferida no ano imediatamente anterior à eleição.¹⁶ Os autores da ação compreendiam que tal limitação feria tal princípio. Todavia, o STF compreendeu que a regra não feria o princípio constitucional visto que é inerente da disputa eleitoral que existam desigualdades entre os cidadãos e nem por isso há desrespeito à Constituição.

Por sua vez, o Tribunal ao debruçar-se sobre o princípio democrático compreendeu que restou atingido por direta influência do poder econômico haja vista que não é razoável que a riqueza tenha peso tão central nas campanhas eleitorais fazendo com determinados eleitores exerçam maior influência do que a maior parte da população nas escolhas de candidatos.

Já em relação ao princípio republicano, igualmente aceito como fundamento para a declaração e inconstitucionalidade, foi identificado que seu desrespeito ocorre pelo fato de que empresas privadas ao fazerem doações para campanhas eleitorais em verdade realizam espécie de investimento que serão necessariamente cobrados futuramente da administração pública, fazendo com que ocorra um desvirtuamento do agente público em detrimento de interesses privados. Este mesmo argumento pode-se identificar em parte da doutrina que é crítica ao financiamento empresarial¹⁷.

O último princípio que fundamenta o pedido e a decisão de inconstitucionalidade é o da proporcionalidade. O princípio é afetado, segunda a presente decisão, em sua modalidade de proteção insuficiente, pois as regras atuais não protegem de forma efetiva a igualdade, a democracia e o princípio republicano, ou seja, percebe-se que este princípio serviria de um supraprincípio que daria substância efetiva aos três primeiros abordados. Nestes termos, alegava-se que o não estabelecimento de tetos de gastos e limites de doações de pessoas físicas em valores absolutos faria com que restasse maculada a igualdade entre os cidadãos ricos e aqueles menos abastados pois haveria limitação de doação segundo percentual de renda, logo, aquele que tenha mais recursos teria maior poder de influenciar as escolhas de candidatos.

Percebe-se que não ocorreu qualquer tentativa de se fundamentar a presente declaração de inconstitucionalidade em qualquer dispositivo constitucional que seja caracterizado como regra. Tal situação foi, inclusive, objeto de análise por parte dos Ministros Gilmar Mendes¹⁸ e Teori Zavascki¹⁹ que viram em tal construção constitucional uma deferência por parte do Poder Constituinte Originário ao legislador ordinário.

Essa fundamentação apenas em princípios é ainda mais questionável se considerarmos que um de seus fundamentos encontra-se na teoria desenvolvida por Robert Alexy em seu livro “teoria dos Direitos Fundamentais”. Nesta, o autor, ao construir sua tese, diz que os princípios, servindo como mandados de otimização, abrem a possibilidade da construção de uma norma de caráter secundário e que esta efetivamente deve ser aplicada aos casos concretos, ou seja, o próprio idealizador de tal abordagem refuta a aplicação dos princípios como mecanismos diretos de resolução de questões jurídicas.²⁰

A UTILIZAÇÃO DE ARGUMENTOS JURÍDICOS OU POLÍTICOS

Constatada a utilização de princípios como razão de decidir, é necessário verificar se os argumentos que fundamentaram o raciocínio lógico dos Ministros têm natureza jurídica ou política. A presente distinção faz-se necessária uma vez que para a Crítica Hermenêutica do Direito, tomando por base a construção de integridade e coerência de Ronald Dworkin²¹, a decisão judicial deve valer-se exclusivamente de argumentos jurídicos que foram construídos democraticamente, relegando os argumentos políticos para o legislador quando da elaboração das leis e respeitando o caso concreto e as decisões semelhantes que o precedeu. Com isso, pretende-se controlar o caráter pragmático e teleológico da decisão judicial visto que não é dado ao Poder Judiciário o poder plenipotenciário de dirigir as escolhas do legislador basicamente por duas razões. A primeira, como já dito, é a carência de legitimidade do Poder Judiciário se comparada aos outros dois Poderes. A segunda é a de que não se pode presumir que as escolhas feitas pelo legislador são menos eficientes do que aquelas que venham a ser delimitadas pela decisão judicial, logo, faz-se necessária a deferência a quem tem o papel de definir os resultados dos debates entre os mais variados substratos sociais no momento da elaboração da norma e não o de sua aplicação.

Dentre os principais argumentos pode destacar-se: o considerável aumento dos gastos das campanhas eleitorais desacompanhado do aprimoramento do processo político; a incapacidade do legislador em regulamentar matéria que lhe afete diretamente; a influência do poder econômico nas disputas eleitorais; e a falta de coerência das doações de pessoas jurídicas que apoiam candidatos indiscriminadamente, inclusive, com ideologias conflitantes.

Julga-se inconstitucional o financiamento de pessoas jurídicas às campanhas com uma análise de que o aumento do volume de gastos, principalmente entre os pleitos de 2002 e 2014, não foi devidamente acompanhado pelo aprimoramento do processo político. De tal afirmação pode-se fazer as seguintes indagações: quais são os parâmetros jurídicos que levaram à constatação de que o processo político não foi aprimorado? É necessariamente vinculativo que os gastos eleitorais sejam mola propulsora de uma melhoria do sistema representativo? Evidente que o ordenamento jurídico não consegue dar respostas a tais questionamentos sem lançar mão de critérios estranhos ao direito.

Outro ponto bastante discutido no acórdão como razão suficiente para que o STF atue de forma proativa na questão é a falta de interesse dos parlamentares em alterarem as regras pelas quais saíram vitoriosos nos pleitos e que, com isso, seria natural um instinto natural de autopreservação.

Este tipo de abordagem é eminentemente pragmática e, igualmente, não encontra amparo dentro do sistema jurídico pátrio.

É certo que havendo interesses diretos nas questões analisadas a tendência é a de que os parlamentares atuem de forma pragmática. No entanto, este tipo de atuação é inerente ao espaço político que deve ser constrangido mediante pressões populares daqueles que deram legitimidade para que os políticos estivessem nas posições que ocupam. Não cabe ao Poder Judiciário fazer juízo de valor moral em relação aos motivos pelos quais um projeto de lei foi ou deixou de ser aprovado desde que este tenha respeitado a formalidade exigida e os ditames constitucionais²².

Levado o presente argumento às suas últimas consequências, a quem caberia decidir em última instância temas afetos à carreira dos magistrados brasileiros, uma

vez que os Ministros do STF fazem parte desta carreira? O que dizer, por exemplo, do julgamento das inúmeras ações constitucionais sobre o pagamento de auxílio moradia aos magistrados?²³ Neste caso, “é factível confiar única e exclusivamente aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras [...]?”²⁴. O fato de haver interesse direto, por si, só não torna irregular a escolha política pela forma de financiamento e, da mesma forma, não torna inconstitucional o tema.

Portanto, a mesma crítica acerca de uma atuação ideologicamente vinculada a interesses particulares que é atribuída aos parlamentares pode ser igualmente conferida aos órgãos do Poder Judiciário que, ao fim e ao cabo, são formados por pessoas que estão inseridas e sofrem as influências complexas da sociedade.²⁵

O terceiro argumento trata da influência do poder econômico nas disputas políticas, sob a ótica de que a disseminação deste poder faz com que se desequilibrem as disputas eleitorais em benefício daqueles candidatos que tenham maiores conexões com o empresariado. Novamente, o presente argumento traz apenas um viés político quanto à compreensão negativa do julgador em relação às consequências do poder econômico na disputa política.

Importante destacar que a Constituição trata especificamente do poder econômico no processo eleitoral em seu art. 14, §§ 9º e 10. Definem os dispositivos que a legitimidade das eleições deve ser protegida quanto à influência do poder econômico e que o abuso pode gerar a impugnação do mandato eletivo. Há quem identifique em tais dispositivos a regra constitucional que define o impedimento de aplicação de recursos financeiros das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais por considerar que há identidade entre os termos “uso” e “abuso” que estão presentes no texto constitucional.²⁶ Entretanto, ignorar que o poder constituinte originário lançou mão de terminologias distintas para tratar do tema de aplicação de recursos financeiros nas eleições é ignorar os limites semânticos do texto fazendo com que a construção do direito ocorra de forma completamente apartada das palavras que, ao fim e ao cabo, são a primeira barreira de eventuais desvirtuamentos que impeçam uma hermenêutica consentânea com a Constituição.

A desigualdade econômica na campanha, por sua vez, não foi reduzida com a proibição do financiamento de pessoas jurídicas, isto porque a medida compensatória para suprir a falta de recursos foi a extinção da propaganda partidária e, com isso, o saldo remanescente das renúncias fiscais que deixaram de ser dadas às emissoras de rádio e televisão foi utilizado para criação de um fundo específico para as campanhas eleitorais. Por sua vez, a distribuição dos recursos deste fundo é feita tomando por base a composição do Congresso Nacional na data de criação do fundo e o repasse é feito para os órgãos nacionais das agremiações. Tal verticalização apenas acentua o poder dos grupos que dominam os partidos políticos e, assim, podem escolher direcionar os recursos disponíveis apenas para aquelas candidaturas que tenham maior probabilidade de êxito no certame que, em geral, é obtido por figuras que já detêm mandato eletivo²⁷. Logo, a um só tempo a restrição do financiamento das campanhas por pessoa jurídica não atingiu o viés pragmático almejado pelo STF e recrudescer a centralização de poder interno dos partidos políticos dificultando, ainda, a renovação dos nomes que detêm mandato eletivo e em patente “ofensa ao princípio constitucional da máxima igualdade da disputa eleitoral”²⁸.

Por fim, um último argumento largamente encontrado no acórdão e que, como veremos, também não encontra amparo no ordenamento jurídico é o que aqui

se denomina de dever de coerência ideológica da pessoa jurídica em relação ao objeto de sua doação. Por certo, é desejável que exista uma lógica entre aquele que se dispõe a financiar uma candidatura e os ideais sociais, políticos, culturais, econômicos etc. que são defendidos pela candidatura a ser contemplada por tal apoio. Não obstante, a aludida coerência, ou melhor dizendo, a suposta incoerência, encontra-se no campo subjetivo que não é dado ao controle pelo Direito.

Utilizando-se de dados oficiais, o relator da ADI 4.650, Ministro Luiz Fux, destaca que nas Eleições Gerais de 2010 os cinco maiores doadores empresariais constam como contribuintes dos dois principais candidatos que disputaram o cargo de Presidente da República. Com base em tal constatação chega-se à conclusão que permitir tais contribuições não estaria preservando a liberdade de expressão que, ainda segundo o relator, deve ser vista no âmbito político como exclusivamente de caráter “instrumental” ou “acessória”, uma vez que “sua finalidade é estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos”. Ora, a liberdade de expressão não pode ser reduzida à mera ferramenta muito menos em um momento tão caro ao regime democrático que é a campanha eleitoral.

A falta de coerência que é criticada no acórdão e que serviu de argumento contrário ao financiamento de campanhas eleitorais não é proibida em matéria eleitoral. Nem mesmo ao cidadão é exigido que respeite uma aparente metafísica coerência ideológica seja em eventual doação de recursos para os candidatos seja no momento de escolha de seus representantes.

COERÊNCIA E INTEGRIDADE DA DECISÃO

Caracterizado à saciedade que o STF ao impedir o financiamento de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais preocupou-se muito mais com argumentos pragmáticos, políticos e, no mais das vezes, metajurídicos, é necessário investigar se, pelo menos, tal manifestação respeitou a própria integridade interna das manifestações do STF em matérias de mesma natureza ou, ainda, se se preocupou em argumentar fundamentadamente eventual evolução jurisprudencial.

Um dos votos dissonantes quanto à vedação de doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais traz um precedente do próprio STF em que se discutiu a constitucionalidade da vedação de doações às campanhas eleitorais por entidades de classe e sindicais. Vedação esta que estava contida no art. 45, inciso VI, da Lei nº 8.713/1993 que regulou as Eleições Gerais de 1994.

O Ministro Teori Zavascki ao proferir seu voto na ADI 4.650 trouxe ao debate trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.076. Na passagem destacada, o Ministro Pertence deixa transparecer que é ingenuidade a mera proibição da participação de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, pois haverá tal participação ainda que de forma escamoteada e longe dos mecanismos de controle disponíveis à Justiça Eleitoral. Faz alusão, inclusive, que tal vedação gera problemas em outros países do mundo.

Importante destacar que, embora mencionado tal posicionamento do STF datado de 1994, nenhum Ministro ao se manifestar na ADI 4.650 preocupou-se em contestar ou aderir à tal manifestação. Isto poderia depreender que ocorreu um desrespeito ao precedente utilizado pelo Ministro Teori, entretanto, tal conclusão estaria equivocada.

A teoria dos precedentes, originária no direito anglo-saxão, possui características específicas por meio das quais é possível definir precisamente se se trata de um precedente e, se for o caso, o que se deve fazer para superar o posicionamento anterior. Assim, o precedente não deve ser aplicado de maneira automática em um caso presente sob pena de se cometerem equívocos interpretativos.²⁹

O precedente é formado, grosso modo, por dois tipos de pronunciamentos do órgão julgador. Um é propriamente o fundamento da decisão, chamado de *ratio decidendi*, o outro, denominado *obiter dictum*, tem apenas força persuasiva. Ocorre que para se utilizar a força de um precedente é necessário confirmar que o caso presente guarda estreita relação com as razões de decidir do fundamento e não os argumentos trazidos apenas como reforço persuasório.

Do mesmo modo, é importante destacar que um precedente não é algo dado desde sua origem, ou seja, um precedente não nasce precedente³⁰. Pelo contrário, trata-se em verdade de uma decisão que por sua força hierárquica, qualidade da *ratio decidendi* e similitude com os aspectos relevantes do caso atual com o do precedente, devem ser levadas em consideração para manter-se a integridade e coerência das decisões primando pela segurança jurídica³¹.

Neste sentido, andou bem o STF ao não considerar o julgado trazido pelo Ministro Teori à discussão travada quanto a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Isto porque os argumentos de fundo daquela decisão não guardam relação com o tema do financiamento de campanha por pessoas jurídicas. Em 1994, a centralidade da decisão estava diretamente relacionada à participação de entidades de classe e sindicais financiando campanhas. Desta forma, a abordagem trazida a lume pelo Ministro Pertence pode facilmente ser caracterizada como *obiter dictum*, ou seja, foi utilizada apenas como contextualização ampla dos riscos de se proibirem pessoas jurídicas de doarem às campanhas para, num raciocínio lógico, justificar que a proibição às entidades de classe e sindicais seria desarrazoada.

Com isso, não havendo casos semelhantes para servirem de parâmetros consistentes que limitassem a hermenêutica atual, o STF não desrespeitou a integridade e a coerência de suas manifestações.

Todavia, não se pode dizer o mesmo quanto ao respeito que o STF dispensou à tradição legislativa brasileira. Isto porque é cediço que constantes alterações na legislação eleitoral vêm ocorrendo desde a promulgação da Constituição de 1988, sendo inclusive fator preponderante para o que se denomina de insegurança legislativa³². No entanto, desde que o legislador ordinário possibilitou o financiamento das campanhas eleitorais por pessoas físicas, nas eleições de 1994, o permissivo legal foi mantido praticamente estável nos pleitos subsequentes dando clara demonstração de que, embora realizando pequenos ajustes, o Congresso Nacional tinha a compreensão que o novo quadro era melhor do que aquele observado quando do impedimento de tal financiamento que deu causa a uma influência do poder econômico que não estava no âmbito de fiscalização da Justiça Eleitoral.

Além disso, vedar os recursos financeiros originados de pessoas jurídicas não necessariamente os afastarão do processo eleitoral. Pelo contrário, serão criadas dificuldades para identificação dos recursos uma vez que não terão que passar mais pelo crivo do controle exercido pela Justiça Eleitoral no que tange a prestação de contas de campanha, ou seja, abrindo a possibilidade de se agravar a questão do caixa dois nas campanhas eleitorais.³³

ADEQUADA DA DECISÃO À CONSTITUIÇÃO

Percebe-se, até o presente ponto da análise, que o STF ao enfrentar a questão do financiamento trouxe argumentos extremamente convincentes para o debate. Todavia, no mais das vezes, estes estão respaldados em uma percepção moral individual do Direito ou, quando muito, em raciocínios principiológicos de difícil, senão impossível, limitação.

Não se descuida que o financiamento das campanhas se trata de tema rico em debates acalorados que ultrapassam as barreiras nacionais e é objeto de constantes transformações no Direito Comparado³⁴. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a questão é debatida desde 1901 quando Theodore Roosevelt ao assumir a presidência lança luz sobre o problema da corrupção eleitoral envolvendo financiamento das campanhas. O tema ganha ainda mais repercussão, agora judicialmente, quando do incidente de Watergate, de 1972, que trouxe como consequência direta a renúncia do Presidente Richard Nixon. Naquela oportunidade a Suprema Corte Americana pronunciou-se sobre a impossibilidade de pessoas jurídicas contribuírem diretamente para a campanha de candidatos eletivos para que não fosse realizado o que se denominou de *quid pro quo*, ou seja, o toma-lá-dá-cá que envolveria esta aproximação entre uma empresa e o candidato³⁵.

Esta interpretação mais restritiva, entretanto, perdurou até o ano de 2010 quando em novo pronunciamento a Suprema Corte compreendeu que ainda que fosse negado às empresas o direito de financiarem diretamente as campanhas eleitorais era possível que a pessoa jurídica efetuasse gastos diretos a favor ou contra determinada candidatura ou, ainda, que se manifestasse livremente em apoio ou contrária a determinado candidato. Tal possibilidade, no entender da Suprema Corte Americana, funda-se sob o pálio da liberdade de expressão que é tema fortemente defendido pela sociedade estadunidense.

