

DIREITO ELEITORAL E DEMOCRACIA

Autores

Isabela Santos Dias

Jade Caldas Sibalde

Janiere Portela Leite Paes

Lázaro Alves Borges

Luiz Eduardo Guimarães Romano Pinto

Nicole Gondim Porcaro

Roberta Janine Gomes Junqueira

Tatiana Andrade Almeida

Yago da Costa Nunes dos Santos

Apresentação

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Mensagem do Presidente da ALBA

Deputado Adolfo Menezes

Prefácio

Vitalino Canas

Organizadores

Jaime Barreiros Neto

Marta Cristina Jesus Santiago



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

DIREITO ELEITORAL E DEMOCRACIA

1ª edição
Salvador, março 2021

ISBN nº 978-65-87981-01-07

ISBN eletrônico nº 978-65-87981-02-4

Os artigos que integram esta obra foram apresentados e aprovados ao término das reuniões do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia”, realizadas em 2019, que teve a direção do Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto e parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador-BA Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Edmilson Jatahy Fonseca Júnior

Vice-Presidente e Corregedor

Roberto Maynard Frank

Membros do Tribunal

Freddy Carvalho Pitta Lima

Henrique Gonçalves Trindade

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Zandra Anunciação Alvarez Parada

José Batista de Santana Júnior (em exercício)

Procurador Regional Eleitoral

Cláudio Alberto Gusmão Cunha

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Os autores desta obra possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, de modo que as ideias e as opiniões expostas nos artigos são de sua exclusiva responsabilidade e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Organizadores
Jaime Barreiros Neto
Marta Cristina Jesus Santiago

DIREITO ELEITORAL E DEMOCRACIA

Autores

Isabela Santos Dias, Jade Caldas Sibalde, Janiere Portela Leite Paes, Lázaro Alves Borges, Luiz Eduardo Guimarães Romano Pinto, Nicole Gondim Porcaro, Roberta Janine Gomes Junqueira, Tatiana Andrade Almeida e Yago da Costa Nunes dos Santos.

Apresentação

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Mensagem Presidente da ALBA

Deputado Adolfo Menezes

Prefácio

Vitalino José Ferreira Prova Canas

1ª edição
Salvador, março 2021

Capa

Isabel Viana de Castro Oliveira Guerra

Editoração

Lia Mônica Borges Peres Freire de Carvalho

Camila Guerra de Araújo e França

Fernanda Costa Guimarães

Publicação

Assembleia Legislativa da Bahia

Tiragem deste número: 200

Dados para Catalogação

B271d

Barreiros Neto, Jaime; Santiago, Marta Cristina Jesus (Org.)

Direito Eleitoral e Democracia/ Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021.

ISBN 978-65-87981-01-07

ISBN eletrônico nº 978-65-87981-02-4

1. Direito Eleitoral. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. 4. Democracia.

I. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. II. Título.

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia tem como missão precípua a difusão de conhecimentos que possam contribuir para a melhoria da qualidade da democracia brasileira, a formação de cidadãos mais conscientes e o conseqüente incremento da prestação jurisdicional da Justiça Eleitoral no Brasil, com efeitos benéficos duradouros para toda a sociedade.

Neste sentido, a EJE-BA, ao longo dos seus anos de existência, vem realizando diversas iniciativas voltadas à cidadania e ao estudo e reflexão acerca das nossas instituições políticas, buscando valorizar a formação de uma cultura democrática, a exemplo de simpósios, seminários, congressos, projetos como “Universitário Cidadão” e “Eleitor do Futuro”, publicações como as da Revista *Populus* e de livros, a exemplo da obra “Direito Eleitoral para o Ensino Médio”, publicada em 2018.

Em iniciativa inovadora, a Escola Judiciária Eleitoral, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, instituiu grupo de estudos sobre Direito Eleitoral e Democracia, reunindo servidores, estudantes e profissionais do Direito, os quais tiveram a oportunidade de, mensalmente, participar de leituras e discussões sobre livros e artigos de grande relevância para o aprimoramento da cultura jurídica e política.

Após quase um ano de reuniões mensais, intercaladas com palestras, leituras e eventos, a exemplo da aula inaugural do grupo, ministrada pelo professor português Vitalino Canas, no auditório da Faculdade de Direito da UFBA, a primeira turma do grupo de pesquisa, coordenada pelo professor Jaime Barreiros Neto, concluiu suas atividades com a apresentação de uma série de trabalhos acadêmicos, cuja excelência agora se torna pública.

São nove artigos, fruto da dedicação aos estudos dos integrantes do grupo, reunidos nesta publicação que homenageia o Desembargador Jatahy Fonseca Junior, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que encerra o seu mandato em março de 2021, como grande incentivador dos trabalhos desenvolvidos pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia.

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia e o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia orgulham-se de apresentar, à sociedade brasileira, uma publicação de excelente nível, fruto do dedicado trabalho de profissionais e acadêmicos que, com brilhantismo, oferecem ao público relevantes contribuições para o aprimoramento da qua-

lidade da nossa democracia e para o desenvolvimento do Direito Eleitoral Brasileiro.

Nossos agradecimentos à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, patrocinadora desta publicação.

Parabéns a todos os envolvidos!

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

MENSAGEM DO PRESIDENTE DA ALBA

A democracia é a melhor forma de governo

O debate livre, sem peias, das ideias é inerente à democracia. Tão importante para a solidez do regime democrático como a alternância de poder, o pluripartidarismo, a liberdade de expressão e de imprensa, as garantias individuais e direitos, como o do voto, entre tantas particularidades que fazem da democracia o verdadeiro regime da liberdade.

Ou, como diria o estadista inglês, Winston Churchill, na Câmara dos Comuns em memorável pronunciamento: “A democracia é a pior forma de governo, à exceção de todas as demais formas que têm sido experimentadas ao longo da história”.

O Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, através da sua Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, exercitou a democracia na sua melhor acepção ao aliar a discussão sobre o regime democrático com as questões de cunho legal inerentes a todo o processo eleitoral – em um arco de análise de enorme amplitude e atualidade. O debate foi travado no seio do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia” que produziu e debateu, durante o ano de 2019, os artigos que integram este livro que tenho o privilégio de comentar nessa rápida introdução.

“Direito Eleitoral e Democracia” vem a lume graças a um acordo de cooperação científica firmado entre a Assembleia Legislativa da Bahia, Casa que tenho a honra de presidir, e o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, presidido pelo eminente desembargador Edmilson Jatahy Fonseca Júnior – oriundo de família de ínclitos magistrados e profissionais do Direito, dos quais cito o seu pai, o saudoso desembargador Edmilson Jatahy Fonseca, que tão bem dirigiu o Tribunal de Justiça de nossa terra. O desembargador Edmilson Jatahy Fonseca Júnior – é preciso destacar –, ingressou na magistratura aos 26 anos, dedicou, portanto, toda a vida profissional à Justiça da Bahia.

Aproveito a oportunidade para prestar ao desembargador Edmilson Jatahy Fonseca Júnior, em meu nome e em nome do Legislativo da Bahia, homenagem pelo trabalho desenvolvido nesta Corte Eleitoral, na qual, junto com seus pares e demais colaboradores, teve a responsabilidade de organizar e realizar as eleições municipais de 2020 – no difícil cenário legado pela inédita pandemia. Pleito realizado sem sobressaltos ou anormalidades.

No momento em que o eminente magistrado despede-se da presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, a publicação em regime de coedição dos resultados da pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia” culmina uma gestão voltada para a profissionalização e aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral – apontando para o futuro, como bem demonstra a implantação do Grupo de Estudos que sob coordenação do professor Jaime Barreiros Neto produziu este expressivo trabalho.

O Grupo de Estudos foi integrado por funcionários da própria Justiça Eleitoral e estudantes de Direito da graduação, mestrado e doutorado. A simples leitura dos títulos de cada artigo demonstra a amplitude do trabalho desenvolvido no grupo coordenado pelo professor Jaime Barreiros Neto, com o incentivo do presidente da instituição, desembargador Edmilson Jatahy Fonseca Júnior.

Não caberia aqui, nesta breve mensagem que tive o privilégio de elaborar, discorrer, ainda que brevemente sobre o conteúdo dos artigos, pois não se trata de um prefácio, este, a cargo do professor lusitano convidado, Vitalino Canas, que fez a conferência magistral do Grupo de Pesquisa, mas citarei seus títulos para enfatizar a atualidade e o vasto arco de possibilidades abordados como segue:

“A figura do abuso de poder religioso”; “Abuso de poder religioso: caracterização e limites sancionatórios”; “Compra de votos: repercussões cíveis e criminais”; “Moralidade da política: paradigmas teóricos da ciência política e controle de constitucionalidade”; “Sistemas eleitorais e representação das mulheres na política brasileira: caminhos possíveis para a paridade de gênero na política”. “A crise de representatividade dos partidos políticos e as candidaturas independentes no Brasil”; “A ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF uma análise do posicionamento das instituições quanto à temática versada nos autos e comentários à decisão acordada pelo Supremo Tribunal Federal”; “Freios, contrapesos e *backlash*: uma análise dos dissensos entre o legislativo e o judiciário no desenvolvimento da atual crise político-institucional brasileira”.

Como se constata, no momento em que a democracia representativa chega a ser colocada em cheque no Brasil e no mundo. Numa conjuntura em que a sociedade brasileira está cindida, o debate interdito pelo radicalismo de parte a parte, em que até os mecanismos para enfrentamento da pandemia foram politizados ao extremo, é um alívio para qualquer homem público saber que a discussão acadêmica sobre o cerne do nosso regime e sistema político continua sob escrutínio. O impacto do coronavírus impediu

a realização de novos estudos em 2020, mas com o chamado novo normal estabelecido e a universalização dos meios para trabalho remoto, o *home office*, o Grupo de Estudos estará ativo no corrente ano e novos artigos estarão em debate em breve.

Parabéns ao Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Parabéns ao seu presidente Edmilson Jatahy Fonseca Júnior e a seus pares. Parabéns ao professor Jaime Barreiros e a todos que participaram do Grupo de Estudos “Direito Eleitoral e Democracia”, que bem cumpriu com o objetivo de fomentar à discussão e à reflexão acerca dos fundamentos teóricos e dos problemas e desafios inerentes ao processo democrático, com destaque para o estudo do sistema político brasileiro.

Deputado Adolfo Menezes
Presidente da Assembleia Legislativa da Bahia

PREFÁCIO

A democracia pode melhorar

1. Este livro, que honrosamente a Dra. Marta Santiago, do Tribunal Eleitoral Regional da Bahia, me convidou a prefaciar, tem o título *Direito Eleitoral e Democracia*.

O moto comum que preside à investigação dos autores é propor melhorias na legislação eleitoral que se repercutam na qualidade da democracia.

2. As relações entre as entidades religiosas e o exercício do poder secular são intemporais.

Ainda hoje a religião comanda a política em numerosos Estados, não apenas de orientação islâmica.

Intemporal é também o esforço de separar águas. Esse esforço não é unilateral. Notamo-lo do lado do poder político, que entende que a lógica da política democrática é a lógica do pensamento livre de vinculações metafísicas e vinculado ao desenvolvimento da personalidade numa sociedade de homens livres e iguais e não de Deuses, por mais justos que sejam.

Encontramo-lo do lado de muitas confissões religiosas, convencidas de que a liberdade de religião, individual, coletiva e institucional, passa pela libertação em relação a instrumentalizações do sentimento religioso por parte do poder político.

Mas a tentação - *diabólica*, dir-se-ia com propriedade - de aproveitar a religião para obter proventos políticos, abusando do ascendente sobre os fiéis para os levar a exprimir a sua vontade, o seu poder eleitoral, numa certa direção - de um candidato, de um partido, de uma orientação política -, continua mais ou menos presente nas democracias modernas. No Brasil e, seguramente, na maioria dos Estados, o enfrentamento do que agora se designa por abuso do poder religioso ainda é pouco censurado pelo legislador democrático, quando não é mesmo tolerado, particularmente quando entidades religiosas logram expressiva representação parlamentar. Isso contrasta com o que sucede com os abusos de poder político e de poder económico - ou político-económico -, que são objeto de cuidado e de tentativa de neutralização, através de medidas preventivas e repressivas.