Contudo, esta mudança jurisprudencial não foi vista positivamente por grande parte daquela sociedade que compreenderam haver um desvirtuamento dos princípios norteadores do sistema democrático, fazendo com que crescesse inclusive movimentos para que a Constituição norte-americana fosse objeto de alteração para que nela constasse expressamente a vedação deste tipo de participação de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais. Esses movimentos compreendiam que, ao permitir a participação de empresas nas seleções, dar-se-ia mais voz ao capital do que ao cidadão.³⁶

Observe-se que a reação à mudança jurisprudencial veio no sentido de que seria necessário alterar o principal documento do sistema jurídico norte-americano que é reconhecido em todo o mundo contemporâneo como uma das mais estáveis constituições escritas, tendo sido, ao longo da história, alterada em geral pelo que se denominou como mutação constitucional, ou seja, alteração interpretativa do texto e não propriamente de mudança textual do documento.

Não foi isso que ocorreu no Brasil quando do julgamento da ADI 4.650. Não se buscou debater o tema lançando mão de tramitação de projeto de emenda constitucional que trouxesse para a Constituição alguma restrição a participação de pessoas jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais. Pelo contrário, a declaração de inconstitucionalidade foi respaldada em uma hermenêutica aqui classificada como solipsista visto que pautada em análise principiológica com carga subjetivista ilimitada e preocupante para um regime democrático com uma

compreensão equivocada quanto ao papel que a Constituição deve ter no sistema jurídico³⁷. Isto porque se cria indevidamente direito em âmbito jurisdicional sem qualquer tipo de controle social principalmente quando se trata de atuação de uma Corte Constitucional que atua desveladamente de forma ativista, senão vejamos:

“[...] o ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados).³⁸

Para a Crítica Hermenêutica do Direito não existe uma forma de ativismo que seja benéfica ao estado democrático de direito. Concorde-se com tal perspectiva pois, ainda que por vezes a decisão judicial tomada de forma ativista possa se coadunar com aquilo que se pensa como solução adequada para a demanda, a forma como se chega a tal confluência mostra-se perniciososa com todo o ordenamento jurídico, pois potencializa o poder já naturalmente existente daquele que detém institucionalmente a função de decidir as questões trazidas ao poder estatal.

Dessa forma, a abordagem principiológica para afastar uma norma regularmente aprovada pelo Poder Legislativo é utilizada muito mais como um argumento retórico-perfomático do que propriamente como fundamento jurídico para afastar uma norma construída democraticamente. Tal postura, por certo, ultrapassa os limites da separação de poderes existentes em uma democracia colocando em risco a própria institucionalidade e a legitimidade do sistema normativo.³⁹

Do acórdão pode-se extrair inclusive que o financiamento das pessoas jurídicas não pode ocorrer, como dito anteriormente, porque não há uma lógica, visto que há doações para candidatos de diferentes partidos, e que não cabe como fundamento à doação de pessoas jurídica na liberdade de expressão pois como doa-se para mais de um partido isto caracterizar-se-ia como “muita liberdade de expressão” como se fosse possível mensurar a liberdade de expressão, característica tão cara a um regime democrático, quanto ao grau de possibilidade. Daí exsurge a indagação: a quem caberia medir quais os graus convenientes de liberdade de expressão para uma boa aplicação do direito pátrio?

Sob a ótica da Crítica Hermenêutica do Direito, é necessário que se estabeleçam análises interpretativas condizentes com o constitucionalismo contemporâneo sob pena de o interprete afastar-se indevidamente dos limites autênticos estabelecidos pelo Poder Constituinte para que o sentido da norma constitucional fosse complementado pelo legislador escolhido democraticamente, caindo, com isso, em um decisionismo que vilipendia a democracia, pois transfere da sociedade para um indivíduo ou grupo de indivíduos escolhas que devem emergir de debates entre os mais variados grupos sociais.⁴⁰

Os próprios redatores da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 apresentada ao STF pela Ordem dos Advogados do Brasil, reafirmam que o texto constitucional não trata de todos os temas relevantes socialmente, e mesmo aqueles trazidos pela Constituição não são em regra exaustivos da matéria, deixando uma significativa margem de conformação ao Poder Legislativo, pois, do contrário, seria subtraído das gerações futuras a possibilidade de mudança dos rumos da sociedade dentro dos limites estabelecidos constitucionalmente⁴¹.

Neste sentido, a Crítica Hermenêutica do Direito busca uma resposta adequada à Constituição, mas que seja democraticamente constituída e não de forma

individualista baseada em princípios eivados de carga subjetiva não explicitada pelo julgador quando da sua manifestação no caso analisado. A formação da decisão judicial, com isso, para que esteja adequada à teoria da decisão ora defendida, precisa necessariamente respeitar os limites semânticos do texto constitucional e ter a devida preocupação em explicitar que a fundamentação ocorreu de forma intersubjetiva com a real identificação das pré-compreensões que serviram de suporte para o raciocínio interno da decisão.

Veja que quando a Crítica Hermenêutica do Direito defende que há sempre uma resposta adequada à Constituição não refuta a existência de outras soluções possíveis para um mesmo caso. Também não nega que a resposta adequada apresentada não é definitiva. Isto seria anti-hermenêutico, visto que para a CHD não há respostas antes das perguntas. Dito de outra forma, a decisão produzida de acordo com tal teoria é construída especificamente nas condições de sua aplicação e alterando-se qualquer um dos aspectos relevantes fatalmente haverá uma nova ressignificação dando origem a novas perspectivas hermenêuticas e, por conseguinte, a possíveis deslindes diferentes considerando a modificação que cerca o caso concreto. Há, com isso, um ininterrupto processo interpretativo que, no âmbito filosófico, é denominado de círculo hermenêutico. Significa dizer que se está “condenados a interpretar”, ou seja, o encontrar de uma resposta serve de ponto de partida para novas indagações que incidem na forma pela qual percebemos um evento.⁴²

Dito isto, nos parece que a manifestação do STF quanto ao financiamento das campanhas eleitorais por pessoa jurídica não respeitou os critérios definidos pela Crítica Hermenêutica do Direito visto que a decretação de inconstitucionalidade afastou norma infraconstitucional sem utilizando princípios constitucionais como fundamento sem, contudo, aplicar acertadamente a teoria de Robert Alexy pois este afirma não ser possível a resolução de uma questão de direito diretamente com a aplicação dos princípios mas que estes levariam a uma nova norma de aplicação, esta sim, subsumida ao caso concreto.

Pelo contrário, o Ministro Luis Roberto Barroso, por exemplo, afirma expressamente em seu voto que não compreende “a priori, em toda e qualquer circunstância, a vedação da participação de pessoas jurídicas”⁴³. No entanto, ao levar em consideração o agravamento da falta de legitimidade do sistema político e os casos de corrupção que envolve candidatos e seus financiadores não haveria outra solução que não a de afastar a influência do poder econômico das campanhas eleitorais. Embora tal argumentação sugira uma busca de um melhor desenho institucional, carece de respeito às legítimas escolhas de outro importante poder de uma democracia que é o de legislar dentro dos limites constitucionais.⁴⁴

Compreende-se que tais manifestações reafirmam que foram utilizados os princípios constitucionais como capas de sentido e fundamentos retóricos para fazer prevalecer uma visão moralizante do direito que subjuga e fere a separação de poderes de um sistema republicano e democrático, afastando-se, de tal sorte, daqueles limites para uma construção de decisão judicial constitucionalmente adequada na forma defendida pela Crítica Hermenêutica do Direito.

CONCLUSÃO

A guisa de conclusão, o objetivo do presente estudo foi investigar as balizas decisórias que fizeram com que o STF se manifestasse pela inconstitucionalidade da participação das pessoas jurídicas, com recursos financeiros, nas campanhas

eleitorais e se os fundamentos utilizados foram condizentes com a Crítica Hermenêutica do Direito, enquanto teoria de decisão jurídica.

Após a detalhada análise do acórdão e ao percorrermos o caminho que levou a declaração da inconstitucionalidade foi possível perceber que não houve o devido cuidado de fundamentar a decisão de forma substantiva respeitando-se os limites institucionais do Poder Judiciário.

Pelo contrário, a decisão deixa transparecer um forte viés ativista, mesmo que nos votos defenda-se o contrário. É certo que mesmo em questões eminentemente políticas há espaço de atuação do Poder Judiciário, mormente quando para resguardar direitos fundamentais previstos em nossa Constituição. Tal prerrogativa, todavia, não pode servir como álibi para que o intérprete possa dizer qualquer coisa sobre todas as questões sem um mínimo de controle democrático de suas decisões.

O impedimento de financiamento por pessoas jurídicas das campanhas eleitorais não resguarda o sistema de graves desvios que podem ser cometidos pelos atores nele envolvidos. Ao contrário, como já dito, pode vir a agravar a possibilidade de serem identificados tais desvios uma vez que colocam recursos de tal natureza a margem dos mecanismos fiscalizatórios de que dispõe a Justiça Eleitoral.

Da mesma forma, como já dito, o suposto diálogo institucional que teoricamente foi iniciado pelo STF quando declarou a presente inconstitucionalidade e, com isso, devolveu ao Congresso Nacional o próximo movimento para melhor regulamentação da matéria, mostrou-se ineficiente.

É perceptível que um diálogo entre STF e Congresso Nacional sobre determinados temas é desejável e preserva o papel de cada um dos poderes dando uma nova roupagem ao sistema de freios e contrapesos do clássico ensinamento de Montesquieu, além, de contribuir para um melhor controle social de ambos os poderes.

Contudo, os termos em que se deu a manifestação do STF na matéria foi tão peremptório que o diálogo foi calado logo em sua fase embrionária. Isto porque, na esteira do julgamento da ADI nº 4.650, e dando continuidade ao aludido diálogo, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 13.165/2015 em que previa expressamente a possibilidade de doação por pessoas jurídicas, mas, agora, com limites tanto financeiros quando em relação à contratação das empresas doadoras pela Administração Pública na circunscrição do pleito. Não obstante tais definições, a Presidência da República ao receber o projeto de lei para sanção exerceu seu poder de veto especificamente quanto à esta parte permissiva do projeto utilizando como fundamento justamente aquela manifestação do STF na ADI 4.650.

Com o presente cenário devemos indagar se ainda há espaço para o Poder Legislativo buscar novamente uma regulamentação, se for o caso, que permita a participação de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais sem que afronte a decisão do STF ou, de outra banda, se não há mais a possibilidade de facultar tal participação.

Neste ponto, importante perceber que à luz da Crítica Hermenêutica do Direito, concordando-se ou não com tal espécie de financiamento eleitoral, é necessário que as decisões sobre esses e quaisquer outros temas sejam forjadas sob o manto do estado democrático de direito e de um constitucionalismo contemporâneo que deve de plano refutar interpretações individuais que utilizam indevidamente questões morais e políticas para resolver situações que precisam de uma resposta adequada à Constituição e que respeite os limites inerentes à atuação estatal.

Não significa, com isso, que se deva lançar mão de um positivismo mecânico. Pelo contrário, o que se pretende é a preservação da democracia também no campo

jurisdicional por meio de rígidos controles das manifestações judiciais que, como todo pronunciamento do Estado em relação à população deve preservar as liberdades e garantidas individuais ou coletivas mediante controle social do aparato estatal. 

NOTAS

- 1 ANDRADE NETO, João. Ponderação e dever geral de fundamentação no Direito Eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; et. al. *O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 359-379.
- 2 A atuação contramajoritária é aqui compreendida como a atuação do Poder Judiciário para defender elementos essenciais da Constituição que possam vir a ser atacados por majorias eventuais em detrimento de minorias sociais. Cf. BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 450.
- 3 STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017, p. 49-52.
- 4 Há distinções entre o positivismo de Kelsen e de Hart, porém, naquilo que diz respeito à presente abordagem ambos autores compreendem fatidicamente que o Juiz está livre para, dentro dos limites do texto legal, decidir as demandas como melhor lhes convier. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 392-395; e HART, H. L. A. *O conceito de direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 351-356.
- 5 ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito: teoria da argumentação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016, p. 272.
- 6 STRECK, Lenio Luiz. *Lições de Crítica Hermenêutica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 68.
- 7 *Idem, op.cit.*, 2016, p. 148-149.
- 8 DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 240-241.
- 9 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo *apud*. BRASIL. STF. ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015, p. 6.
- 10 LEITE, Glauco Salomão. *Juristocracia e constitucionalismo democrático: do ativismo judicial ao diálogo constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 254-258.
- 11 VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 259.
- 12 A proliferação de princípios tomou proporções tão críticas que já se cunhou a expressão “pam-principiologismo” para designar o fenômeno. Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 162-175.
- 13 GONÇALVES, Gabriel Accioly. *A insinceridade na jurisdição constitucional*. In: Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 43, n. 140, Junho, 2016.
- 14 BRASIL. STF. ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015, p. 42.
- 15 BRASIL. STF. ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015, p. 141.
- 16 BRASIL. Lei Ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 23, § 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acessado em 02 de novembro de 2018.
- 17 SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. *Eleições, dinheiro e democracia: A ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais*. In: *Direitos fundamentais & justiça*: ano 8, nº 26, jan./mar. 2014, 15-38..
- 18 BRASIL. STF. ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015, p. 256.
- 19 *Idem*, p. 142.
- 20 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 15-38.
- 21 DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p.271-279.
- 22 DWORKIN, Ronald *apud* AIETA, Vânia Siciliano. *Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 67-68.

- 23 Encontram-se tramitando no STF as seguintes ações que tratam do pagamento do auxílio moradia: AO 1.773, AO 1.946, AO 1.776, AO 1.945, ACO 2.511, ACO 1.649.
- 24 Trecho do voto, na ADI 4.650, do Relator Min. Luiz Fux em que aborda a sinceridade e realidade institucional para definição pelos próprios parlamentares de regras sobre financiamento de campanhas eleitorais.
- 25 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p 342-343.
- 26 BRITO, Carlos Ayres. *Empresa que financia campanha eleitoral comete abuso de poder econômico*. In: LEITE, George Salomão [et al.] (coord.). *Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 232-242.
- 27 SOARES, Michel Bertoni. *Financiamento eleitoral exclusivamente público? Ponderações entre o financiamento público e o financiamento privado*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Financiamento e prestação de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 39-55. (Tratado de Direito Eleitoral, v.5.).
- 28 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 226.
- 29 STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 380-398.
- 30 *Idem*. *Precedentes judiciais e hermenêutica*. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 113-119.
- 31 VIANA, Antônio Aurélio de Souza; NUNES, Dierle. *Precedentes: a mutação no ônus argumentativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 140.
- 32 PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 63-74.
- 33 SCHLICKMANN, Denise Goulart. *O fim das doações empresariais: o impacto do julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *op. cit.*, 2018, p. 57-76. (Tratado de Direito Eleitoral, v.5.), p. 65.
- 34 LÓPEZ Noriega, Saúl. *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*. Primera edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- 35 LUX, Rosa. *A very brief history of campaign finance*. New York (EUA): Paper Street Publishing, 2016.
- 36 COLLINS, Ronald; SKIVER, David. *When Money speaks: the McCutcheon decision, campaign finance laws and the first amendment*. Illinois (EUA): Top Five Books, LLC, 2014.
- 37 STRECK, *op. cit.*, 2017, p. 649.
- 38 BARROSO, *op. cit.*, 2017, p. 446.
- 39 RAMOS, Elivaldo da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 254
- 40 BARCELOS, Guilherme. *Judicialização da política e ativismo judicial*. Florianópolis: Habitus, 2018, p. 27.
- 41 SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.531-536.
- 42 DRUMMOND, Victor Gameiro. *Elementos para uma teoria da decisão: combatendo a hermenêutica romântica aplicada no Brasil como se fosse uma evolução interpretativa*. In: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). São Leopoldo: Unisinos, 6(3), outubro-dezembro 2014, p. 310-324.
- 43 BRASIL. STF. ADI n. 4.650, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 16 e 17/9/2015, p. 125.
- 44 CHUEIRI, Vera Karam de; XAVIER, Eduardo. *Liberdade de expressão e financiamento eleitoral: Robert Post e o caso Citizen United v. Federal Election Commission*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *op. cit.*, 2018, p. 111-126. (Tratado de Direito Eleitoral, v.5.)



BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA é Mestrando em Direito (Universidade Estácio de Sá), possui Especialização em Direito Eleitoral (Universidade Cândido Mendes, 2009). Formado em História (UFRJ, 2006), bacharelado e licenciatura. É membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Professor em cursos preparatórios para concurso público ministrando a disciplina Direito Eleitoral. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

A disfuncionalidade voluntariosa da vedação de pessoas jurídicas ao processo eleitoral

■ POR WALBER MOURA AGRA E VLADIMIR BELMINO DE ALMEIDA

“Existe algo mais amplo a ser debatido quando o tema é o financiamento de campanhas. Que este seja, pois, objeto de discussões em torno das diversas interfaces da realidade politicoeconômica brasileira, uma vez que a cultura tupiniquim é pautada em um excesso de patrimonialismo que dificulta a probidade.”