Por isso ganham centralidade os ensaios de JADE CALDAS SIBALDE, ROBERTA JANINE GOMES JUNQUEIRA e TATIANA ANDRADE ALMEIDA, todos sobre o fenômeno emergente no Brasil do abuso do poder religioso.

JADE CALDAS SIBALDE, no seu “A figura do abuso de poder religioso”, aponta a lacuna de tipificação e punição do abuso do poder religioso no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro e procura perscrutar sinais de evolução na jurisprudência dos tribunais eleitorais. Com toda a pertinência, salienta que o abuso do poder religioso, ou seja, o uso de um poder legítimo de que se dispõe, obtido ou concedido em razão da espiritualidade e da confiança de fiéis, com vista à obtenção de resultados que, por não serem os que motivam a concessão/reconhecimento desse poder, são estranhos ao seu escopo e por isso ilegítimos, deve ser objeto de específico tratamento pela lei eleitoral, desse modo aperfeiçoando a democracia.

ROBERTA JANINE GOMES JUNQUEIRA, no trabalho “O abuso do poder religioso nas disputas eleitorais”, partindo igualmente da observação de que a Constituição e a lei apenas contêm sanção para o abuso dos poderes político, econômico e dos media, omitindo o abuso do poder religioso, não obstante este estar a crescer em importância, frequência e intensidade, analisa de que modo os Tribunais Eleitorais têm decidido quando solicitados a julgar casos de alegado abuso. O panorama descrito mostra ausência de uniformidade, não obstante registrar-se abertura à necessidade de o fenômeno ser objeto da atenção do legislador. Em todo o caso, já existem exemplos de definição jurisprudencial de vias de sanção do abuso do poder religioso, quer autônoma ou semiautonomamente, quer como manifestação de outras formas de abuso, designadamente o econômico.

TATIANA ANDRADE ALMEIDA, no ensaio intitulado “Abuso de poder religioso: caracterização e limites sancionatórios”, alinha em estratégia discursiva similar à dos artigos anteriores, sustentando confluentemente que a ausência de censura constitucional e legal expressa do abuso de poder religioso não deve obstar a que ele seja impedido pelos tribunais, particularmente o Tribunal Superior Eleitoral, seja por aplicação extensiva do abuso de poder econômico ou configuração como propaganda irregular.

É iluminante a análise da fenomenologia do abuso do poder religioso, fenômeno da última década, pelo menos na sua configuração mais aguda e mais conhecida agora, ainda não estabilizado em termos conceptuais e definitórios. Em termos gerais, trata-se do uso da confissão religiosa e dos seus espaços de culto para “fazer propaganda e promover a candidatura daqueles que têm o apoio dos respectivos líderes religiosos”.

Mas é relevante também uma nota cautelar: há todavia que assumir que nem todas as manifestações políticas das entidades religiosas constituem abuso de poder. Trata-se de uma prevenção crucial: o Estado de Direito não pode permitir a coartação do exercício da liberdade religiosa, valor fundamental civilizacional, sob o pretexto de combater o abuso do poder religioso. A ponderação dos bens, interesses ou valores colidentes – liberdade de religião, por um lado, liberdade de voto e igualdade e lisura de armas eleitorais, por outro - nos casos concretos é um imperativo que responsabiliza legislador e julgador.

3. Se o abuso de poder religioso se pode considerar uma forma ilegítima de captura da vontade eleitoral, com deturpação da devoção e de valores imateriais, a compra de votos através da atribuição de bens ou vantagens materiais é uma outra forma de adulteração da vontade geral de que falou *Rousseau*. A compra de votos significa que apesar de o exercício material do direito de voto continuar a pertencer a mais que uma pessoa, alguém passa a ser *realmente* titular – por interposta pessoa – de mais do que um voto. O princípio basilar da democracia, um homem um voto, é postergado. A ideia de vontade geral gerada pela conjugação multifacetada de muitas leituras individuais do bem comum e dos interesses pessoais é substituída por uma adulteração da democracia. Por isso, os sistemas jurídicos reagem com severidade a essa possibilidade, combatendo-a através de vários instrumentos normativos. No seu capítulo, intitulado “Compra de votos: repercussões cíveis e criminais”, JANIÉRE PORTELA LEITE PAES apresenta dois desses instrumentos, a tipificação da captação ilícita de sufrágio, prevista na Lei n.º 9504/1997 e a tipificação criminal da corrupção eleitoral, procurando demonstrar a sua compatibilidade.
4. Se uma versão extrema do positivismo tem hoje um número modesto de adeptos e se se deve admitir que o Direito tem de

estar atento também a padrões meta positivos de ética e de moral que emprestam ou carregam de conteúdo muitas normas fundamentais, a começar por normas constitucionais de direitos, substituir o Direito pela Moral, ou submeter o Direito à Moral, ou mesmo transformar a Moral parâmetro de validade equivalente a parâmetros como o da constitucionalidade, é também indefensável. LÁZARO ALVES BORGES convoca-nos para esse debate com o seu texto, “Moralidade da política: paradigmas teóricos da ciência política e controle de constitucionalidade” e em boa hora o faz. A substituição dos padrões do Direito - ou mesmo a sua parametrização - pelos preceitos da Moral é substituir racionalidade objetiva pelo risco de arbitrariedade de quem tem a responsabilidade de assegurar o são e justo equilíbrio do relacionamento social. Não se afigura plausível que a democracia possa sair reforçada por isso.

5. O que não quer dizer que a afirmação de valores morais não possa ter um contributo decisivo para a construção de uma democracia plena. A afirmação transcendental do princípio da dignidade da pessoa humana, valor moral universal, é o ponto de partida para a rejeição e eliminação de qualquer barreira que ponha em causa a igual dignidade de cada pessoa, independentemente do sexo. A criação de condições para a igualdade de acesso ao exercício de cargos políticos por ambos os sexos decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana. Mas, além de ser uma questão de justiça e de igualdade, a igualdade no acesso ao exercício de cargos políticos pelos cidadãos dos dois sexos é também uma questão de qualidade da decisão democrática: está amplamente demonstrado que órgãos de decisão política com composições equilibradas e plurais decidem melhor e com mais qualidade e racionalidade do que os órgãos monolíticos do ponto de vista da representação dos sexos.

No seu “Sistemas eleitorais e representação das mulheres na política brasileira: caminhos possíveis para a paridade de gênero na política”, NICOLE GONDIM PORCARO faz o balanço das políticas adotadas e propõe novas vias. As quotas (ou cotas) são um dos instrumentos que mais sucesso têm obtido no primeiro impulso no sentido da representação equilibrada dos gêneros. Mas são isso mesmo: o instrumento de um impulso inicial que, se não acompanhado por outras medidas de política, se arrisca a falhar ou a ficar aquém do desejado. As quotas têm de ser

obrigatórias, o seu incumprimento tem de ser sancionado, a sua defraudação através de esquemas habilidosos tem de ser punida. Mais importante ainda, é a alteração da cultura dos partidos quanto ao funcionamento interno e quanto à visão no que toca à participação feminina na política.

NICOLE GONDIM PORCARO propõe-nos um exercício crucial no que toca ao sistema eleitoral. Está estudado - e compreende-se - que sistemas proporcionais e de lista fechada para órgãos colegiais, com observância de um sistema de quotas, são mais amigos da representação paritária do que os sistemas maioritários ou do que os sistemas proporcionais de lista aberta. Prudentemente, todavia, não propõe uma alteração radical do sistema eleitoral brasileiro, preocupada com o saudável desiderato de evitar novos fatores de instabilidade e de perturbação. Sugere, assim, reformas cirúrgicas dentro do sistema proporcional com listas abertas atualmente praticado, por forma a assegurar que seja garantida a reserva de vagas para o género sub-representado.

6. A “época de ouro” da democracia representativa, depois da II Guerra, coincidiu com a “época de ouro” dos partidos políticos. Salvo em algumas democracias, como os EUA, os partidos políticos na sua máxima força e representatividade eram insubstituíveis no desempenho de funções centrais.

Em sociedades homogêneas, divididas por estratos sociais (que alguns preferem designar por classes), os partidos representavam disciplinada e sectorialmente esses estratos, formavam-nos e informavam-nos. Nascia-se e morria-se filiado num partido político. Os partidos organizavam as eleições, geravam maiorias e oposições, asseguravam previsibilidade na política.

A complexificação da organização social, a globalização, a emergência de uma sociedade de comunicação, o deslaçamento de vínculos sociais, levaram à diversificação das formas de organização e representação pública, desestruturaram os partidos *mainstream* (liberais, cristão-democratas, conservadores, social-democratas), fizeram surgir novos partidos.

Os partidos políticos, de organizações da sociedade civil passaram a organizações dependentes do Estado e dos seus recursos para sobreviverem, problema sem solução perfeita no quadro atual, como veremos.

A descrença na democracia representativa, concomitante à descrença nos políticos e nos partidos é um sintoma dos nossos dias.

Perante este panorama de deslegitimação dos partidos políticos, é legítima a dúvida de ISABELA SANTOS DIAS, no capítulo “A crise de representatividade dos partidos políticos e as candidaturas independentes no Brasil”, sobre se faz sentido que no Brasil se imponha a filiação partidária como requisito para candidatura a eleições.

O exercício de chamar a atenção para a circunstância de a maioria das 10 principais democracias plenas admitir candidaturas de pessoas não filiadas em partidos políticos a algumas (ou todas) eleições é estimulante. É certo que a maioria dos exemplos corresponde a velhas e estabilizadas democracias, de pequenos e muito homogêneos Estados do Norte ou Centro da Europa, como Noruega, Finlândia, Dinamarca, Suécia, Islândia ou Suíça, ou conhecidos pela sua impecável organização social transportada por emigrantes da Europa, como a Nova Zelândia. Em todos eles, funcionam há longas décadas estáveis sistemas de democracia consocial, sustentada por divergências partidárias tendencialmente superáveis. Mas talvez a proposta mereça reflexão.

A um observador exterior parece que problema do sistema político brasileiro é mais a falta de solidez e estabilidade do sistema partidário, do que a sua cristalização ou onnipresença. Mas há certamente modelos de equilíbrio que, sem desestruturar mais o sistema partidário, comprometer a governabilidade ou permitir a captura de candidaturas individuais independentes por interesses particulares (em alguns casos até criminosos), podem constituir válvulas de escape.

Sem querer insinuar que essa possa ser uma boa solução para todas as latitudes e todos os sistemas – até porque lá também se fala de crise dos partidos e do sistema representativo por eles protagonizado – recordo que em Portugal as candidaturas presidenciais são sempre independentes, propostas por um número mínimo e máximo de cidadãos. As candidaturas às eleições legislativas são sempre partidárias, embora as listas eleitorais propostas pelos partidos concorrentes possam incluir candidatos não filiados e que assim podem permanecer uma vez eleitos. As candidaturas autárquicas podem ser de listas partidárias ou de cidadãos independentes.

7. Diz-se acertadamente que uma mentira muitas vezes repetida não se torna verdade. Paradoxalmente, às vezes parece que uma verdade muitas vezes repetida pode ser entendida como uma mentira. Estas são verdades muitas vezes repetidas, mas não aceites sem reservas: não obstante a crise existencial dos partidos, não há democracia representativa sem eles (ou organizações que, sem se chamarem partidos, fazem o que eles fazem); e os partidos, tal como a democracia, são caros.

No passado, os partidos eram sobretudo financiados pelos seus numerosos militantes ou por organizações que os sustentavam (recordemos a relação entre o Partido Trabalhista britânico e os sindicatos). O financiamento público, pelo Estado, ou não era a principal fonte de financiamento ou era inexistente. Com a erosão da militância e a estadualização dos partidos, estes viram-se crescentemente obrigados a recorrer aos fundos públicos e a dependerem deles, frequentemente quase exclusivamente. Isso tem um preço quer para o partido, quer para o Estado: o preço da funcionarização do partido e dos seus responsáveis e o preço da captura do Estado pelos partidos.