A CAPTURA DO PODER POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO

Em recente entrevista, Delfim Netto, economista e ex-ministro da Fazenda, afirmou que, no Brasil, o poder econômico controla o poder político.¹ O ministro baseou sua colocação nas intempéries vividas pelo país, deixando claro que o poder político, sintetizado pelo Congresso Nacional, quedou-se envolto pelo setor privado.² Essa relação entre partidos, políticos e grandes empresas não é um fato recente da história brasileira. Já no governo Juscelino Kubistchek, é possível perceber uma relação mais íntima entre a política e o capital econômico, pela própria relação que se estabelecia entre os governos e as empreiteiras em Brasília.³ O controle de poder político significa o controle da Administração Pública, que se desconecta dos interesses da maioria da população para atender às elites políticas e econômicas.

As instituições brasileiras são incapazes de detectar o emprego dos vultosos recursos que não são contabilizados nas campanhas eleitorais, e o direcionamento desses recursos é estimulado pelas graves desigualdades que atingem a sociedade brasileira, tornando o ambiente político propício ao abuso do poder econômico.

É importante observar que essa problemática não é uma característica exclusiva do Brasil, pelo contrário, os países capitalistas democráticos passam por esse processo há certo tempo.⁴ Paul Singer explica que o confronto entre o poder político e o econômico é fruto das origens de cada um. Enquanto o poder político é exercido, de forma indireta, pelos cidadãos, que são, em sua maioria, trabalhadores, o poder econômico é exercido pelos detentores do capital financeiro, apresentando interesses diversos da maioria da população. Devido a esses interesses contraditórios, decisões tomadas nas esferas políticas, que fazem parte da normalidade do processo democrático, acabam provocando pânico entre os detentores do capital financeiro que detêm, atualmente, a hegemonia do Poder econômico.⁵

Para Bruno Reis, o problema do financiamento eleitoral convive com um paradoxo fruto do liberalismo, ideário este que tenta isolar as desigualdades provenientes do sistema econômico, baseado na livre iniciativa, no princípio isonômico da soberania popular, representado pela parêmia *oneman, one vote*, que traduz a igualdade de oportunidades políticas. Essa tentativa de igualdade política formal se configura como antípoda de um sistema econômico que estimula a acumulação de renda e o sucesso profissional, fenômenos que acarretam concentração de ativos nas mãos de poucos cidadãos, fazendo com que a riqueza e o poder político não possam caminhar juntos, de maneira autônoma. Continua o autor observando que o liberalismo tem a ambição de separar as fontes de poder econômico do poder político, a igualdade formal de voto e a desigualdade de renda, afirmando que todos são iguais perante a lei, sendo um desafio impedir que as assimetrias de recursos não resultem, automaticamente, em assimetrias no acesso político.⁶

Em artigo intitulado *The Theory of Economic Regulation*, George Stigler, estabelecendo a matriz de interesses recíprocos entre os representantes populares e as pessoas jurídicas de grande porte econômico, no contexto da regulação de mercados, sustenta que a normatização, via de regra, é adquirida, desenhada e operada para o benefício dessas pessoas e não para o interesse público. Assim, para Stigler, a consequência da denegação de subsídios ou benesses governamentais é que elas deixarão de financiar as campanhas desses mandatários.⁷

Necessário recorrer, então, às concepções de poder econômico e político para compreender a captura de um pelo outro. Norberto Bobbio traz, em uma acepção ampla, o poder econômico como o domínio privado, por parte de determinados indivíduos, dos meios de produção, fazendo com que a maioria da população tenha que se sujeitar a esses poucos indivíduos para assegurar sua sobrevivência. Ou seja, uma minoria pode indicar e induzir comportamentos específicos para uma maioria.⁸ Por outro lado, conforme se observa, o poder político tem a missão de estruturar as instituições sociais, cominar as sanções em caso de descumprimento das leis e delinear as formas de distribuição dos bens produzidos. Parte-se do postulado de que o povo exerceria esse poder de forma indireta, resultado de um processo democrático de participação popular. A conclusão demonstraria que o poder político possui características suficientes para modificar não só os comportamentos e relações sociais, mas também o funcionamento dos demais poderes, indicando uma forma de instituição de uma organização social.⁹

Carl Schmitt, ao tentar chegar ao conceito do *político*, deixa claro que existe nessa esfera características muito específicas que o diferenciam em relação aos outros âmbitos, principalmente em relação ao ambiente econômico.¹⁰ Um dos principais fatores que contribuem para a captura do poder político pelo econômico consiste na alienação, ou narcotização, de amplos setores da população do debate político, deixando-os inertes diante das medidas tomadas pela elite dirigente, mesmo se estas forem amplamente desfavoráveis ou trouxerem majoritária impopularidade ao governante.¹¹

A fragilização dos liames ideológicos, que é acentuada com o enfraquecimento partidário, o baixo nível educacional e cultural da população, a histórica debilidade da sociedade civil, a manipulação da informação de parte dos grandes órgãos de comunicação no país e outras causas fazem com que a pressão popular não seja efetiva para evitar a captura do poder político. A difusão e o engajamento das redes sociais possibilitam uma atenuação dessa problemática, tornando a pressão popular mais factível e visível, configurando-a como uma ferramenta importante contra a classe política.¹² Não se pode esquecer que as mesmas redes sociais igualmente servem para reproduzir *fakes news* e produzir bolhas herméticas de conteúdo, no que provocam uma alienação maior ainda da sociedade.

A influência do poder econômico é sentida nos países democráticos, variando sua incidência de acordo com as circunstâncias sociopolíticas e econômicas. Em razão dessas circunstâncias, no Brasil há um superdimensionamento dessa influência, fazendo com que os mandatários se distanciem, imensamente, dos interesses da sociedade. A tradição restringe-se apenas em auscultar as demandas populares no ano da renovação de seus mandatos, sem que os seus interesses sejam vetores para o direcionamento da política econômica.

Nos EUA, na maioria dos casos, não há contribuição *quid pro quo* – alicerçada no recebimento de vantagens para a contribuição eleitoral, as quais consistem em troca de favores – mas, sim, o direcionamento da política econômica, fazendo com que esta atenda aos anseios do poder econômico, independentemente do fato de poder estar em conformidade com os interesses sociais, como no caso dos vultosos gastos direcionados para a indústria armamentista.¹³ Dessa forma, a maior parte dessas empresas evita se imiscuir em operações ilícitas e escolhem caminhos que lhes possibilitem um retorno extremamente vantajoso para os seus negócios.¹⁴ Ao contrário dos Estados Unidos, no Brasil o poder econômico não está apenas

interessado no direcionamento da política econômica para atender as suas necessidades, mas concentra suas energias visando, também, à obtenção de privilégios estatais, mesmo que muitos deles sejam angariados por meios ilícitos.

O controle da administração por interesses estranhos aos da população não acontece apenas em decorrência de negociatas, de vários tipos, com o erário público, ou através de relações realizadas dentro de parâmetros legais. Mesmo em países que ostentam baixas taxas de acintes contra a Administração Pública, a realização de políticas econômicas que privilegiam determinados setores, em detrimento da maioria da população, pode provocar efeitos danosos, sem que se possa atribuir-lhe a realização de práticas contrárias aos mandamentos normativos. Conclui-se, então, que, em países que convivem com alto grau de corrupção e outros delitos, a captura do poder político pelo econômico é duplamente mais perniciosa, em razão do direcionamento das políticas econômicas e também da prática de negócios ilícitos com o erário público.

O poder econômico consegue dominar e suplantar o poder político, induzindo a Administração Pública a formular uma política econômica que tenha como objetivo primordial à consecução do poder e à sua manutenção. Esses montantes monetários, de forma mediata ou imediata, provocam reflexos nos pleitos eleitorais, mas podem não ter consequência imediata, como na cooptação realizada pela Presidência da República, na corrupção e no apoio dos *lobbies* e dos grupos de pressão para o financiamento da atividade partidária e política.

No contexto brasileiro, o numerário necessário ao financiamento eleitoral provém dos *lobbies* e dos grupos de pressão, do presidencialismo de cooptação, da atuação direcionada da máquina pública, e, ainda, por intermédio de procedimentos, às vezes complexos, que fazem com que o dinheiro passe diretamente dos detentores de capital econômico para os detentores do capital político. A finalidade última desses agentes econômicos é a dominação da máquina pública para que, por intermédio dessas fontes de recursos, satisfaça os interesses dos detentores do poder econômico. Outrossim, querem que a política econômica implementada impeça uma redistribuição substancial de riquezas, permitindo-lhes que continuem a extrair vultosas somas por intermédio do capital rentista.

Apesar de utilizar mecanismos diferentes, o financiamento eleitoral, o presidencialismo de cooptação, as mais variadas formas de corrupção e a atuação dos *lobbies* e dos grupos de pressão apresentam a mesma finalidade, que é a captura da Administração Pública, fazendo com que estase distancie dos interesses da sociedade. Ontologicamente a máquina pública é um elemento neutro, por essa razão não foi analisada de forma específica. Ela pode transformar-se em uma forma de desvio da constituição econômica quando o seu direcionamento passar a implementar políticas econômicas contrárias ao conteúdo constitucional, em razão de sua captura pelo poder econômico.

Diante da realidade brasileira, torna-se evidente a formação de uma relação recíproca entre o poder econômico e os partidos e políticos, alcançando o poder decisional nas várias instâncias da Federação, o que faz com que a política econômica sofra uma influência premente dos interesses do poder econômico. É com esses acordos que se corporifica a associação entre o poder econômico e o poder político, que não se adequa aos ditames constitucionais.

O que se percebe é que a relação entre o poder econômico e o poder político, saindo das esferas da legalidade, não ocorre apenas no financiamento eleitoral,

perpassando por outros *loci* e em outros momentos que fogem do tempo eleitoral. Bastante simplista, mas não verdadeira, é a afirmação de que a vedação de contribuição por parte de pessoas jurídicas exterminará os ilícitos eleitorais. Como visto, está-se diante de uma questão muito complexa que não se resume no financiamento de campanhas.

A captura do poder político pelo poder econômico, que pode ocorrer por intermédio de meios lícitos ou ilícitos, provoca uma anomalia fulcral no funcionamento das sociedades democráticas, anulando a possibilidade de a soberania popular direcionar os caminhos que a sociedade deve palmilhar. O centro das decisões políticas desloca-se para os detentores do capital, que não se guiam pelos interesses sociais. Como resultado, a constituição econômica, sonhada pelos constituintes da Carta Cidadã, perde a possibilidade de sua concretização.

DA IMPOSSIBILIDADE DE SE IMPEDIR A INTERFERÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL

O campo de incidência da expressão “processo eleitoral” é bastante extenso, compreendendo as múltiplas relações que se estabelecem entre o Poder Judiciário e os candidatos, os partidos políticos, as coligações, o Ministério Público e os cidadãos, com a finalidade de garantir o direito fundamental ao sufrágio. Configura-se como um procedimento complexo, que começa meses antes do pleito, com os debates sobre a pauta política, passando pelas convenções, registro, propaganda, contencioso eleitoral, votação e a diplomação dos eleitos.¹⁵ Ou seja, o processo eleitoral não começa apenas após as convenções e o período de campanha. Normalmente, no início do ano eleitoral ele já desponta com toda sua pujança. Conclui-se, quase como uma tautologia, que não adianta apenas impedir a incidência do poder econômico no período eleitoral.¹⁶

Todavia, não se pode confundir a expressão processo eleitoral com “processo contencioso eleitoral” porque indicam fenômenos jurídicos distintos. Consoante Rodolfo Viana, o processo eleitoral consiste em atos dimensionais que implicarão na formação e manifestação da vontade eleitoral, ao passo que o processo contencioso eleitoral alude ao processo inexoravelmente jurisdicional, desprovido de qualquer feição administrativa ou executiva.¹⁷

É imperiosa a definição do campo de incidência da expressão “processo eleitoral” para demonstrar sua extensão, não podendo ser concebido apenas como período da campanha. Nesse diapasão, mesmo se fosse possível isolar, completamente, a influência do poder econômico em todo o processo eleitoral e não apenas na campanha, ele, seguramente, interferiria nas decisões políticas, escoando seus recursos em períodos antecedentes ou posteriores ao processo eleitoral. Inclusive, porque o dinheiro não serve apenas para comprar eleições, mas, também, presta-se a fins políticos, independentemente se o faz durante o período do pleito ou fora dele.¹⁸

O dinheiro não consiste em um pressuposto imprescindível para vencer pleitos eleitorais, entretanto, ajuda muito, por exemplo, fazendo com que as propostas do candidato sejam conhecidas por mais eleitores e que ele tenha maior estrutura de campanha e assim maior visibilidade, sem mencionar os ilícitos que lhes podem ser atribuídos e que afetam o resultado do pleito. Como o dinheiro se configura em um apanágio para poucos, obviamente que as distorções aumentam, fazendo com que a isonomia eleitoral não possa ser alcançada. A maior disponibilidade

de verba para ser gasta na campanha tem o objetivo de seduzir o eleitor para vinculá-lo a um candidato.¹⁹ E o pior é que os recursos materiais se configuram no instrumento que propicia os mais variados abusos de poder, fazendo com que os candidatos com mais numerário tenham maiores vantagens na disputa.²⁰

Sustenta Bruno Reis que nenhum regime democrático, em país algum, poderá gabar-se de haver extinguido o abuso econômico nos processos eleitorais, pois, diz ele: “O poder econômico e o poder político são como sistemas de vasos comunicantes, contra os quais se podem construir diques mais ou menos eficazes, mas nunca perfeitamente isolantes.”²¹ A metáfora utilizada ilustra muito bem essa situação, que não é peculiar ao Brasil, que se apresenta problemática em todos os sistemas democráticos do mundo, diferenciando-se aí apenas em sua relevância.

Contesta-se o argumento capcioso de que a proibição de financiamento por parte de pessoas jurídica acabaria com os principais problemas referentes aos ilícitos eleitorais. Essa assertiva não é verdadeira e, ao mesmo tempo, configura-se como casuística, haja vista que esconde outras questões pertinentes à análise desse tema, deveras complexo. Todas as vezes em que as pessoas jurídicas precisarem atuar para receber favores do Estado, assim o farão, ainda mais se essa relação se consubstanciar como inofismável à sua sobrevivência e a seu crescimento.

A proibição de contribuição de pessoas jurídicas impossibilitará, apenas, a transparência, aumentando o caixa dois e as condutas ilícitas atinentes à disputa eleitoral, criminalizando o processo político sem a obtenção de vantagem factível. Se o poder econômico não puder capturar o poder político no período eleitoral, tentará assim fazê-lo no período anterior ou posterior ao pleito, continuando esses interesses a estorvar a constituição econômica. Outrossim, como assaz mencionado, as fontes financeiras, para a dominação do poder político, não provêm apenas dos financiadores eleitorais, tais recursos são oriundos, também, da corrupção, dos *lobbies*, ou seja, de uma cadeia de nexos com o setor produtivo.

Com o desiderato de expurgar o poder econômico do processo eleitoral, ao longo de nossa história, tentaram-se várias soluções jurídicas, desde a criminalização da compra de votos, 41-A, até a proibição de doações de pessoas jurídicas, por meio de decisão judicial do STF, em 2015. Infelizmente, nenhuma delas provocou o resultado esperado. Em relação à questão da eficácia das reformas políticas, que são pululantes antes das eleições, Jairo Nicolau sustenta que se criou uma mistificação em torno dessa temática, em virtude de que se vende uma ideia inatingível que seria a refundação da política, sendo fantasioso imaginar que modificações de regras eleitorais possam exercer esse papel.²²

Milton Friedman sustenta que o aumento da burocracia e as dificuldades econômicas, de modo geral, propiciam um terreno fértil para comportamentos imorais e ilícitos.²³ O prêmio Nobel de Economia, de 1976, defende que quanto mais um bem apresentar valor econômico, mais se pagará por ele, mesmo que ocorram impedimentos legais.²⁴ Diante desse pressuposto, o excesso de rigor, concernente a bens materiais e serviços, não se mostra como a melhor opção desejável. Um caso importante que pode ilustrar essa situação é o da Lei Seca, implementada nos Estados Unidos, no período de 1920 a 1933, em razão da 18ª de álcool e com os problemas sociais inerentes, como a violência e a Emenda, que proibiu toda a fabricação, transporte e venda de bebidas alcoólicas para consumo. O efeito causado foi o contrário do esperado, em virtude de que não acabou com o consumo pobreza. O que houve foi o aumento de outros gravames sociais, como a corrupção

e a violência, o enriquecimento de organizações criminosas e a completa desmoralização dessa política de proibição. Em 1933, a mencionada emenda foi revogada, durante o mandato do presidente Roosevelt.²⁵

Situações como essas demonstram que a complexidade social e política não permite confundir a vedação com a não existência do fato. É necessário pensar em outras alternativas, no campo do financiamento de campanha, que não se restrinjam à imposição de proibições, acarretando o incremento do excesso de burocracia e a própria criminalização da política, sem apresentar resultados satisfatórios.²⁶

A separação entre o fático e o normativo, no mundo do Direito, é uma premissa há muito assente. A teoria tridimensional é uma demonstração clássica dessa problemática, afirmando que o fato é proveniente do agir humano, enquanto a norma é a concretização dos valores no plano da conduta social. O fato, o valor e a norma seriam elementos importantíssimos para explicar o fenômeno jurídico.²⁷ Cada vez em que o normativo distanciar-se da realidade, ou seja, em que se apartarem a normalidade da normatividade, haverá um *gap* normativo que provocará a diminuição da eficácia do Direito, fazendo com que sua atuação assemelhe-se a uma folha de papel, no sentido lassalliano.²⁸

Seguindo esse raciocínio, difícil acreditar que a simples vedação do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas seja a solução para a corrupção que assola as instituições brasileiras, em razão de que existem valores e premências financeiras que não serão suprimidas, apenas deslocadas para outras searas para cobrirem o financiamento eleitoral.²⁹ Como o processo eleitoral exige recursos financeiros, abre-se a comporta para que o poderio material do poder econômico possa esvaíse. Assim, configura-se despiendo tentar-se fechar uma alameda, deixando-se outras abertas, quando o próprio sistema eleitoral e o funcionamento da máquina pública forcejam ilegalidades.