A declaração de inconstitucionalidade pelo STF do financiamento dos partidos por pessoas jurídicas, em 2015, que LUIZ EDUARDO GUIMARÃES ROMANO PINTO analisa criticamente em “A ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF. uma análise do posicionamento das instituições quanto à temática versada nos autos e comentários à decisão acordada pelo Supremo Tribunal Federal”, deve ser vista a essa luz.

Como diz um dos Ministros vencidos, Gilmar Ferreira Mendes, não há soluções perfeitas para o problema do financiamento dos partidos políticos e, indiretamente, da democracia representativa. Verifica-se que qualquer que seja a solução, mais assente no financiamento público ou mais sustentada no financiamento privado (pelos militantes, pessoas singulares não filiadas, candidatos ou pessoas jurídicas), nenhum sistema escapa à discussão, à crítica, à dúvida.

Teoricamente, as soluções mais imunizadas aos vários vícios decorrentes de uma única fonte de financiamento são as que permitem a diversificação das fontes, incluindo todas as privadas, mas sem que nenhuma delas assuma peso asfixiante. O financiamento por pessoas jurídicas pode ser aceite se estiver sujeito a estritos limites e controlos de integridade e transparência. Aliás, a sua proibição total pode não produzir

os efeitos pretendidos se continuarem a ser permitidos donativos/contribuições por pessoas singulares: em vez da pessoa jurídica, facilmente contribuirão as pessoas singulares a ela ligadas, eventualmente com os mesmos efeitos, mais ou menos inocentes.

8. A Constituição brasileira de 1988, à semelhança da portuguesa de 1976 (sobretudo nas suas versões pré-adesão à Comunidade Europeia), é uma Constituição que procura agarrar o Mundo com uma só mão. Generosa nos direitos e nos objetivos de desenvolvimento e transformação sociais, ambiciosa na democratização e na garantia da Constituição, dirigente, recetiva a pretensões sociais oriundas dos mais variados setores da sociedade, a Constituição praticamente não deixa ninguém sem uma promessa de acalento das suas pretensões.

Se a Constituição portuguesa é o que tenho designado uma Constituição *prima facie*, pejada de garantias *prima facie* de posições jurídicas subjetivas e pretensões potencialmente contraditórias, a Constituição brasileira vai mais longe e destaca-se até no constitucionalismo global. As demandas e os desafios que coloca ao poder político são imensas, descomunais, incumpríveis num Mundo em que os recursos são cada vez mais incapazes de satisfazer todos. Acresce que a Constituição entrega ao poder judicial uma carga incomensurável de responsabilidades de garantia da sua observância e cumprimento. Não apenas ao STF, mas a *todos* os tribunais. Também nesse campo da garantia da Constituição e da constitucionalidade das ações e omissões do poder a Constituição brasileira se destaca ao nível universal. É neste contexto, incontornável e objetivo, que tem de ser analisada a alegação de ativismo judicial ou de judicialização da política: o contexto de enormes demandas dirigidas ao poder político e ao poder judicial, encorajadas pela Constituição.

YAGO DA COSTA NUNES DOS SANTOS maneja, com maestria, no trabalho com o título “Freios, contrapesos e backlash: uma análise dos dissensos entre o legislativo e o judiciário no desenvolvimento da atual crise político-institucional brasileira”, conceitos como *backlash* e “jogo duro constitucional”, apresentando-os como efeitos da particular dinâmica da Constituição de 1988. Em alternativa à diretiva constitucional da cooperação institucional, a Constituição brasileira gerou

involuntariamente uma dinâmica de *backlash* e de jogo duro entre o judiciário (STF à cabeça) e o legislativo e executivo, caracterizado por golpes e contragolpes institucionais. A agenda *progressiva* do STF estaria hoje sujeita ao retorno regressivo e conservador apoiado pela sociedade brasileira, depois de um longo período em que dissensos morais social e longamente enraizados – e irresolvidos – foram persistentemente superados em sentido único.

9. Os presentes estudos têm em comum uma perspetiva construtiva, não paralisada por uma abordagem negativa e de queixa, mas antes otimista em relação à possibilidade de as reformas poderem melhorar vários aspetos da democracia brasileira.

Que contribuam efetivamente para esse objetivo, é o voto que aqui deixo!

Lisboa, 5 de março de 2021

Vitalino Canas

**Prof. Dr. da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Deputado da Assembleia da República Portuguesa entre
2002 e 2019**

SUMÁRIO

A crise de representatividade dos partidos políticos e as candidaturas independentes no Brasil ISABELA SANTOS DIAS.....	25
A figura do abuso do poder religioso JADE CALDAS SIBALDE.....	49
Compra de votos: repercussões cíveis e criminais JANIERE PORTELA LEITE PAES.....	69
Moralidade da política: paradigmas teóricos da ciência política e controle de constitucionalidade LÁZARO ALVES BORGES.....	87
A ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Uma análise do posicionamento das instituições quanto à temática versada nos autos e comentários à decisão acordada pelo Supremo Tribunal Federal. LUIS EDUARDO GUIMARÃES ROMANO PINTO.....	97
Sistemas eleitorais e representação das mulheres na política brasileira: caminhos possíveis para a paridade de gênero na política NICOLE GONDIM PORCARO.....	125
O abuso do poder religioso nas disputas eleitorais ROBERTA JANINE GOMES JUNQUEIRA.....	147
Abuso de poder religioso: caracterização e limites sancionatórios TATIANA ANDRADE ALMEIDA.....	175
Freios, contrapesos e backlash: uma análise dos dissensos entre o legislativo e o judiciário no desenvolvimento da atual crise político-institucional brasileira YAGO DA COSTA NUNES DOS SANTOS.....	197

A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL

THE REPRESENTATION CRISIS OF THE POLITICAL PARTIES AND THE INDEPENDENT CANDIDACIES IN BRAZIL

*Isabela Santos Dias**

RESUMO

A Carta Magna brasileira fixa em seu artigo 14 que só terão condições de serem eleitos aqueles que, entre outros requisitos, possuírem filiação partidária. Torna-se evidente, por conseguinte, que, conforme o texto constitucional, são vedadas as candidaturas avulsas, independentes, desvinculadas das organizações político-partidárias. Todavia, trinta anos após a Constituição Federal de 1988, questiona-se, cada vez mais, em que medida este paradigma se mostra adequado e se os mecanismos constitucionais adotados são suficientes para garantir a efetiva representatividade do conjunto da sociedade. Neste sentido, o presente artigo busca investigar se há de fato uma crise de representatividade dos partidos políticos e se a adoção de candidaturas avulsas representaria *per se* um óbice à concretização de ideais democráticos.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Partidos políticos. Crise de representatividade. Candidaturas independentes.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution establishes in its article 14 that only those who have affiliation to a political party can be elected. Therefore, independent candidacies are not allowed by the constitutional system. However, thirty year after the promulgation of this document, it is questioned in what extent this paradigm is adequate and if the constitutional mechanisms adopted are enough to guarantee an effective representativeness of the society.

* Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia e assessora Técnico-Jurídica do Ministério Público da Bahia.

Thus, this paper intends to analyze if it exists a crisis related to the representativeness of political parties and if the possibility of independent candidacies is in accordance with democratic values.

Keywords: Electoral Law. Political Parties. Crisis of representativeness. Independent candidacy.

1. INTRODUÇÃO

A Carta Magna brasileira de 1988 fixa, em seu artigo 1º e no parágrafo único, que a República Brasileira é um Estado Democrático de Direito e que todo “poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”. Seguindo esta linha, o artigo 14 da Constituição estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, ganhando destaque, portanto, a participação popular e o exercício dos direitos políticos no processo de legitimação do Estado.

Contudo, extrai-se também deste instrumento normativo que só terão condições de serem eleitos aqueles que, entre outros requisitos, possuírem “filiação partidária”, conforme o artigo 14, § 2º, V, da CRFB/88². Trata-se de um reconhecimento, por parte do constituinte originário, de que os partidos são pedras de toque para a concretização do modelo democrático idealizado ao tempo da construção da Carta Magna³.

2 Condições de elegibilidade ou capacidade eleitoral passiva é a capacidade do cidadão em receber votos dos eleitores (BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 583). As condições de elegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, presentes no artigo 14, §3º, da CRFB/88, são: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral; e idade mínima para exercício do cargo e filiação partidária. Neste sentido, importante notar o §4º do artigo 14 da Constituição Federal, que estabelece que os analfabetos e os inalistáveis são inelegíveis, bem como o teor do artigo 8º da Lei 9.504/1997, que exige aprovação da candidatura em convenção partidária (LEDESMA, Thomás Henrique Welter; REIS, Maurício Martins. A (im)possibilidade da candidatura avulsa à luz do elemento gramatical. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 12, n. 2, p. 209-222, 2017, p. 215-216).

3 Ressalte-se, contudo, que ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte houve quem defendesse as candidaturas avulsas, como Eros Roberto Grau, Dom Paulo Evaristo Arns, Ruy Mauro Marini, Ives Gandra da Silva Martins e Dalmo de Abreu Dallari, alegando a falta de comprometimento ideológico dos partidos e a necessidade de uma participação mais ampla da sociedade. De modo contrário se posicionaram Miguel Reale e Afonso Arinos de Melo Franco, para quem o modelo de democracia almejado seria a representativa, de maneira que a intervenção partidária nas candidaturas seria essencial. Ao final, prevaleceu o monopólio de candidaturas nos partidos (SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo de um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 111-113).

Torna-se evidente, por conseguinte, que a democracia brasileira pretende ser representativa partidária, ou seja, são vedadas candidaturas avulsas, independentes, desvinculadas das organizações político-partidárias. Por este prisma, o instituto da representação política é tido como imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo⁴.

Destaque-se que este modelo é resultado da adaptação dos princípios democráticos, de liberdade e de igualdade, às novas conjunturas históricas do século XX, a exemplo da ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais⁵.

Contudo, o percurso até que se adotasse tal posicionamento no Brasil foi bastante longo, podendo ser dividido em quatro etapas, conforme Heirich Triepe. Inicialmente, houve uma resistência aos partidos políticos, sendo tais organizações consideradas facções que iam de encontro ao sistema, sendo prejudiciais para o Estado e para a estabilidade do governo⁶. Em um segundo momento, ignorou-se sua existência, havendo uma indiferença frente a eles. Em uma terceira fase, houve seu reconhecimento e legalização. Por fim, como quarta etapa, houve a plena constitucionalização destas agremiações⁷.

Assim, em termos constitucionais, pode-se apontar que, durante o Brasil Império, havia uma luta contra os partidos políticos, pautada na premissa de que estes seriam prejudiciais à sociedade e teriam objetivos pouco confiáveis⁸. Já com as Constituições de 1891⁹ e 1934¹⁰ ignora-se totalmente a existência de tais agremiações.

4 MEZZARROBA, Orides. A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza, 2008, p. 42-43.

5 GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986, p. 85.

6 GARCÍA GIRÁLDEZ, Tereza. Los Partidos Políticos y el Derecho. In: **Curso de Partidos Políticos**. Madrid: Akal, 2003, p. 146.

7 TRIEPEL, H. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.) **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 187-193.

8 Contudo, a despeito do silêncio constitucional quanto a tal questão, existiam partidos regionais, que, por sua vez, funcionavam como um instrumento das oligarquias que revezavam no poder (AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001, p. 48).

9 A primeira República, de igual maneira, abstém-se quanto à criação de um sistema de partidos, em verdade, todas as organizações existentes no Império foram extintas, a exceção do Partido Republicano, controlador da administração federal e dos Estados-membros, através de coalizões políticas formadas por oligarquias locais (MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 192)

10 A despeito da revolução de 1930 e do Código Eleitoral de 1932, a Constituição de 1934 “não reconheceu os partidos como instituições organizadas, mas tão só como

Contudo, com a Carta de 1946, há o reconhecimento constitucional da existência dos partidos políticos, que passaram a ser referidos de forma burocrática e repressiva, com duas menções nos artigos 119, I e 141, § 13^o¹¹. Assim, a plena constitucionalização destes só irá ocorrer em 1988, acompanhando paralelamente o processo de redemocratização que se delineava nos países da América Latina¹².