Se as campanhas eleitorais são extremamente custosas, sendo o poder econômico determinante para decidir o pleito;³⁰ constituindo-se o financiamento eleitoral um negócio extremamente vantajoso – haja vista ser o lucro auferido bem maior do que o montante aplicado – ficará muito difícil, quase impossível, impedir o financiamento privado de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais. Além disso, o poder econômico ganha maior proeminência, em razão de considerável parcela da população, que não apenas por condições de hipossuficiência, mas, inclusive, por questões culturais, oferecer-se ou aceitar negociar o seu voto em troca de algum bem ou serviço.³¹

Acrescente-se, ainda, o histórico de letargia da legislação e do próprio meio político com a questão da utilização do poder econômico em pavimentações não admitidas pelo Direito. Mesmo as últimas modificações sobre transparência e sanções, relativas à normatização da prestação de contas, ainda não foram suficientes para quebrar a situação de permissividade legal e cultural em relação à atuação do poder econômico. Durante a maior parte da história brasileira, não houve fiscalização do gasto eleitoral. Quando ela passou a ser exigida, assim o foi apenas em sentido formal, sem a devida atenção das autoridades competentes.³²

Mesmo partindo-se da ideia surreal de que seria possível evitar as distorções provocadas pelo dinheiro nos pleitos eleitorais – seja de financiadores, seja da corrupção ou de *lobbies* – não se estaria preservando o sistema político de abusos porque se incentivaria a atuação do poder político, que também é uma forma de distorção, que recorreria, inevitavelmente, ao emprego de recursos materiais. Esse

cenário favorece os mandatários, que têm em suas mãos uma ferramenta poderosa para garantir suas reeleições, dificultando as possibilidades de renovação do sistema. Ou seja, a redução drástica de financiamento eleitoral, se fosse possível, forçosamente, aumentaria a problemática do abuso de poder político, que, igualmente, pode ser favorável aos interesses do poder econômico.³³

CANALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA O CAIXA DOIS

O caixa dois são recursos ofertados como doação eleitoral, disponibilizados em dinheiro ou em bens e serviços, não contabilizados ou falsamente contabilizados pela Justiça Eleitoral. Esta fica sem condições de exercer seu papel de fiscalização e, conseqüentemente, de divulgar resultados realistas, ferindo, mortalmente, a isonomia entre os contendores eleitorais. Mesmo sem cominação específica, o caixa dois é punido como crime, pelo artigo 350 do Código Eleitoral, denominado de falsificação ideológica.³⁴

Para Gisele Goulart e Heloísa Helena, o caixa dois traduz-se na realização de manobras contábeis com a finalidade de obter, esconder, manipular ou utilizar recursos, financeiros ou não, ferindo as normas inerentes à contabilidade eleitoral.³⁵ Sua incidência, necessariamente, ocorre tanto na arrecadação quanto nos gastos, pois ele não pode deixar registros na contabilidade da campanha, não sendo declarado, portanto, nem na entrada nem na saída do caixa. Já o caixa um são recursos doados para o financiamento eleitoral, os quais podem ser materializados em dinheiro ou em bens materiais e serviços, que são declarados à Justiça Eleitoral, seguindo todo o procedimento legal, sendo contabilizados nas prestações de contas parciais e na final. O caixa um não pode provir de recursos de pessoas jurídicas, sejam privadas, e, principalmente, públicas.³⁶

A motivação da atenção para o caixa dois, na realidade eleitoral brasileira, decorre do fato de que os gastos eleitorais são excessivamente altos e os dados divulgados pela Justiça Eleitoral não refletem a realidade factual.³⁷ Normalmente, o montante gasto nas campanhas, bem como a origem desse financiamento, são cobertos em penumbra, ou seja, não há uma transparência total concernente ao seu financiamento.³⁸ Os dados oficiais dos recursos não retratam, fielmente, a realidade do gasto de campanha porque não abrangem, completamente, o montante proveniente do caixa dois.³⁹ Normalmente, o financiamento paralelo é utilizado para todo o tipo de despesas ilícitas, para não ultrapassar o teto de gastos ou não vincular o candidato com o doador.

Quando os recursos advindos do caixa dois são externalizados, por meio de estrutura de campanha, com a realização de eventos ou gastos com propaganda que não foram registrados na prestação de contas, torna-se relativamente fácil provar a existência de valores que não foram contabilizados, em razão da facilidade de sua visualização e atestação fática. A questão é quando se utiliza esse numerário para a compra de votos ou a compra de lideranças políticas, cuja comprovação não consiste em uma tarefa fácil. Mesmo aprimorando-se a fiscalização dos gastos de campanha, de forma a acompanhar todos os desembolsos ao longo de seu percurso, o montante direcionado para a compra de votos ou apoios políticos configura-se de difícil atestação.

O caixa dois, infelizmente, pode ser proveniente de fontes ilícitas. Elas são as mais variadas, podendo ser oriundas de subornos decorrentes de contratos

superfaturados, conseguidos de licitações fraudulentas; da leniência na fiscalização de contratos; do perdão ou redução ilegal de dívidas e multas previdenciárias e tributárias; da confecção de regulamentações que privilegiam determinados setores econômicos; de achaques para a concessão de licenças; da cooptação de agências reguladoras; dentre outras estratégias ilegais.⁴⁰

Com a proibição do Supremo Tribunal Federal, quanto a essas práticas, ocorrida em 2015, igualaram-se, na seara eleitoral, as contribuições oriundas de dinheiro lícito de empresas, com as contribuições advindas de atividades ilícitas, outorgando-se igual tratamento a recursos que têm gênese totalmente diversa. Ou seja, dinheiro do caixa dois não é dinheiro limpo, como defende Samuels, o que não significa que provenha, obrigatoriamente, de fontes ilícitas.⁴¹ Como bem sustentou o ministro Gilmar Mendes, o caixa dois não tem sua fonte advinda, necessariamente, de recursos ilícitos porque pode ser uma opção das empresas para manter doações desconhecidas e evitar achaques de outros políticos.⁴² A consequência dessa vedação jurídica é colocar na ilegalidade recursos lícitos, tratando-os da mesma maneira que os recursos obtidos de forma escusa. Reveste-se de ilegalidade um recurso proveniente de fonte lícita, compelindo um segmento relevante da sociedade, as pessoas jurídicas, a atuar de forma ilícita, o que acarreta um trágico empecilho à eficácia da normatização pertinente.

Se uma pessoa jurídica pode fazer doação, o que era permitido antes de 2015, e não o faz de forma declarada, obviamente a razão é que ela não quer vincular-se ao candidato ou assumir a propriedade do numerário, mas isso não significa, necessariamente, que esses recursos provêm de meios ilícitos. Se ela não pode doar, mas interesses econômicos impelem-na a esse financiamento, o numerário utilizado será ilícito, levando-a a criar setores específicos para o gerenciamento dessa função. Então, a existência do caixa dois provocará o aumento de dinheiro proveniente de meios escusos, o que demandará toda uma estrutura voltada para essa operacionalização, incentivando a prática de outras ilegalidades.

A proibição de doação feita por pessoas jurídicas terminaria incentivando o caixa dois? Como bem alerta Eliane Cantanhêde, prevendo o fato de que, dependendo dos contornos do financiamento eleitoral, se poderá pensar em novas operações para punir a quantidade de abusos em decorrência da medida. Ela observa que, antes da decisão do Supremo Tribunal Federal, vedando o financiamento de pessoas jurídicas, havia o financiamento empresarial “legal e ostensivo”. O risco com a vedação de contribuição de pessoas jurídicas e com a implantação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que, seguramente, não será suficiente para custear a disputa eleitoral, configura-se na inversão radical desse quadro, passando grande parte do financiamento privado a ser ilegal e feito por “baixo dos panos”.⁴³

Para complicar ainda mais a situação, agravando a insegurança jurídica, mesmo quando a contribuição é realizada segundo as normatizações devidas, segmentos do Poder Judiciário e do Ministério Público, têm defendido que doações de campanha, mesmo que tenham sido legalmente declaradas à Justiça Eleitoral, podem ser consideradas como retribuição de um benefício e assim classificadas como caixa dois, em razão de ser uma dissimulação para o pagamento de corrupção. Esse posicionamento causa nítida afronta ao Estado Democrático de Direito porque institucionaliza uma presunção de culpabilidade e, ainda, incrimina uma conduta, sem haver previsão legal.

Ao invés de rediscutir-se as formas de melhorar a fiscalização, a previsibilidade e a garantia da imposição de sanções, privou-se as pessoas jurídicas de expor seu posicionamento político, o qual é imprescindível em uma economia capitalista. Cometeu o Supremo Tribunal Federal, *concessa permissa venia*, a imprudência de matar o doente em lugar de debelar a doença.⁴⁴

Sustenta Mônica Herman que as vedações excessivas da legislação pressionam partidos e candidatos para que as finanças politicopartidárias transitem por caminhos ilegais.⁴⁵ Fernando Neves observa que, com a adoção do sistema público de financiamento exclusivo de campanha, provavelmente, ocorrerão doações privadas em paralelo.⁴⁶ Nicolao Dinodemonstrou preocupação no mesmo sentido, ao afirmar que, mesmo sendo a favor da vedação, visualiza um risco de potencialização do caixa dois.⁴⁷ O alto custo de campanhas, assim como a vedação ao financiamento eleitoral por pessoas jurídicas e a imposição de limites de gastos que não acompanham a realidade fática, acarretam uma preocupação constante sobre a canalização dos recursos para campanhas via caixa dois.⁴⁸

Como noticiou o *site* de pesquisa Às Claras, que trabalha com o levantamento de dados sobre gastos e doações feitas em campanhas eleitorais, existe uma inconsistência nas prestações de contas por incompatibilidade nos números apresentados nas receitas e despesas dos candidatos. Alicerçado em provas fáticas, afirma que há uma rede de financiamento ilegal que se desvia da escrituração contábil para impedir o conhecimento da origem e do destino de seus gastos.⁴⁹

Na conclusão de um estudo elaborado pelos pesquisadores da Universidade de Cambridge, a imposição de restrição aos recursos financeiros que podem ser gastos em uma campanha eleitoral, contribui para incrementar uma disputa mais igualitária, reduz as chances de candidatos ricos serem eleitos e ainda diminui as vantagens auferidas pelos patrocinadores. Portanto, a conclusão a que se chegou foi que o estabelecimento de limites de gastos eleitorais incrementa a competição eleitoral, arrefece o poder político das famílias mais ricas e estimula a que novos atores políticos entrem nas competições eleitorais. Todavia, o mencionado estudo deixa claro que os dados obtidos sofrem limitações porque se desconhece a proporção de recursos que foram direcionados para o caixa dois.⁵⁰ Porém, essa ilação apenas se configura válida se não houver a possibilidade de caixa dois, hipótese improvável dentro da realidade brasileira, o que impede que a conclusão da prestigiosa Universidade possa ser utilizada plenamente.

Enfim, faz-se evidente que existe algo mais amplo a ser debatido quando o tema é o financiamento de campanhas. Que este seja, pois, objeto de discussões em torno das diversas interfaces da realidade politicoeconômica brasileira, uma vez que a cultura tupiniquim é pautada em um excesso de patrimonialismo que dificulta a probidade.⁵¹ 

NOTAS

- 1 PINTO, Ana Estela de Sousa; FRAGA, Érica. Poder Econômico Controla o Poder Político no Brasil, diz Delfim Netto. *Folha de São Paulo*, 07 jul., 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1897865-poder-economico-controla-o-poder-politico-no-brasil-diz-delfim-netto.shtml>>. Acesso em: 10/08/2017.
- 2 O setor privado anulou a única força que controla o capitalismo, que é o Congresso. Não é simplesmente que o Estado e o setor privado tenham feito um incesto, produzido um

- monstrengo. Ele eliminou o único instrumento de educação do capitalismo. Poder econômico controla o poder político no Brasil, diz Delfim Netto. (PINTO, Ana Estela de Sousa; FRAGA, Érica. Poder Econômico Controla o Poder Político no Brasil, diz Delfim Netto. *Folha de São Paulo*, 07 jul., 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1897865-poder-economico-controla-o-poder-politico-no-brasil-diz-delfim-netto.shtml>>. Acesso em: 10/08/2017.)
- 3 CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A Ditadura dos Empreiteiros: As Empresas Nacionais de Construção Pesada, suas Formas Associativas e o Estado Ditatorial Brasileiro, 1964-1985*. 584 f. 2012. Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. p. 61.
 - 4 SINGER. Paul. Poder Político e Poder Econômico nas Democracias Capitalistas. *Carta Capital*, 01 dez., 2011. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/poder-politico-e-poder-economico-nas-democracias-capitalistas>>. Acesso em: 10/08/2017.
 - 5 Isso comprova, mais uma vez, que no capitalismo contemporâneo o Poder político não pode deixar de praticar políticas que, em nome do interesse geral, de fato priorizam o capital financeiro, reforçando a hegemonia deste sobre o Poder econômico. (SINGER. Paul. Poder Político e Poder Econômico nas Democracias Capitalistas. *Carta Capital*, 01 dez., 2011. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/poder-politico-e-poder-economico-nas-democracias-capitalistas>>. Acesso em: 10/08/2017.)
 - 6 REIS, Bruno P.W. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob Um Hiperpresidencialismo Consociativo. In: OLIVER, George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, p. 69.
 - 7 STIGLER, Georg J. *The Theory Economic of Regulation*. In: DAHL, Robert Alan; SHAPIRO, Ian et Alii. *The Democracy Soucebook*. Massachussets: The MITPress, 2003, pp. 393 e 395.
 - 8 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998, v. 1, pp. 954-955.
 - 9 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998, v. 1, pp. 955-956.
 - 10 SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Lisboa: Edições 70, 2015, p. 49.
 - 11 DOWBOR, Ladislau. *A Captura do Poder pelo Sistema Corporativo*. 03 jun., 2016. Disponível em: <<http://dowbor.org/2016/06/a-captura-do-poder-pelo-sistema-corporativo.html>>. Acesso em: 15/02/2018.
 - 12 MAGRANI. Eduardo. *Democracia Conectada: A internet como Ferramenta de Engajamento Político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 19.
 - 13 DEARO, Guilherme. Os Estados Unidos Foram os Que Mais Gastaram na Área Militar em 2013, Mantendo o Primeiro Lugar, com 682 bilhões de Dólares. *Exame*, 05 fev., 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/os-20-paises-com-os-maiores-gastos-militares-do-mundo/>>. Acesso em: 05/03/2018.
 - 14 STRATMANN, Thomas. *Campaign Finance: A Review and as Assessment of The State of the Literature*. Forthcoming, Oxford Handbook of Public Choice; GMU Working Paper in Economics. may, 2017. n. 17-15., p. 15 Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2956460>. Acesso em: 29/11/2017.
 - 15 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed., São Paulo: Editora Atlas. 2011, p. 204.
 - 16 Porém, para que todas as heterogeneidades se façam presentes nesse processo democrático é necessário que a escolha dos representantes e partidos políticos ocorra com a menor influência possível de fatores como o econômico, e de outra sorte, seja a expressão de uma discricionariedade consciente dos cidadãos. (FREITAS, Juliana Rodrigues; BLAGITZ, Patrícia. Financiamento Público de Campanha Eleitoral e a Negativa ao Princípio da Maioria. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai./ ago., 2015, p. 254. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/ballot.2015.17908>>. Acesso em: 24/04/2018.)