Quanto à necessidade de filiação partidária, a primeira vez em que foram vedadas as candidaturas avulsas no Brasil foi com Código Eleitoral de 1945¹³. No entanto, a impossibilidade dessas candidaturas só atinge o patamar constitucional com a promulgação da Carta Magna de 1988.

Todavia, trinta anos após a promulgação desta Constituição Federal, questiona-se, cada vez mais, em que medida este paradigma se mostra adequado e se os mecanismos constitucionais adotados são suficientes para garantir a efetiva representatividade do conjunto da sociedade.

2. DO DESCRÉDITO POPULAR EM RELAÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Muito embora as agremiações partidárias estejam ligadas à ideia de conjugação de interesses e de governabilidade política, de um ponto de vista etimológico, a expressão “partido político” encontra sua origem em uma concepção bastante distinta: *partire* (dividir)¹⁴. No entanto, apesar da conotação negativa de tal verbo, os partidos políticos foram por muitos considerados elementos-chave da construção democrática, sendo vistos enquanto fundamentos para a evolução política¹⁵.

Entretanto, com o decorrer do tempo, pôde-se observar que este progresso não se delineou como fora previsto, especialmente

“correntes de opinião” (SANTANO, Ana Cláudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 20, p. 9-32, 2017, p. 19-21).

11 AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001, p. 48.

12 SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 52.

13 BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

14 SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems: A framework for analysis**. Colchester: ECPR press, 2005, p. 4.

15 BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14.

no contexto latino-americano¹⁶. Consequentemente, cada vez mais, questiona-se o papel dos partidos políticos frente ao Estado.

Neste sentido, hodiernamente, diversos autores¹⁷, a exemplo de Peter Mair, defendem que tais organizações são instituições arcaicas, na medida em que foram e continuam a ser dominadas por uma elite política defensora de interesses corporativistas e privados¹⁸.

Quanto a este aspecto, importante se faz mencionar o neopatrimonialismo. Isso porque, no âmbito político, é possível notar gestores públicos que exercem seus poderes nas organizações burocráticas como se estas fossem propriedades privadas¹⁹. Ocorre que com a “apropriação legal” do Estado, os partidos políticos perdem o apoio popular e a legitimidade social. Com isto, percebe-se uma situação paradoxal: os partidos se fortalecem em razão do controle partidário sobre os recursos estatais, mas, concomitantemente, são vistos como inconfiáveis e mantidos à distância pela opinião pública em razão de seus interesses gananciosos²⁰.

Os aportes de recursos públicos terem uma função essencial para a vida política dos partidos também implica outra questão problemática: estes, a fim de atingirem maior estabilidade financeira, necessitam de um maior número de eleitores. Esta lógica, embora pareça inofensiva, incentiva as organizações partidárias a terem uma ideologia mais flexível, facilitando a captação de votantes e abandonando eventuais radicalismos. Com isso, criam-se os partidos *catch-all*, que possuem plataformas amplas, flexíveis e suficientemente vagas para gerar a satisfação do maior número de pedidos, deturpando desta maneira sua razão de ser²¹.

Nesta senda, a direção de tais agremiações, de maneira paulatina, fica nas mãos de profissionais que definem suas agendas,

-
- 16 LA PALOMBARA, J. Reflections on political parties and political development, four decades later. **Party Politics**, v. 13, n. 2, p. 141-154, 2007.
- 17 Dentre os autores que questionam a centralidade dos partidos na sociedade moderna e analisam sua crise, válido se faz destacar os estudos de Offe (1983); Lawson e Merkl (1988); Kirchheimer (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000), Gray e Caul (2000), Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005) (COSTA, H. de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, 4 out. 2016, p. 276).
- 18 MAIR, Peter. The freezing hypothesis, an evaluation. In: KARVONEN L. & KUHNLE, S (org.). **Party systems and voter alignments revisited**. New York: Routledge, 2001, p. 27-44.
- 19 CLAPHAM, C. **Third World Politics**. London: Helm. 1985, p. 48.
- 20 IGNAZI, Piero. Power and the (il) legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 160-169, 2014, p. 161-162.
- 21 KIRCHHEIMER, O. El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 328-347.

sem que haja a efetiva participação dos filiados. Portanto, a opinião pública é conduzida à descrença em relação a tais instituições, uma vez que estas distanciam suas propostas eleitorais da base militante dos partidos, perdem progressivamente a ideologia que, inicialmente, estruturou sua fundação, preferem estratégias partidárias com o mero intuito de captação de votos e se apartam das verdadeiras demandas coletivas²².

Soma-se ainda a esta problemática o fato do sistema partidário, via de regra, ser fragilmente institucionalizado, tornando os governos menos responsivos e fiscalizáveis, em razão da ausência de uma conexão efetiva com a sociedade²³. No contexto brasileiro, as dificuldades são ainda maiores, uma vez que, por muito tempo, obistou-se a criação de mecanismos institucionalizados de agregação de interesses. Tal fato contribuiu para que estruturas fortes de mediação de demandas populares não fossem a base da tradição política, tornando os partidos políticos ainda mais propensos a crises²⁴.

Ademais, há que se destacar ainda a percepção, por parte da população, de que estas organizações, ao invés de serem instrumentos de sustentabilidade do desenvolvimento democrático, em muitos casos, obstaculizam a obtenção deste. Tal perspectiva encontra alicerce na associação que é feita entre corrupção e partidos políticos. De acordo com o relatório “*Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019*”, publicado pela *Transparency International* e lastreado em pesquisa feita com 1000 brasileiros, 54% destes acham que a corrupção aumentou no Brasil, 90% deles acham que a corrupção é um grande problema e 75% acham que o governo se norteia por interesses privados de alguns.²⁵

A origem de tal fenômeno pode ser atribuída à época da independência, quando a participação nas instituições estatais era mandatária e discriminatória, o que, por sua vez, ocasionou a naturalização do cinismo, do patrimonialismo, do clientelismo

22 SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 3, p. 1271-1295, 2017, p. 1284.

23 SU, Yen-Pin. Anti-government protests in democracies. A test of institutional explanations. **Comparative Politics**, v. 47, n. 2, jan. 2015, pp. 149-167.