- 17 PEREIRA, Rodolfo Viana. *Tutela Coletiva no Direito Eleitoral: Controle Social e Fiscalização das Eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 23.
- 18 SILVERBERG, Brett. *Turning Cash into Votes: The Law and Economics of Campaign Contributions*. *University of Miami Business Law Review*. v. 25:111, n. 1, nov., 2016. p. 115. Disponível em: <<https://repository.law.miami.edu/umblr/vol25/iss1/5/>>. Acesso em 01/12/2017.
- 19 CAMPOS, Mauro Macedo. *Democracia, Partidos e Eleições: Os Custos do Sistema Partidário-Eleitoral no Brasil*. 238 f. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009, p. 16. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-89HGUM>>. Acesso em: 24/04/2018.
- 20 MIGUEL, Luís Filipe. Não Há Eleições Limpas com a Força do Dinheiro. *Carta Capital – Justificando*, 29 jun., 2017. Disponível em: <<http://justificando.com/2017/06/29/nao-ha-eleicao-limpa-com-forca-do-dinheiro/>>. Acesso em 30/01/2017.
- 21 REIS, Bruno P. W. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do Combate à Corrupção. *Novos Estudos – CEBRAP*, abr., 2017. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 07/09/2017.
- 22 NICOLAU, Jairo. Poder. Nenhuma Reforma Política Acabará com a Corrupção, Diz Cientista Político. *Folha de São Paulo*, 18 out., 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1927902-nenhuma-reforma-politica-acabara-com-a-corrupcao-diz-cientista-politico.shtml>>. Acesso em 18/10/2017.
- 23 FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN, Rose. *Livre Para Escolher*. Trad. Lígia Filgueiras. 1 ed., Rio de Janeiro: Record, 2015, recurso digital. 5727 a 5797 de 7075.
- 24 FRANÇA, Felipe Melo. Décadas Atrás, Friedman Já Discutia os Incentivos das Instituições à Corrupção. *Mercado Popular: Economia Livre e Justiça Social*, 18 set., 2015. Disponível: <<http://mercadopopular.org/2015/09/friedman-corrupcao/>>. Acesso em: 20/11/2017.
- 25 CORRÊA, Gasparino. Consumo vs. Tráfico: Não Aprendemos Nada com Al Capone. *Carta Capital – Justificando*, 27 mai., 2015. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/05/27/consumo-vs- trafico-nao-aprendemos-nada-com-al-capone/>>. Acesso em: 28/03/2018.
- 26 A excessiva burocracia do Estado brasileiro, com inúmeras tramitações e mil e uma autoridades ofiçantes em cada postulação também ajuda a alimentar esse estado de coisas inconstitucionais, onde o ato de ofício dos servidores públicos privilegia quem paga. Enfim, nada tem com a doação de empresas para campanhas, porque se houve direcionamento de licitações, por exemplo, é porque o regime jurídico-administrativo de controle e repressão falhou. Mas, no Brasil é assim mesmo: para problemas complexos, soluções simples. (COSTA, Antonielle. Mudança no Financiamento de Campanha Vai Aumentar o “Caixa 2” e o Uso de “Laranjas”, Diz Especialista em Direito Político. *Ponta na Curva*, 27 jun., 2016. Disponível em: <<http://www.pontonacurva.com.br/entrevista-da-semana/mudanca-no-financiamento-de-campanha-vai-aumentar-o-caixa-2-e-o-uso-de-laranjas-diz-especialista-em-direito-politico/429>>. Acesso em: 20/11/2017.)
- 27 REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 553.
- 28 LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es Una Constitución?* Buenos Aires: Siglo veinte uno, 1969, p. 21.
- 29 COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo e Poder Econômico. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, número esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, 2013, p. 171. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2013vWAp167/315>>. Acesso em: 28/03/2018.
- 30 COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo e Poder Econômico. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, número esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, 2013, p. 171. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2013vWAp167/315>>. Acesso em: 28/03/2018.
- 31 [...] isso vem de uma longa tradição clientelista que remete à Roma, onde os ricos e poderosos satisfaziam os chamados clientes distribuindo coisas. É uma tradição que aqui desembocou no

- clientelismo que conhecemos. Na história do País, o clientelismo se manteve a partir de uma concepção patrimonialista do Estado e é expressada através da cultura de que quando se tem acesso aos ricos, se tem acesso ao Estado. No caso da compra de votos, como ela se manifesta entre os que têm menor renda, boa parte dos pobres acha que política é coisa de rico e que eles (políticos) só procuram no momento das eleições. (NETO, Joviniano. *Compra de Voto é Prática Antiga. Jornal A Tarde*, a. 96, n. 32.635, Salvador, 14 de agosto de 2008, p. 16).
- 32 SAMPAIO JUNIOR, José Herval. A Análise Substancial das Contas de Campanha Eleitoral como Instrumento de Combate ao Abuso do Poder. *JusBrasil*, 2016. Disponível em: <<https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/377451637/a-analise-substancial-das-contas-de-campanha-eleitoral-como-instrumento-de-combate-ao-abuso-do-poder>>. Acesso em: 18/04/2018.
 - 33 STRATMANN, Thomas. Campaign Finance: A Review and as Assessment of The State of the Literature. Forthcoming, *Oxford Handbook of Public Choice; GMU Working Paper in Economics*. may., 2017. n. 17-15., p. 04. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2956460>. Acesso em: 29/11/2017.
 - 34 GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes Eleitorais*. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 278-282.
 - 35 SCHLICKMANN, Denise Goulart; LÜBKE, Heloísa Helena Bastos Silva. Financiamento de Campanhas Eleitorais: Avaliação das Proposições Apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Congresso Nacional. *Resenha Eleitoral*. Nova Série, v. 15, 2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/financiamento-de-campanhas-eleitorais-avaliacao-das-proposicoes-apresentadas-pelo-tribunal-superior-eleitoral-ao-congresso-nacional/index1225.html?no_cache=1&Hash=86eb7a536c4e0695c4268006fd667d30>. Acesso em: 22/03/2018.
 - 36 PIAZER, João Batista Martins. A Figura Típica do Caixa Dois Eleitoral. Monografia (Graduação em Direito). 62 f. 2015. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015, pp. 37-38. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/135050>>. Acesso em: 25/04/2018.
 - 37 O segundo motivo por que as prestações de contas sobre eleições não retratam adequadamente a realidade é o caixa dois de partidos e candidatos. Há uma percepção consensual entre os especialistas de que os recursos recebidos e gastos em campanhas são registrados de forma incompleta pelos candidatos. (GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins (Coords.). *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. p. 28. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em 22/11/2017.)
 - 38 BRAUD, Philippe. *Le Suffrage Universel Contre Le Démocratie*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1980, p. 229.
 - 39 SPECK, Bruno Wilhem. O Dinheiro e a Política no Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 04 mai., 2010. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-dinheiro-e-a-politica-no-brasil/>> Acesso em: 13/08/2017.
 - 40 CALHEIROS, Renan; ABRAMO, Claudio Weber. O Financiamento Público Exclusivo de Campanhas Combate ao Caixa Dois? *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 27870. Seção Tendências / Debates, Data: 23/7/2005, p. A3.
 - 41 SAMUELS, David. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. *Suffragium – Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jun. 2007, p. 11. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/752>>. Acesso em: 16/04/2018.
 - 42 SCHREIBER, Mariana. Gilmar Mendes Diz que Caixa Dois Precisa Ser ‘Desmistificado’: ‘É Opção de Empresas para Evitar Achaque’. *BBC Brasil*, 10 mar., 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39227149>>. Acesso em: 11/11/2017.
 - 43 CANTANHÊDE, Eliane. Até a Próxima Lava Jato. *O Estado de São Paulo*, 25 ago. 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ate-a-proxima-lava-jato,70001949_606>. Acesso em: 25/04/2018.

- 44 COSTA, Antonielle. Mudança no Financiamento de Campanha Vai Aumentar o “Caixa 2” a o Uso de “Laranjas”; Diz Especialista em Direito Político. *Ponta na Curva*, 27 jun., 2016. Disponível em: <<http://www.pontonacurva.com.br/entrevista-da-semana/mudanca-no-financiamento-de-campanha-vai-aumentar-o-caixa-2-e-o-uso-de-laranjas-diz-especialista-em-direito-politico/429>>. Acesso em: 20/11/2017.
- 45 CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri/SP: Manole, 2004, p. 143.
- 46 SILVA, Fernando Neves da. Financiamento da Campanha Política e Corrupção Eleitoral. *Consulex: Revista Jurídica*, v. 7, n. 144, jan., 2003, p. 37.
- 47 FALCÃO, Márcio; TALENTO, Aguirre. Mudança Potencializa Caixa Dois, Diz Vice-Procurador-Geral-Eleitoral. *Folha de São Paulo*, 07 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799761-mudanca-potencializa-caixa-dois-diz-vice-procurador-geral-eleitoral.shtml>>. Acesso em: 20/11/2017
- 48 MORAES, Géorgia. Em Seminário, Especialistas Apontam Risco de Caixa Dois nas Campanhas de 2016. *Câmara Notícias*, 24 fev., 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/504201-EM-SEMINARIO,%20ESPECIALISTAS-APONTAM-RISCO-DE-CAIXA-DOIS-NAS-CAMPANHAS-DE-2016.html>>. Acesso em: 20/11/2017.
- 49 Esclarecimento retirado do site Às Claras: Doações eleitorais chegam a seus destinos tanto diretamente quanto indiretamente. Receitas indiretas são transferências realizadas por outros, que por sua vez receberam o dinheiro também direta ou indiretamente. Para determinar os recursos líquidos que chegam aos destinos finais (ou seja, para evitar que se conte duas ou mais vezes o mesmo dinheiro) é necessário compensar todas as transferências. Acontece que as contas de receitas e despesas apresentadas tanto por candidatos quanto por comitês eleitorais não são compatíveis. Receitas declaradas como provenientes de transferências de um candidato ou comitê não coincidem com despesas declaradas como tendo sido realizadas pela origem, e vice-versa. Isso introduz uma imprecisão no cálculo, levando a incerteza a respeito de quanto dinheiro, afinal, circula nas eleições. Pelo mesmo motivo, nestes gráficos a soma dos montantes que saem das empresas não é exatamente igual à soma dos recursos que chegam aos destinos. (ÀS CLARAS. *As Quinze Principais Doadoras e o Financiamento dos Partidos*: Eleições 2014. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 30/07/2017.)
- 50 AVIS, Eric; et al. Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage. *NBER Working Paper Series*, Cambridge, n. 23508, jun., 2017, p. 17. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23508.pdf>>. Acesso em 20/06/2017.
- 51 COSTA, Gustavo Pereira da. *Heranças Patrimonialistas, (Dis)Funções Burocráticas, Práticas Gerenciais e os Novos Arranjos do Estado em Rede*: Entendendo a Configuração Atual da Administração Pública Brasileira. 256 f. 2012. Tese (Doutorado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012, p. 60.

ARQUIVO PESSOAL



WALBER MOURA AGRA é Mestre pela UFPE, Doutor pela UFPE/Università Degli Studio Di Firenze, Pós-Doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV, Livre Docente pela Universidade de São Paulo (USP), Professor da Universidade Federal do Estado de Pernambuco, Visiting Research Scholar of Cardozo Law School, Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC, Membro Correspondente do Cerdradi – Centre d’Études Et de Recherchessur lès Droit Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays em Développement, Professor Visitante da Università degli Studio di Lecce, Membro do Conselho Científico do Doutorado de Universidade de Lecce, Visiting Research Scholar of Cardozo Law School, Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC, Membro Correspondente do Cerdradi – Centre d’Études Et de Recherchessur lès Droit Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays em Développement, Procurador do Estado de Pernambuco. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB, Advogado.

ARQUIVO PESSOAL



VLADIMIR BELMINO DE ALMEIDA é especialista em Direito Eleitoral, membro fundador e Coordenador Institucional da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, membro da Academia de Letras Jurídicas do Amapá e membro da Academia Amapaense Maçônica de Letras, membro da Comissão Especial de Estudos da Reforma Política do CFOAB, assessor legislativo no Senado Federal, Advogado.

O Direito Eleitoral em tempos de *fake news*: o que é isto, um fato sabidamente inverídico?

■ POR GUILHERME BARCELOS

“Nunca é demais lembrar a linha tênue entre a restrição da liberdade de expressão e a censura. No caso das *fake news* pensamos que não estaríamos diante de uma censura propriamente dita. Ocorre que isso somente poderia ser sindicável à luz da faticidade, e é por isso que os órgãos de controle deverão ter muita parcimônia, até mesmo para não imporem verdadeiras censuras travestidas de combates a tais intempéries (tais e quais as falsas notícias).”

O artigo destina-se a perquirir o significado e a disciplina legal de um instituto já recorrente no universo do Direito Eleitoral, especialmente no que tange a propaganda eleitoral, qual seja o *fato sabidamente inverídico*.

Sabidamente inverídico é um fato notoriamente mentiroso. Como afirma o professor de Harvard Robert Darnton, as notícias falsas são relatadas pelo menos desde a Idade Antiga (século VI, especificamente). Em tempos de relativismo crescente e de verdade fluída (ou *pós-verdade*), contudo, verificar este fato não é tarefa das mais simples. Assim sendo, o texto procurará perquirir como a doutrina eleitoralista majoritária tem enfrentado o tema, mas, mais do que isso, como a jurisprudência assim o tem enfrentado. De mais a mais, o texto destinará espaço importante à abordagem crítica (*descritiva*, mas também *prescritiva*) de um fenômeno conhecido de todos nós, sobretudo nestes tempos hodiernos, qual seja o fenômeno das chamadas *Fake News*.

O tema é atual e controverso e, portanto, demasiado relevante. E basta, para tanto, verificar as recentes manifestações de vários Ministros do TSE, no sentido de externar preocupações diversas acerca do controle das chamadas *fake news* algo extremamente marcante no processo eleitoral de 2018.

O QUE É ISTO, UM FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO?

Não há texto sem contexto. Contextualizemos, então, a nossa fala, desde já. Com efeito, antes de qualquer coisa, é de bom alvitre mencionar que quando estivermos falando em *fatos sabidamente inverídicos* estaremos tratando de um fenômeno que surge na propaganda eleitoral ou em notícias envoltas a candidatos, partidos e coligações, e, portanto, vinculado aos processos eleitorais, e também de um mesmo instituto (fato típico) que encontra previsão na legislação cível-eleitoral, bem assim na legislação penal eleitoral. O contexto é jurídico-doutrinário, por conseguinte, ao passo que, com isso, nos afastamos aqui de eventuais abordagens *sociológicas*, não raramente abstratas, *políticas* e até mesmo de abordagens quantitativo-estatísticas¹. Dito isso, sigamos.

O título do capítulo em voga não poderia ter sido mais claro: afinal, o que é um fato sabidamente inverídico? Este instituto transita, pois, entre a verdade e a mentira na propaganda eleitoral *lato sensu* e em notícias publicadas nos diversos meios de comunicação social no ambiente da disputa político-eleitoral.

Sabidamente inverídico é um fato notoriamente mentiroso, despido de controvérsias acerca da sua “não veracidade”. Em tempos de relativismo crescente e de verdade fluída (ou *pós-verdade*²), contudo, verificar este qualitativo (o sabidamente inverídico) não é tarefa das mais simples.

Robert Darnton, que é professor emérito da Universidade de Harvard, conta, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, que as notícias falsas (ou a veiculação de fatos sabidamente inverídicos) são relatadas pelo menos desde a Idade Antiga, no século VI, especificamente. Procópio foi um historiador bizantino do século 6 famoso por escrever a história do império de Justiniano. Mas “ele também escreveu um texto secreto, chamado ‘Anekdotá’, e ali espalhou ‘fake news’, arruinando completamente a reputação do imperador Justiniano e de outros”³.

Segundo Darnton, o principal difusor de fatos sabidamente inverídicos foi Pietro Arentino (1492-1556), jornalista e aventureiro do século XVI. Em 1522, quando sua

carreira começou, ele escrevia poemas curtos, sonetos, e os grudava na estátua de um personagem chamado Pasquino, perto da Piazza Navona, em Roma. Ele difamava a cada dia um dos cardeais candidatos ao papado. E os poemas eram hilários. Ele çoava de um que era muito tímido dizendo que era o filho da mamãe, dizia que outros tinham amantes etc.⁴ Esses poemas, de acordo com Darnton, ficaram conhecidos como “pasquinadas”. Eram *fake new* sem forma de poesia atacando figuras públicas, (que) fizeram grande sucesso, e Arentino as usou para chantagear pessoas, papas, figuras do império romano, etc., que lhe pagavam para que ele não publicasse essa espécie de “tuite” ancestral⁵.

Já na Londres de 1770 os chamados “homem-parágrafo” recolhiam fofocas, as redigiam em um único parágrafo em pedacinhos de papel e vendiam para impressores/editores, que as imprimiam em forma de pequenas reportagens muitas vezes difamatórias⁶. Segundo Darnton, “essas histórias eram muito mais escandalosas do que as de hoje”⁷. E essa “tática” de disseminação de fatos (não raramente inverídicos) atuava também em Paris “às vésperas da Revolução Francesa”⁸.

No Brasil, como frisa Luis Felipe Salomão em artigo de opinião publicado em periódico de circulação nacional, “houve o caso do brigadeiro Eduardo Gomes, da UDN, representando a elite daquele tempo, enfrentando Getúlio, do PTB, o ‘pai dos pobres’”⁹. Em discurso, Eduardo Gomes disse que não precisava dos “votos dessa malta” para se eleger presidente. Ele queria se referir aos companheiros mais próximos de Getúlio. No dicionário, malta é sinônimo de bando ou grupo de pessoas de condição inferior. Acontece que malta também é sinônimo da comida que trabalhadores rurais levam em marmitas para se alimentar na roça. Espertamente, os getulistas aproveitaram-se disso e passaram a espalhar que Eduardo Gomes “é bonito e é solteiro, mas não quer voto de marmiteiro”. No caso, imputava-se falsamente ao Brigadeiro o preconceito contra os pobres trabalhadores que comiam na marmita. Deu resultado: o brigadeiro naufragou, e Getúlio venceu a eleição¹⁰.

Percebe-se, desde logo, que o tema não é nada novo, inclusive no que se refere aos processos eleitorais do país. Os chamados *fatos sabidamente inverídicos* acompanham o espaço público, em geral, e as eleições, em específico, desde sempre, pode-se dizer. E a doutrina eleitoralista majoritária converge em sua conceituação.

Com efeito, para Rodrigo López Zílio, a mensagem, qualificada de sabidamente inverídica, é aquela que contém “inverdade flagrante que não apresente controvérsias”¹¹. Assim, para que reste verificado este qualitativo (*sabidamente inverídico*), segundo o eleitoralista gaúcho “não basta apenas veicular afirmação de caráter inverídico”¹².

O *plus* verificado no adjetivo *sabidamente* pressupõe um caráter notório, incontroverso, acerca da inverdade veiculada e, mais do que isso, um componente subjetivo por parte daquele que faz a referida veiculação, qual seja o pleno conhecimento acerca da mentira disseminada, isto é, a disseminação de um fato *que se sabe* inverídico¹³.

Já para José Jairo Gomes, tratando especificamente da questão à luz do contexto político-eleitoral, dentre os princípios que regem a propaganda destacam-se os da informação e veracidade¹⁴. Pelo primeiro, segundo o autor, é direito dos eleitores receber todas as informações sobre os participantes do certame, sejam elas positivas ou negativas. Só assim poderão exercer o sufrágio com consciência e responsabilidade. Quanto ao segundo, os fatos e informações veiculados devem apresentar similitude com a verdade factual ou histórica¹⁵. É justamente nesse contexto que surgem os chamados fatos sabidamente inverídicos, que representam, sem mais,

verdadeira afronta ao direito dos eleitores de obterem informações verdadeiras sobre o processo eleitoral *lato sensu*.

A propaganda eleitoral, segundo Gomes, tem o sentido de proporcionar aos candidatos oportunidade de expor suas imagens, ideias e seus projetos, de sorte a convencer os eleitores de que são a melhor opção e captar-lhes o voto. Está claro, assim sendo, “que não deve ser desvirtuada, tornando-se palco de contendas pessoais, agressões morais ou de difusão de mentiras, fraudes e outras imposturas”¹⁶.

O fato sabidamente inverídico, dessa maneira, para o jurista mineiro seria aquela afirmação formulada em contexto político-eleitoral que seja “sabidamente inverídica”¹⁷, isto é, que a inverdade veiculada abarque incontroversa quanto à sua caracterização. De toda e qualquer maneira, Jairo Gomes faz um importante alerta segundo o qual “em ambiente democrático, os contrastes aflorarão no debate político-ideológico, sobretudo por ocasião da campanha política”¹⁸, ao passo que a crítica, ainda que contundente, “faz parte do discurso político, traduzindo a dialética própria do regime democrático, assentado que é no enfrentamento de ideias”¹⁹. Daí que se deve ter muita parcimônia ao enfrentar-se este tema no âmbito eleitoral, até mesmo para não engessar (ou mesmo cercear) a propaganda eleitoral, que é um direito dos candidatos, partidos e coligações, mas, principalmente, do eleitorado.

Por sua vez, para Frederico Alvim, o fato sabidamente inverídico no contexto político-eleitoreiro é aquele fato, veiculado em propaganda eleitoral em sentido amplo ou em quaisquer dos meios de comunicação social, “que contém inverdade flagrante que não apresente controvérsia”²⁰.

Percebe-se, dessa forma, que a doutrina realmente converge na conceituação do que seria um fato sabidamente inverídico veiculado no contexto eleitoral – seja na propaganda eleitoral propriamente dita, seja nos diversos órgãos de comunicação social (jornais impressos ou internet, p. ex.).

Sabidamente inverídico, dessa maneira, é um fato notoriamente mentiroso, aquele que não admite controvérsias acerca da sua veracidade, cuja veiculação, diga-se de passagem, foi realizada por aquele sujeito sabedor da dita inverdade.

De toda e qualquer maneira, é importante frisar que não há como definir aprioristicamente se um determinado fato é ou não é sabidamente inverídico. É a facticidade de cada caso, no final das contas, que irá determinar se há ou não a indigitada veiculação de fatos sabidamente inverídicos pelos atores eleitorais ou por quaisquer dos meios de comunicação social disponíveis à comunidade política.

DO FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA:

Uma vez conceituado o que seriam os tais fatos sabidamente inverídicos no contexto das campanhas eleitorais, é importante perquirir qual o tratamento que a legislação eleitoral posta atribui(u) à respectiva temática.

A expressão “fato sabidamente inverídico” ou “conceito, imagem ou afirmação sabidamente inverídica” aparece na legislação eleitoral *lato sensu* em duas oportunidades, ao menos. A primeira, é como causa de pedir do chamado *direito de resposta*, tal e qual o art. 58 da Lei nº 9504/97 (Lei Geral das Eleições). E a segunda é no art. 323 do Código Eleitoral brasileiro, a partir de um *crime eleitoral* devidamente tipificado no ordenamento jurídico nacional. Começemos pela primeira.

Segundo o art. 58 da Lei nº 9504/97 “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação

atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou *sabidamente inverídica*, difundidos por qualquer veículo de comunicação social”²¹.

Trata-se, aqui, do chamado direito de resposta, uma ação eleitoral que visa reparar, mediante resposta no mesmo veículo de comunicação, imagem de candidatos, partidos ou coligações atacadas por outrem em razão da veiculação de eventual conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou, ressalte-se, *sabidamente inverídica*.

A esse respeito, percebe-se que a veiculação de fatos *sabidamente inverídicos* é causa de pedir da ação de direito de resposta, cabendo, assim, aos interessados-atingidos (candidatos, partidos ou coligações) objetivar, perante a Justiça Eleitoral, a devida reparação, que se dará, pois, através da veiculação de resposta no mesmo veículo de comunicação no qual o ataque fora formulado (p. ex. propaganda eleitoral no horário eleitoral gratuito – rádio e televisão, na imprensa escrita, na internet, etc.).

Tutela-se aqui a chamada “honra eleitoral” dos envolvidos no processo eleitoral, ao passo que o direito de resposta nada mais é do que um instrumento tendente a garantir a “legítima defesa da honra eleitoral”, para citar expressão de Velloso e Agra²². Esta é a tutela direta ou imediata. A tutela indireta ou mediata nada mais é, diga-se de passagem, do que entregar ao eleitorado um conteúdo propagandístico destinado a informar (algo que é o cerne da própria propaganda eleitoral e a sua razão de existir).

A ação em comento, não obstante se encontre prevista em legislação ordinária (como o é a Lei das Eleições), carrega verdadeiro estofo constitucional, afinal, o texto constitucional de 1988 prevê, em seu art. 5º, inciso V, que “é assegurado o *direito de resposta*, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”²³.

São legitimados ativos para esta ação os candidatos, partidos e as coligações atingidos, ainda que indiretamente. A legitimidade é concorrente. E são legitimados passivos os mesmos legitimados ativos, mas também os órgãos de comunicação em geral. O rito processual correspondente, assim como as sanções respectivas, se encontra disciplinado nos arts. 58 e seguintes da já citada Lei nº 9504/97 (a Lei Geral das Eleições – LE)²⁴. E as modalidades de direito de resposta se circunscrevem a: propaganda eleitoral no rádio e na televisão (horário eleitoral gratuito), propaganda eleitoral nos órgãos de imprensa escrita, propaganda eleitoral na internet; mas não só, é cabível, pois bem, direito de resposta contra quaisquer dos órgãos de comunicação social em geral, seja a chamada imprensa tradicional, seja os demais meios de comunicação atualmente vigorantes, como redes sociais, blogs, sites, etc.

Já a segunda oportunidade em que a expressão “fato *sabidamente inverídico*” ou “conceito, imagem ou afirmação *sabidamente inverídica*” aparece na legislação eleitoral é a partir do texto constante do art. 323 do Código Eleitoral, segundo o qual configura crime eleitoral a conduta de “Divulgar, na propaganda, fatos que sabe *inverídicos*, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado”²⁵.

Nesse diapasão, o art. 243, inciso IX, do Código Eleitoral tem como intolerável a propaganda “que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública”²⁶. E tais condutas, ao final

e ao cabo, dentre as quais se encontra a divulgação de propaganda com conteúdo sabidamente inverídico, se encontram tipificadas através dos arts. 323 a 326 do mesmo Código Eleitoral²⁷.

DA JURISPRUDÊNCIA – O FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO E O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A jurisdição eleitoral, de maneira geral, enfrenta sistematicamente a temática objeto deste artigo, à qual, eleição a eleição, demanda uma enxurrada de processos eleitorais nos quais se discute a existência ou não de divulgações caluniosas, difamatórias, injuriosas ou mesmo sabidamente inverídicas entre candidatos ou entre estes e os diversos meios de comunicação social, tradicionais ou não. Os processos em comento, por sua vez, consubstanciam-se em direitos de resposta, representações por propaganda eleitoral irregular e feitos criminais, ainda que em número mais reduzido.

Tratando do direito de resposta, especialmente, é importante afirmar a preocupação recorrente que a Justiça Eleitoral demonstra no sentido de não “engessar” o debate público-eleitoral. Com efeito, o debate entre os candidatos é premissa indispensável ao transcurso de um processo eleitoral genuinamente democrático. Este debate, por seu turno, demanda não só a apresentação de projetos e propostas, mas também a construção de críticas aos respectivos adversários. Dito de outra maneira, a propaganda eleitoral *lato sensu* não se limita apenas e tão somente à chamada propaganda positiva ou propositiva, cristalizando-se também no seu oposto, ou seja, a propaganda negativa, a crítica política, a denúncia de descaminhos praticados pelos respectivos adversários etc. Daí, pois bem, que é sempre necessário “traçar a distinção entre a mera crítica ao homem público e a ofensa”, como bem adverte Rodrigo Lopez Zílio²⁸.

Com efeito, segundo a doutrina de Zílio, “a crítica – ainda que contundente – faz parte do debate eleitoral, e o direito de resposta somente é cabível quando evidenciado atos que extrapolam o efeito da mera crítica, atingindo a reputação ou a honra de um candidato, partido ou coligação”²⁹. Afirmações e apreciações desairosas, que, na vida privada, poderiam ofender a honra objetiva e subjetiva de pessoas, chegando até mesmo a caracterizar crime, perdem esse matiz quando empregadas no debate político-eleitoral. Assim, não são de estranhar assertivas apimentadas, críticas contundentes, denúncias constrangedoras, cobranças e questionamentos agudos. Tudo isso insere-se na dialética democrática³⁰. As críticas apresentadas na propaganda eleitoral, buscando responsabilizar governantes pela má-condução das atividades de governo “são inerentes ao debate eleitoral e consubstanciam típico discurso de oposição” (Ac n° 349/2002, rel. Min. Sálvio de Figueiredo; Ac. n° 588/2002, rel. Min. Caputo Bastos)³¹.

É nesse íterim, por oportuno, que também se circunscreve – e assim deve ser mesmo – a problemática envolta aos chamados “fatos sabidamente inverídicos”. Assim, para o deferimento do direito de resposta e/ou para a procedência de eventual ação penal, “não basta apenas veicular afirmação de caráter inverídico, porquanto a lei exige um *plus* – vedando a afirmação ‘sabidamente’ inverídica”³².

Assim caminha, pois, a jurisprudência historicamente consagrada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. A livre manifestação do pensamento, veiculada nos meios de divulgação de informação disponíveis na internet, somente estará passível

de limitação nos casos em que houver ofensa a honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos (Recurso Especial Eleitoral nº 204014, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/11/2015). O exercício de direito de resposta, em prol da liberdade de expressão, é de ser concedido excepcionalmente. Viabiliza-se apenas quando for possível extrair, da afirmação apontada como sabidamente inverídica, ofensa de caráter pessoal a candidato, partido ou coligação, situação não verificada na espécie (Representação nº 143952, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 02/10/2014).

Nesse prisma, o TSE assentou desde há muito que “a mensagem, para ser qualificada como sabidamente inverídica, deve conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias. Não é possível transformar o pedido de resposta em processo investigatório com intuito de comprovar a veracidade das versões controversas sustentadas pelas partes” (Representação nº 367516 – Rel. Henrique Neves – j. 26.10.2010)³³.

Na linha de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, o exercício de direito de resposta, em prol da liberdade de expressão, é de ser concedido excepcionalmente. Viabiliza-se apenas quando for possível extrair, da afirmação apontada como sabidamente inverídica, ofensa de caráter pessoal a candidato, partido ou coligação. [...] O direito de resposta não se presta a rebater a liberdade de expressão e de opinião que são inerentes à crítica política e ao debate eleitoral. [...]. O fato sabidamente inverídico a que se refere o art. 58 da Lei nº 9.504/97, para fins de concessão de direito de resposta, é aquele que não demanda investigação, ou seja, deve ser perceptível de plano. [...]. (Representação nº 139448, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 02/10/2014).

Dessa maneira, “não caracteriza fato sabidamente inverídico crítica à administração baseada em fatos noticiados pela imprensa. A mensagem, para ser qualificada como sabidamente inverídica, deve conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias [...]. Na mesma linha, a Rp 3681-23/DF, rel. Min. Joelson Dias, publicada no mural em 28.10.2010”.(Ac. de 30.9.2014 no Rp nº 126713, rel. Min. Herman Benjamin; no mesmo sentido o Ac de 28.9.2010 na R-Rp 296241, de 28.9.2010, Rel. Min. Henrique Neves).

Conforme várias decisões do TSE, “Para efeito de concessão de direito de resposta, não caracterizam fato sabidamente inverídico a crítica à administração baseada em fatos noticiados pela imprensa. A mensagem, para ser qualificada como sabidamente inverídica, deve conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias” (R-Rp 2962-41, de 28.9.2010, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 28.9.2010). Na mesma linha, a Rp 3681-23/DF, rel. Min. Joelson Dias, publicada no mural em 28.10.2010 [...] (Representação nº 126713, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 30/09/2014). E mais, no mesmo sentido, a partir do que “[...]. Somente poderá ser outorgado direito de resposta quando for possível extrair, da afirmação apontada como sabidamente inverídica, ofensa de caráter pessoal a candidato, partido ou coligação. [...]. Não há falar em direito de resposta quando o fato atacado configurar controvérsia entre propostas de candidatos, restrita à esfera dos debates políticos, próprio do confronto ideológico. [...]” (Representação nº 124115, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/09/2014).

Daí, ao final e ao cabo, que o fato sabidamente inverídico, a que se referem o art. 58 da Lei nº 9.504/97 e o art. 323 do Código Eleitoral, “é aquele que não demanda investigação, ou seja, deve ser perceptível de plano, a ‘olhos desarmados’. Além disso, deve denotar ofensa de caráter pessoal a candidato, partido ou coligação”. [...]. (Representação nº 121177, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/09/2014).

Assim sendo, percebe-se que a jurisprudência eleitoral sedimentada a partir da interpretação do que seria um fato sabidamente inverídico no universo das eleições, especialmente a partir da cadeia decisória historicamente consolidada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, é no sentido de que a expressão em voga, ao devido reconhecimento, demandará sempre a veiculação de uma inverdade flagrante, que não apresente controvérsias; mas, mais do que isso, demandará igualmente que a flagrante inverdade precitada abarque tons de ofensa pessoal, seja ao candidato, ao partido ou a coligação.

O FENÔMENO DAS *FAKE NEWS* E A RECENTE ABORDAGEM DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA: O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O COMBATE ÀS FALSAS NOTÍCIAS

Depois de realizarmos uma abordagem acerca do que seriam os tais fatos sabidamente inverídicos no universo político-eleitoral, de expressar como tal instituto é positivado no direito brasileiro e também de perquirir como a jurisdição eleitoral tem enfrentado este tema nos feitos que lhes são submetidos eleição a eleição, cumpre-nos abordar, finalmente, um tema de extrema relevância, atualidade e pertinência, qual seja a controvérsia envolta às chamadas *fake news*.

Com efeito, não é novidade o que aconteceu nas últimas eleições presidenciais norte-americanas, nas quais pipocaram denúncias de interferência russa no resultado do pleito, que teria se dado mediante a manipulação de dados e a disseminação de notícias falsas, sobretudo naqueles estados indecisos. Esta realidade permeou, de igual maneira, as eleições presidenciais da República francesa e as eleições parlamentares no Reino Unido. E não foi diferente quanto ao Brasil.

A esse respeito, a abordagem da academia e da imprensa acerca do tema tem sido constante. E uma constatação, no entanto, parece ser unânime: o Brasil não está preparado para lidar com este fenômeno. A verdade é que nenhum país do Mundo está, nem mesmo aqueles que possuem democracias muito mais antigas e robustas, como é o caso dos Estados Unidos da América³⁴. Os fatos falam por si.

Com a popularização de sites, blogs e páginas nas redes sociais que alegam oferecer conteúdo informativo, fica fácil o eleitor cair numa armadilha. O problema das “notícias falsas” não é exclusividade da internet, nem é uma novidade. No entanto, o que mudou foi o alcance e a velocidade que esses assuntos se espalham. Levantamento realizado pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (Gpopai) da Universidade de São Paulo (USP), revela que essa ameaça é bem maior do que se imaginava. Somente nas redes sociais, 12 milhões de pessoas compartilham informações inverídicas, as chamadas *fake news*. O mundo entrou em alerta após o FBI apontar que as eleições para presidente dos Estados Unidos foram intensamente influenciadas por ataques que teriam partido de hackers da Rússia³⁵. De acordo com o estudo da USP, informações inverídicas jogadas na rede mundial de computadores podem chegar a todos os brasileiros

que têm acesso à internet. A estrutura de campanha criada por um candidato pode não ser suficiente para desmentir as acusações, o que pode causar uma reviravolta no cenário das eleições³⁶.

O ano de 2018 foi de eleições gerais no Brasil – Presidência, Câmara dos Deputados, Senado, Governos estaduais, Assembleias Legislativas. E as instituições ficaram de olho nesse fenômeno que hoje em dia tomou proporções continentais. Combater e conter a proliferação de notícias falsas na internet é um grande desafio do Tribunal Superior Eleitoral. A avaliação é do ministro Luis Felipe Salomão, que assumiu [...] uma vaga de membro substituto da corte. Para Salomão, com restrições orçamentárias, redes sociais terão uso ampliado nas Eleições [...]³⁷. Na opinião dele, o TSE terá que examinar a questão com bastante cuidado para não impedir a utilização “proveitosa” que as redes sociais podem gerar para as campanhas, que não podem ser financiadas por pessoas jurídicas, fato que acarretará limitações orçamentárias. Ao mesmo tempo, Salomão analisou que o tribunal deve estar sempre atento e controlar notícias falsas para que não atrapalhem o pleito ou modifiquem de forma desonesta a vontade do eleitor. De acordo com o ministro, o TSE analisa possibilidades de situações que podem ser criadas por causa desse recente fenômeno mundial. Ele lembrou também que alguns projetos de lei que buscam regular a matéria já estão tramitando no Congresso³⁸⁻³⁹.

No final de 2017 o TSE fez aprovar dez projetos de Resoluções a regularem o processo eleitoral ocorrido no ano passado. Dentre elas, por sua vez, figurou a Resolução disciplinadora da propaganda eleitoral. E nela a preocupação do TSE em coibir as chamadas *fake news* no então processo eleitoral de 2018 ficou externada, algo que se deu a partir da previsão de remoção de propagandas falsas na internet. Além disso, contudo, medidas outras foram tomadas pela Corte, especialmente a partir de um grupo de trabalho – chamado de “Conselho Consultivo”, que tem por missão a confecção de uma Resolução própria apenas e tão somente para tratar do tema das notícias falsas⁴⁰. A ideia é colher subsídios a partir da análise aprofundada de como outros países – principalmente Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França – enfrentam a questão. E assim, de que várias medidas acabassem previstas no texto normativo, tais como remoção das notícias da internet, buscas e apreensões, bloqueio de bens etc. A abordagem é dúplice: preventiva e repressiva. Daí que, ao final e ao cabo, tudo isso denota, pois, a insuficiência do atual regramento jurídico-eleitoral de modo a coibir a disseminação das *fake news*. Além da concreta preocupação das instituições para com tal fenômeno, especialmente do TSE.

Como afirma o professor Diogo Rais, “Fake news é um termo novo, mas é um problema velho. É um problema muito semelhante ao trote e ao boato”. Para o professor, “Fake news não é uma mentira, é uma mentira que parece verdade. É uma forma de enganar as pessoas. Acho que o principal elemento que diferencia ela é isso”⁴¹. Mesmo sendo um problema velho, não há como ignorar que ele tem tomado proporções gigantescas nos últimos tempos, a ponto de ter se tornado um verdadeiro “negócio”⁴². Este, no final das contas, pode configurar um primeiro problema nesta abordagem – com pretensão normativa – da Justiça Eleitoral, o da *insuficiência*. Assim, ainda que a iniciativa seja louvável em seus desideratos, pode-se afirmar que a pretensão de controle geral não será suficiente por si só a coibir esta prática, hoje em dia absolutamente disseminada e cada vez mais sofisticada – a disseminação de falsas notícias se tornou um mercado, com profissionais *expert* no tema, que poderíamos intitular de mercadores da mentira.

Esta, diga-se de passagem, é a opinião do escritor inglês Misha Glenny, autor de *Mercado Sombrio*⁴³ e *McMáfia*⁴⁴. Os dois livros de Glenny detalham como criminosos especializados se aproveitam da rede de computadores para enganar pessoas comuns. Os métodos usados, como o anonimato e a técnica de apagar rastros, são parecidos com os da produção das *fake news*, numa guerra cada vez mais cara à democracia, em que a verdade é a primeira a desaparecer⁴⁵. Segundo ele, o Brasil “tem muitos usuários de internet competentes, muitos bons engenheiros de softwares, mas as estruturas governamentais do país são subdesenvolvidas” para lidar com este problema⁴⁶. Já para Fábio Malini, a força-tarefa para combater a *fake news* é irrelevante. Para ele, “a cultura das notícias falsas se desenvolve cada vez mais nas redes sociais privadas, como o WhatsApp”, surgindo daí a imensa “dificuldade de apurar crimes disseminados dentro dos grupos”⁴⁷. Assim, como diz Glenny, se a internet mudou o cotidiano das pessoas, “também as deixou reféns a golpes de todos os tipos, a partir de e-mails, aplicativos de mensagens instantâneas e notícias falsas”. E o Brasil, segundo o escritor britânico, não está preparado para lidar com o problema. Para Glenny, “mesmo quando você olha para os Estados Unidos e para o Reino Unido e o estrago que as notícias falsas causaram nestes países, filtros e barreiras sofisticados estão falhando, e esses artifícios não existem no Brasil”⁴⁸. O Brasil não está em uma posição favorável, conclui. Logo, embora necessário este controle, talvez não tenhamos os meios hábeis a efetivá-lo e não estejamos estruturalmente preparados para lidar com o problema.

Já o segundo problema desta abordagem da Justiça Eleitoral é de índole de legalidade, inclusive constitucional (de legalidade constitucional, para utilizar aqui uma expressão de Elías Díaz)⁴⁹. Eis a nossa maior preocupação. Com efeito, a perspectiva normativa nas eleições vindouras já denota iminentes edições de uma Resolução específica por parte do TSE, as quais, segundo o Ministro Luiz Fux, incluirão “medidas de constrição de bens, medidas de restrição de eventual liberdade daqueles que estiverem em flagrante delito, se preparando para cometer esse tipo de estratégia deletéria que, digamos assim, numa linguagem coloquial derreteram algumas candidaturas”⁵⁰. Isso ocorreu em 2018. E deverá ocorrer para as próximas eleições de 2020. Ocorre que nenhuma destas possíveis medidas encontra previsão legislativa. E é justamente essa a questão.

A primeira questão, dessa maneira, é de índole constitucional e de separação de poderes: a competência para legislar é do Poder Legislativo. E eventual Resolução nesse sentido, erguida pelo Poder Judiciário (Eleitoral, no caso), representaria em tese uma afronta direta ao princípio republicano, na vertente da separação dos poderes constitucionalmente consagrada (CF, art. 1º). E a segunda questão, derradeira que é, é de legalidade em sentido estrito, valendo trazer aqui a redação constante do art. 105, *caput*, da Lei nº 9504/97, segundo a qual “Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”. A previsão de “constrição de bens” ou “restrição da liberdade” equivale, seguramente, ao estabelecimento de sanções. E o estabelecimento destas por via de Resolução nada mais é, pois, do que legislar por via oblíqua. Daí, enfim, a nossa reticência em cancelar eventuais medidas dessa natureza.

Por fim, nunca é demais rememorar a linha tênue entre a restrição da liberdade de expressão e a censura. No caso das *fake news* pensamos que não estaríamos diante de uma censura propriamente dita. Ocorre que isso somente poderia ser vindicável à luz da facticidade, e é por isso que os órgãos de controle deverão ter muita parcimônia, até mesmo para não imporem verdadeiras censuras travestidas de combates a tais intempéries (tais e quais as falsas notícias).

CONCLUSÃO

O artigo destinou-se a perquirir o significado e a disciplina legal de um instituto já recorrente no universo do Direito Eleitoral, especialmente no que tange a propaganda eleitoral, qual seja o fato sabidamente inverídico.

Tal e qual demonstrado no curso do texto, sabidamente inverídico é um fato notoriamente mentiroso, despido de controvérsias acerca da sua “não veracidade”. Percebeu-se, pois, que a doutrina converge na conceituação do que seria um *fato sabidamente inverídico* veiculado no contexto eleitoral – seja na propaganda eleitoral propriamente dita, seja nos diversos órgãos de comunicação social (jornais impressos ou internet, p. ex.). Sabidamente inverídico, dessa maneira, é um fato notoriamente mentiroso, aquele que não admite controvérsias acerca da sua veracidade, cuja veiculação, diga-se de passagem, foi realizada por aquele sujeito sabedor da dita inverdade.

A expressão “fato sabidamente inverídico” ou “conceito, imagem ou afirmação sabidamente inverídica” aparece na legislação eleitoral *lato sensu* em duas oportunidades, ao menos. A primeira, é como causa de pedir do chamado *direito de resposta*, tal e qual o art. 58 da Lei nº 9504/97 (Lei Geral das Eleições). E a segunda é no art. 323 do Código Eleitoral brasileiro, a partir de um *crime eleitoral* devidamente tipificado no ordenamento jurídico nacional.

Já jurisprudência eleitoral sedimentada a partir da interpretação do que seria um fato sabidamente inverídico no universo das eleições, especialmente a partir da cadeia decisória historicamente consolidada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, é no sentido de que a expressão em voga, ao devido reconhecimento, demandará sempre a *veiculação de uma inverdade flagrante, que não apresente controvérsias*; mas, mais do que isso, demandará igualmente que a flagrante inverdade precitada abarque tons de *ofensa pessoal*, seja ao candidato, ao partido ou a coligação.

De mais a mais, no que tange a recente abordagem da Justiça Eleitoral acerca dos fenômenos das chamadas *fake news*, o artigo avençou e indicou dois problemas na mesma, o primeiro de suficiência, e o segundo de legalidade. Especialmente quanto ao segundo, de índole de legalidade, inclusive constitucional, pôde-se demonstrar que a perspectiva normativa para as últimas eleições do ano de 2018 denotaram a iminente edição de uma Resolução específica por parte do TSE, a qual incluiu “medidas de constrição de bens, medidas de restrição de eventual liberdade daqueles que estiverem em flagrante delito, se preparando para cometer esse tipo de estratégia deletéria que, digamos assim, numa linguagem coloquial derreteram algumas candidaturas”. Ocorre que nenhuma destas possíveis medidas encontra previsão legislativa. Assim, o primeiro problema de legalidade desta pretensão normativa é de índole constitucional e de separação de poderes: a competência para legislar é do Poder Legislativo. E eventual Resolução nesse sentido, erguida pelo

Poder Judiciário (Eleitoral, no caso), representaria em tese uma *afronta direta ao princípio republicano*, na vertente da *separação dos poderes* constitucionalmente consagrada (CF, art. 1º). E o segundo é de legalidade em sentido estrito, por afronta à redação constante do artigo 105, caput, da Lei nº 9504/97. A previsão de “constrição de bens” ou “restrição da liberdade” equivale, seguramente, ao estabelecimento de sanções. E o estabelecimento destas por via de Resolução nada mais é, pois, do que legislar por via oblíqua. Daí, enfim, a nossa reticência em cancelar eventuais medidas dessa natureza. Por fim, nunca é demais rememorar a linha tênue entre a restrição da liberdade de expressão e a censura. No caso das *fake news* pensamos que não estaríamos diante de uma censura propriamente dita. Ocorre que isso somente poderia ser sindicável à luz da faticidade, e é por isso que os órgãos de controle deverão ter muita parcimônia, até mesmo para não imporem verdadeiras censuras travestidas de combates a tais intempéries (tais e quais as falsas notícias).

Dessa forma, por tudo que buscamos evidenciar à luz da proposta que envolveu a confecção do texto, pode-se determinar que fatos sabidamente inverídicos são aqueles que denotam a veiculação de uma inverdade flagrante, que não apresente controvérsias, e cujo conteúdo, de igual maneira, esteja caracterizado por um matiz de *ofensa pessoal*, seja ao candidato, ao partido ou a coligação. 

NOTAS

- 1 A esse respeito, ver: PÁDUA, Luciano. *Fake news* tiveram impacto limitado nas eleições americanas. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/fake-news-tiveram-impacto-limitado-nas-eleicoes-americanas-08012018>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 2 Esta palavra foi eleita a palavra do ano de 2016 pelo Dicionário Oxford. Segundo o dicionário, *pós-verdade* é “um adjetivo que se relaciona ou denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência em molda a opinião pública do que apelos à emoção e crenças pessoais”.
- 3 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 4 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 5 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 6 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 7 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 8 DARNTON, Robert. Notícias falsas existem desde o século 6, afirma historiador Robert Darnton. Entrevista: Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1859726-noticias-falsas-existem-desde-o-seculo-6-afirma-historiador-robert-darnton.shtml>. Acesso em 11 jan. 2018.

- 9 SALOMÃO, Luis Felipe. Notícias falsas e eleições: interesses estratégicos estão vinculados às possibilidades, tecnologicamente facilitadas, de 'tornar comum' o conteúdo veiculado. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/noticias-falsas-eleicoes-22267403>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 10 SALOMÃO, Luis Felipe. Notícias falsas e eleições: interesses estratégicos estão vinculados às possibilidades, tecnologicamente facilitadas, de 'tornar comum' o conteúdo veiculado. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/noticias-falsas-eleicoes-22267403>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 11 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 12 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 13 A esse respeito, ver: NEISSER, Fernando. *Crime e Mentira na Política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 253 ss.
- 14 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 411.
- 15 Idem, *ibidem*.
- 16 Idem, *ibidem*.
- 17 Idem, p. 412.
- 18 Idem, p. 413.
- 19 Idem, *ibidem*.
- 20 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 345.
- 21 BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- 22 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 253.
- 23 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- 24 A esse respeito, ver os arts. 58 ss. do referido diploma legal: BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- 25 BRASIL. Lei Federal n° 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral Brasileiro). Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- 26 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 411.
- 27 BRASIL. Lei Federal n° 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral Brasileiro). Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- 28 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 29 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 30 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 412.
- 31 Idem, p. 414.
- 32 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 33 ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.
- 34 Sobre o tema, ver: SALOMÃO, Luis Felipe. *Notícia falsa na internet é desafio para o TSE em 2018*. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/noticia-falsa-internet-desafio-tse-2018-salomaio>. Acesso em 18 jan. 2018.

- 35 SOUZA, Renato. 12 milhões de pessoas compartilham informações inverídicas, diz pesquisa. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/01/02/internas_polbraeco,650860/como-combater-fake-news.shtml. Acesso em 18 jan. 2018.
- 36 SOUZA, Renato. 12 milhões de pessoas compartilham informações inverídicas, diz pesquisa. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/01/02/internas_polbraeco,650860/como-combater-fake-news.shtml. Acesso em 18 jan. 2018.
- 37 SALOMÃO, Luis Felipe. Notícia falsa na internet é desafio para o TSE em 2018. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/noticia-falsa-internet-desafio-tse-2018-saloma>. Acesso em 18 jan. 2018.
- 38 SALOMÃO, Luis Felipe. Notícia falsa na internet é desafio para o TSE em 2018. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/noticia-falsa-internet-desafio-tse-2018-saloma>. Acesso em 18 jan. 2018.
- 39 A esse respeito, ver: SOUZA, Renato. Senado quer leis para combater notícias falsas na internet. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/12/12/internas_polbraeco,647504/senado-quer-leis-para-combater-fake-news-na-internet.shtml. Acesso em 18 jan. 2018.
- 40 A esse respeito, ver: BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Fake news e regras para a propaganda eleitoral na internet são temas de reunião no TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/fake-news-e-regras-para-a-propaganda-eleitoral-na-internet-sao-temas-de-reuniao-no-tse>. Acesso em 18 jan. 2018.
- 41 AMORIM, Felipe. Justiça Eleitoral pode punir quem publicar *fake news* em redes sociais. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/01/11/justica-eleitoral-pode-punir-quem-publicar-fake-news-em-redes-sociais.htm>. Acesso em 18 jan. 2018.
- 42 Sobre o tema, indicamos a leitura de belíssima matéria jornalística promovida pelo editorial do jornal Correio Braziliense, a saber: BRASIL, Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- 43 GLENNY, Misha. Mercado Sombrio: o cibercrime e você. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 384 p.
- 44 GLENNY, Misha. McMáfia: Crime sem fronteiras. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, 464 p.
- 45 BRASIL, Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- 46 BRASIL, Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- 47 BRASIL, Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- 48 BRASIL, Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- 49 DÍAZ, Elías. Estado de derecho y derechos humanos. Novos estudos jurídicos, Itajaí, ano I, n.1, p.16, jun.1995.
- 50 SOUZA, André de. Contra 'fake news', Fux prevê até mesmo bloqueio de bens e detenção. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/contra-fake-news-fux-preve-ate-mesmo-bloqueio-de-bens-detencao-22206756>. Acesso em 18 jan. 2018.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.
- AMORIM, Felipe. Justiça Eleitoral pode punir quem publicar *fake news* em redes sociais. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/01/11/justica-eleitoral-pode-punir-quem-publicar-fake-news-em-redes-sociais.htm>. Acesso em 18 jan. 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 jan. 2018.

- _____. Lei Federal nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral Brasileiro). Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- _____. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 13 jan. 2018.
- _____. Correio Braziliense. Fake News: Memórias de mercenários. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.net.br/fakenews/index2.html>. Acesso em 21 jan. 2018.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Fake news e regras para a propaganda eleitoral na internet são temas de reunião no TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/fake-news-e-regras-para-a-propaganda-eleitoral-na-internet-sao-temas-de-reuniao-no-tse>. Acesso em 18 jan. 2018.
- COURA, Kalleo. *Mercadores da mentira*. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/mercadores-da-mentira-23012017>. Acesso em 11 jan. 2018.
- DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y derechos humanos*. Novos estudos jurídicos, Itajaí, ano I, n.1, p.16, jun.1995.
- DOLAN, Eric W. Os efeitos de notícias falsas sobre o julgamento podem ser difíceis de corrigir. Disponível em: <http://psicoativo.com/2017/12/fake-news-efeitos-noticias-falsas-sobre-julgamento-dificéis-de-corriger.html>. Acesso em 11 jan. 2018.
- GLENNY, Misha. *McMáfia: Crime sem fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, 464 p.
- _____. *Mercado Sombrio: o cibercrime e você*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 384 p.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- NEISSER, Fernando. *Crime e Mentira na Política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- PÁDUA, Luciano. Fake news tiveram impacto limitado nas eleições americanas. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/fake-news-tiveram-impacto-limitado-nas-eleicoes-americanas-08012018>. Acesso em 11 jan. 2018.
- SALOMÃO, Luis Felipe. *Notícias falsas e eleições: interesses estratégicos estão vinculados às possibilidades, tecnologicamente facilitadas, de 'tornar comum' o conteúdo veiculado*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/noticias-falsas-eleicoes-22267403>. Acesso em 11 jan. 2018.
- _____. Notícia falsa na internet é desafio para o TSE em 2018. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/noticia-falsa-internet-desafio-tse-2018-salomao>. Acesso em 18 jan. 2018.
- SOUZA, André de. Contra 'fake news', Fux prevê até mesmo bloqueio de bens e detenção. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/contra-fake-news-fux-preve-ate-mesmo-bloqueio-de-bens-detencao-22206756>. Acesso em 18 jan. 2018.
- SOUZA, Renato. 12 milhões de pessoas compartilham informações inverídicas, diz pesquisa. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/01/02/internas_polbraeco,650860/como-combater-fake-news.shtml. Acesso em 18 jan. 2018.
- _____. Senado quer leis para combater notícias falsas na internet. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/12/12/internas_polbraeco,647504/senado-quer-leis-para-combater-fake-news-na-internet.shtml. Acesso em 18 jan. 2018.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.



ARQUIVO PESCAL

GUILHERME BARCELOS é Mestre em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS/RS). Especialista (Pós-Graduado) em Direito Constitucional e em Direito Eleitoral. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP/RS). Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro do Grupo de Pesquisa "Observatório Eleitoral" da Escola Superior de Direito Eleitoral da UERJ (ESDEL-UERJ/RJ). Parecerista da Revista "Ballot" da Escola Superior de Direito Eleitoral da UERJ (ESDEL-UERJ/RJ). Advogado, sócio do escritório "Barcelos & Alarcon Advogados Associados" (Brasília/DF).

Propostas para uma reforma política a serviço do povo brasileiro

■ POR CÉLIO ROBERTO TURINO DE MIRANDA

“Democracia pressupõe uma vida política sem excessos, com profundidade na análise dos problemas, ética na condução de suas ações, coragem e consistência na apresentação de soluções, e isso não está vinculado a dinheiro e sim a compromisso cidadão; ao contrário, o dinheiro, quando muito, está associado à distorção do que deveria ser um compromisso cidadão.”

Identificados os problemas e apontado o padrão ético para a sua superação, cabe, de maneira clara e precisa, organizar as propostas de superação. Não se trata apenas da superação de indivíduos ou grupos que exercem o poder político, mas da superação de um bem engendrado, sistema de controle social, político, econômico e cultural. Nisso as classes dominantes no Brasil são realmente competentes, exercendo o mando desde os tempos das Capitânicas Hereditárias. Salvo algumas famílias que exercem o poder diretamente, a maioria dos políticos, inclusive, não passam de reles empregados das grandes empresas e castas a ‘cupinzarem’ o Brasil.

Tanto os “políticos”, quanto a mídia e o Sistema dominante, quando falam de reforma política, a reduzem a uma simples reforma eleitoral (e sempre com regras que os beneficiem, registre-se), ora tratando da forma de representação (se voto aberto, como é hoje, se distrital majoritário ou distrital misto, ou lista fechada, em que a ordem dos parlamentares é estabelecida pelos partidos), ora, nem isso. No fundo tudo não passa de ‘distrações’ a manter tudo como dantes. Para uma reforma política profunda e estrutural há que adotar as seguintes medidas:

REDUÇÃO NA QUANTIDADE DE PARLAMENTARES, PARA 380 DEPUTADOS E 54 SENADORES

O Congresso Nacional brasileiro é, ao mesmo tempo, ineficiente, caro, não representativo e não responsivo (capacidade de responder às demandas e necessidades da sociedade). É um Congresso numeroso, mas que, ao mesmo tempo, não representa a sociedade, ou melhor, representa apenas aos seus patrões, às castas econômicas e políticas, essas sim, super-representadas por um Congresso que vive de costas para o Brasil. Neste momento, melhorar a qualidade da representação política pressupõe diminuir a quantidade da representação, permitindo um maior controle social sobre a atividade parlamentar e eficiência no trabalho.

Para Deputados seriam distribuídos na seguinte proporção: para o primeiro milhão de eleitores: 4 deputados (mesmo quando a unidade da federação tiver menos que um milhão de eleitores); depois, para cada 500 mil eleitores, acrescenta-se uma nova vaga. Em 2018 eram aproximadamente 147 milhões de eleitores no país, distribuídos em 27 unidades da federação (para o primeiro milhão de eleitores, ou menos, nas 27 unidades da federação \times 4 vagas = 108 deputados; para os seguintes 120 milhões, a cada 500.000 \times 2 = 240; mais um máximo de 27 para números quebrados), o que totalizaria um máximo de 375 Deputados.

DEPUTADOS ESCOLHIDOS PELOS POVOS INDÍGENAS

O Brasil tem uma população originária de aproximadamente um milhão de pessoas, distribuídas por todas as unidades da federação. Com isso essa população não consegue alcançar um coeficiente mínimo de representação em nenhum estado (o último deputado assumidamente indígena, foi o cacique Juruna, eleito em 1982, pelo estado do Rio de Janeiro, mais com um voto de adesão e proposto político que propriamente de representação indígena, até porque ele era Xavante, natural do estado do Mato Grosso). Não se trata de um privilégio, mas de alteração na forma de votação para escolha de deputados indígenas, que, para escolha de deputados, teriam um colégio eleitoral nacional (o que resultaria em 4 vagas, como nas unidades da federação com menos de um milhão de eleitores).

Para Senadores, redução de vagas de 3 (três) para 2 (dois) por unidade da federação. A terceira vaga de senador é resquício do “Pacote de Abril”, da Ditadura Militar, que instituiu o Senador Biônico.

A adoção dessas medidas também tem o efeito de tornar a representação no Congresso mais proporcional, reduzindo a distorção hoje existente. Atualmente a diferença de peso do voto entre um eleitor paulista que vota em Roraima – 324 mil eleitores – e um roraimense que vota em São Paulo – 32.715.000 eleitores – é de 11 vezes (uma vaga a cada 40.000 eleitores em Roraima e uma vaga para cada 467 mil eleitores em SP). Não se trata de uma questão regional, que é uniformizada pela representação igualitária no Senado, mas de uma questão democrática, reduzindo desigualdades na representação política. Com a nova forma de proporção, a diferença seria reduzida para 5,7, ainda assim uma diferença, mas ao menos mais próxima do princípio “um cidadão, um voto!”. Os EUA, com uma população de 322 milhões de habitantes, têm 435 deputados e 100 senadores, para 50 estados, assim como a França está promovendo sua reforma política para redução em 1/3 no tamanho de seu Congresso; é inescapável que o Brasil, com toda sua crise na representação política, trate deste assunto na próxima legislatura e que ele seja encaminhado para consulta e deliberação popular, via Plebiscito.

REDUÇÃO EM 50% NO CUSTO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR NO BRASIL

O custo médio por parlamentar no Brasil é de US\$ 4.415 milhões/ano, o segundo maior do mundo, atrás apenas dos EUA; em países como Alemanha, França, Argentina ou México é de, respectivamente, US\$ 1.191 milhão, 1.079 milhão, 1,917 milhão, 1,777 milhão. Junto ao Plebiscito para redução da quantidade de parlamentares, deve ser aberta consulta popular para a redução dos orçamentos para o Congresso, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. A meta deveria ser recolocar o custo parlamentar no Brasil em equivalência com o custo mundial, o que significa uma redução de 50% no custo total do Congresso Nacional, que deveria ser estabelecido em lei. Com isso o custo máximo ficaria em US\$ 2 milhões/ano por parlamentar. No projeto de lei para a Consulta plebiscitária será apresentada a seguinte questão: Congelamento nominal no orçamento do Congresso, com redução de 10% ao ano até alcançar o custo médio mundial. Em 2022 esta medida resultaria em uma economia anual de R\$ 7 bilhões. Para Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores se adotaria a mesma consulta, no mesmo processo plebiscitário, acrescentando o veto a que legislativos estaduais e municipais utilizem recursos de transferências de impostos para o financiamento de suas atividades, que devem ser custeados exclusivamente com a arrecadação de Impostos local. Isso resultaria em uma economia de aproximadamente R\$ 5 bilhões em Assembleias Legislativas e de 7,6 bilhões em Câmaras de Vereadores. Antes que alguém diga que esta redução de custos desvaloriza a democracia, ao contrário, ela a valoriza; primeiro, por tornar a representação mais próxima da realidade do povo; segundo, por estabelecer um padrão parlamentar com menos excesso e desperdício, e com isso mais eficiente; terceiro, por aproximar o custo parlamentar do Brasil ao custo dos demais países civilizados, e ainda assim a um valor superior a esta média, mas menos absurdo que atualmente.

FIM DO FUNDO PÚBLICO ELEITORAL

O fim do Fundo Público Eleitoral no valor de R\$ 1,7 bilhão em 2018, com manutenção da proibição do impedimento de contribuições de pessoa jurídica,

teto para despesas eleitorais e teto nominal para doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais, incluindo candidatos. O Fundo Partidário já tem valores elevados para a atividade político-partidária (R\$ 800 milhões em 2018) e o Fundo Eleitoral, criado em 2017, distorce por completo a vontade do eleitor em renovar o parlamento, isso porque os recursos são concentrados nos grandes partidos, exatamente os maiores responsáveis pela degradação da política no Brasil. Na situação atual os brasileiros são obrigados a financiar exatamente aqueles partidos que o povo mais rejeita; além de o Fundo eleitoral estimular o mercado de compra e venda de deputados, como se assiste a olhos vistos. Política ao alcance da cidadania é política de baixo custo, por isso participativa e colaborativa.

FORTALECIMENTO DE OBSERVATÓRIOS DA CIDADANIA

O Fortalecimento de Observatórios da Cidadania evidencia para o cidadão o acompanhamento sobre licitações, contratações e medições de serviços públicos. O povo manda e o governo obedece, esse tem que ser o princípio, mas infelizmente isso jamais ocorrerá sem mecanismos de controle cidadão. A proposta é dar passos adiante nos processos de transparência, tornado obrigatório o repasse de dados para Observatórios Sociais, criando um Índice de Custos para contratação de Serviços Públicos (há dados mais que suficientes para se obter indicadores de custo em todos os serviços e compras públicas, a exemplo o Índice de Custos da Construção Civil, tornando mais fácil o acompanhamento e comparação de custos de contratos públicos).

LIMITE PARA REELEIÇÕES SUCESSIVAS EM MESMO CARGO PARLAMENTAR

Política não é profissão, é inconcebível que tenhamos parlamentares com 30, 40 anos de mandatos sucessivos. Claro que há exceções, em que alguns (poucos) parlamentares com sucessivos mandatos o exercem com ética e compromisso público, mas a regra em mandatos longevos é o corrompimento e a acomodação. A proposta é estabelecer um limite para duas reeleições no mesmo cargo.

REVOGATÓRIA PARA MANDATOS

Este é um princípio básico da democracia: o povo é soberano é dele que emana o poder. Isso está inscrito em nossa Constituição, mas em nossa democracia sequestrada tal princípio não é aplicado. Há o mecanismo do *impeachment*, mas que é seguro nas mãos de quem controla o parlamento, tornando-se fonte de crises e arbitrariedades. Vários países democráticos adotam o mecanismo da Revogatória, tanto para cargos executivos como parlamentares. A revogatória seria chamada quando o eleito descumpra com o programa submetido a eleição (que deveria ser registrado previamente), ou em caso de desvios no exercício do cargo. Caberia ao legislativo, ou a uma quantidade de assinaturas da população (ao menos a mesma quantidade de assinaturas que os votos do eleito, para evitar abusos) convocar Plebiscitos Revogatórios quando se cumprissem determinados requisitos. Tendo o Brasil adotado o presidencialismo (e não o parlamentarismo) como modo de governo, este é o mais eficiente procedimento para a resolução democrática de impasses políticos, evitando intermináveis crises (como a que o Brasil vive no presente) e com solução democrática.

PRÉVIAS CIDADÃS E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA EM PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são imprescindíveis para a democracia, porém, quando os partidos são sequestrados por castas, tornando-se meio para negócios e negociatas de pequenos grupos, eles se transformam em obstáculo para a democracia real. Há duas medidas legais que precisam ser incorporadas à Lei Orgânica dos Partidos: a) adoção de prévias para escolha de candidaturas ao executivo e ao legislativo; b) um partido político só poderá lançar candidatos nas esferas se tiver diretório eleito, não provisório (atualmente há vários partidos que só funcionam com diretórios provisórios, de modo que o presidente nacional ou estadual pode trocar direções partidárias por ato de ofício, sem qualquer consulta às bases). Essa são medidas comuns na maioria dos partidos democráticos e imprescindíveis para criar um freio à “Partidocracia”. Junto a isso, o fim do Fundo Eleitoral para financiamento de campanhas, pois o financiamento de campanhas também é uma forma de diálogo e compromisso com a cidadania, e deve acontecer de forma democrática e pulverizada, a partir daqueles que apoiam determinada ideia.

LISTA CIDADÃ, COM POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES

Novamente, uma medida comum a toda democracia que se pretenda sólida. Pela legislação brasileira há um monopólio dos Partidos Políticos em relação ao exercício institucional da política, é isso que torna tão difíceis processos de mudança política no Brasil. Garantindo em lei a possibilidade de formação de Lista Cidadã, ou candidaturas independentes, estaríamos criando um saudável contrapeso aos partidos políticos que, ou se abririam à sociedade, transbordando suas estruturas, ou estariam condenados ao definhamento.

O principal objetivo com essas medidas é tornar a política ao alcance da cidadania, mas há também o efeito da redução no custo público na atividade política, que não pode ser negligenciado. O orçamento público brasileiro despende de um valor considerável para a manutenção da vida política. Isso é necessário, pois democracia custa, e não ter democracia custa ainda mais caro para a sociedade, mas quando este custo atinge custos absurdos, ele também é uma ameaça grave à democracia. Democracia pressupõe uma vida política sem excessos, com profundidade na análise dos problemas, ética na condução de suas ações, coragem e consistência na apresentação de soluções, e isso não está vinculado a dinheiro e sim a compromisso cidadão; ao contrário, o dinheiro, quando muito, está associado à distorção do que deveria ser um compromisso cidadão.

Apenas como resumo em relação aos custos, em 2018 o Brasil comprometeu em torno de R\$ 35,5 bilhões com a atividade política parlamentar e partidária (R\$ 33 bilhões em custo legislativo nas 3 esferas da federação, mais R\$ 1,7 bilhões em Financiamento Público de Campanha, mais R\$ 800 milhões em Fundo Partidário) – além do custo com a Justiça Eleitoral, que é de R\$ 8 bilhões. Com o conjunto de medidas aqui apresentadas, este custo total seria reduzido para no máximo R\$ 18 bilhões, liberando valor equivalente para investimentos diretos em saúde, educação, cultura, segurança e o que mais o povo considere relevante para sua qualidade de vida. E apontar isso é sim função de um Mandato Cidadanista, que coloca o povo em primeiro lugar. 



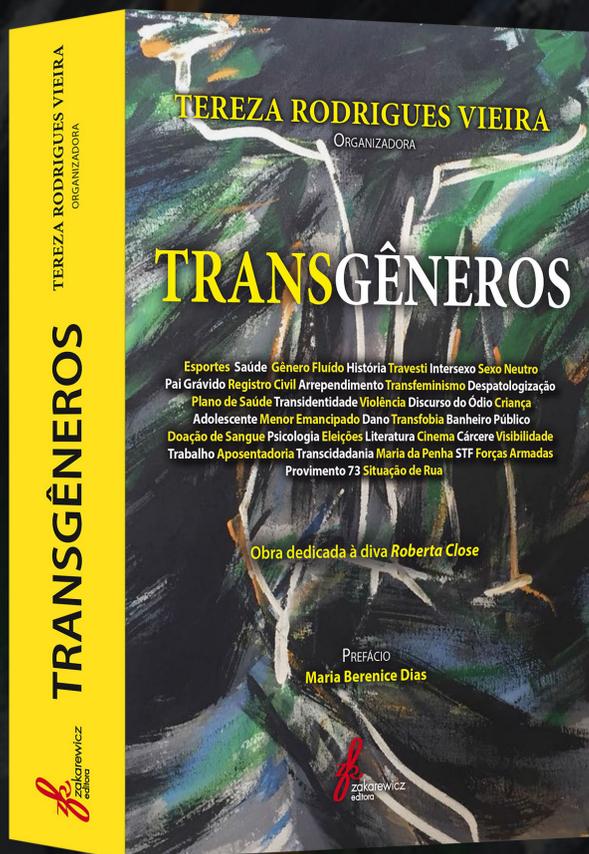
CÉLIO ROBERTO TURINO DE MIRANDA é historiador, escritor e servidor público brasileiro.

LANÇAMENTO

TRANSGÊNEROS

Tereza Rodrigues Vieira

ORGANIZADORA



R\$ **98**,00

778 páginas

Frete incluso

Fone: (61) 3263-1362

zkeditora.com


zakarewicz
editora

"Ainda é enorme o preconceito de quem se afasta do binarismo de gênero imposto de forma cruel e excludente por uma sociedade tão patriarcal e sexista. Daí o significado desta nova obra que amplia horizontes ao inserir uma gama enorme de temas, sob diversos olhares, de modo a inserir inúmeros jeitos de viver e de se ver."

Maria Berenice Dias