24 BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14-15.

25 PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. **Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019**. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latin_america_and_the_caribbean_2019> Acesso em: 03 nov. 2019.

e da personalização da política²⁶. Tem-se, então, como produto de tal contexto a formação de organizações centralizadas com forte ênfase na profissionalização e na burocratização, resultando em um distanciamento cada vez maior das organizações partidárias da convivência popular e social²⁷.

Assim, “se no passado era razoável questionar se existia vida política fora do mundo dos partidos, hoje parece ser mais apropriado perguntar se a vida política ainda existe dentro desse mundo partidário”²⁸.

Outro fator que em muito influenciou a mudança da dinâmica dos partidos políticos foi a mídia. Esta tem assumido o papel de mediadora entre candidatos e eleitores nas campanhas eleitorais, substituindo, por vezes, os partidos políticos neste aspecto. Desempenha, igualmente, outras funções que tradicionalmente eram associadas às organizações partidárias, como: (i) estabelecer temas importantes para a discussão na esfera pública, (ii) gerar e transmitir informações políticas, (iii) fiscalizar a administração pública, (iv) fornecer críticas às políticas públicas, e (v) encaminhar as demandas da população junto ao governo²⁹.

Diante deste cenário, a tendência geral tem sido a demonstração, por parte dos brasileiros, de apatia em relação à participação partidária. No ano de 2018, havia 147.306.294 cidadãos que estavam aptos a votar³⁰. Destes apenas 16,8 milhões eram filiados a uma das 35 agremiações com registro no Tribunal Superior Eleitoral³¹. Percebe-se, assim, que o distanciamento entre a participação política e a resolução de conflitos gera no eleitorado a sensação de impotência, de forma que, cada vez mais, este se sente alijado das decisões políticas. Como consequência, é possível notar

26 *Ibidem*, p. 15.

27 BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute Vivian Ângelo. Os limites da democracia: quando a política (des) educa e a educação (des) politiza. **Educação Unisinos**, v. 13, n. 3, p. 255-263, 2009, p. 258.

28 BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des) confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14.

29 LIMA, Venício de A. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 191.

30 TSE. **Eleições 2018**: Justiça eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>> Acesso em: 02 nov. 2019.

31 TSE. **Sete partidos detêm quase dois terços do número de eleitores filiados**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/sete-partidos-detem-quase-dois-tercos-do-numero-de-eleitores-filiados>> Acesso em: 02 nov. 2019.

um sentimento generalizado de desencanto, apatia e até mesmo hostilidade em face de tais instituições democráticas³².

A realidade é que a confiança nos partidos políticos é quase inexistente, o que repercute na própria percepção do sistema democrático. De acordo com dados divulgados pelo “Informe 2018”, produzido pela *Corporación Latinobarómetro*, 52% dos entrevistados concordam que o Brasil é uma democracia com grandes problemas, apenas 9% estão satisfeitos com a democracia³³ e apenas 7% acreditam que se governa para todo o povo³⁴. Muito embora não se possa atribuir tal resultado apenas ao descrédito dos partidos políticos, fato é que, conforme tal pesquisa, apenas 6% dos entrevistados confia nas organizações partidárias³⁵.

Tal dado é extremamente preocupante, uma vez que a confiança é tida como um conceito-chave nos debates acerca da consolidação das democracias partidárias, sendo considerada essencial para que se estabeleçam conexões entre o povo e as instituições que os representam³⁶. Desta maneira, quando organizações, a exemplo dos partidos políticos, perdem sua credibilidade, há o surgimento de uma cultura política híbrida.

Esta se materializa quando os cidadãos se mostram insatisfeitos com o desempenho das instituições políticas democráticas, embora ainda considerem a democracia a melhor forma de governo. Nesta situação, nota-se que a escolha de candidatos se dá com base numa identificação terciária, ou seja, à margem das instituições de mediação política. No Brasil, tal fenômeno pode ser facilmente constatado. Em pesquisa realizada pelo NUPESAL-UFRS, no período de 1994 a 2005, observou-se que mais de 60% dos eleitores entrevistados afirmaram que, na hora de votar, levam em conta mais a figura do candidato e suas qualidades pessoais do que o partido ao qual ele é filiado³⁷.

32 MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

33 Em 2010 o nível de satisfação com a democracia no Brasil era de 49%.

34 LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>> Acesso em: 03 nov. 2019.

35 Trata-se do índice mais baixo brasileiro de confiança dentre as instituições analisadas pelo Latinobarómetro 2018. Afinal, dentre os entrevistados, 73% confiam na Igreja, 58 % confiam nas forças armadas, 47% confiam na polícia, 26% confiam na instituição eleitoral, 33% confiam no Poder Judiciário, 7% confiam no governo e 12% confiam no congresso.

36 MISHLER, William; ROSE, Richard. Political support for incomplete democracies: Realist vs. idealist theories and measures. **International Political Science Review**, v. 22, n. 4, p. 303-320, 2001, p. 303.

37 BAQUERO, M. Subsídios para a compreensão da cultura política-eleitoral da democracia brasileira. **Revista Política & Sociedade**, n. 10, abr. 2007, p. 44-45.

É possível verificar a deslegitimação dos partidos políticos, que ocasiona rachaduras no sistema democrático, uma vez que gera incongruências entre os aspectos institucionais-formais e as dimensões informais da sociedade.

Diante do exposto, conclui-se que, num Estado Democrático de Direito, os partidos exercem funções legítimas de representatividade social e política dos anseios e das demandas populares, devendo, portanto, contribuir para a realização de mudanças sociais e políticas. Não obstante, em que pese o pluralismo político e a liberdade partidária serem estabelecidos enquanto valores primordiais pela Constituição, na atual conjuntura, os partidos políticos têm se tornado cada vez mais máquinas eleitorais, vazias de conteúdo ideológico³⁸. Por isso, estes têm sido associados à defesa de interesses particulares desvinculados dos anseios da população, afastando-os ainda mais das massas e agravando de maneira progressiva a crise que vêm vivenciando³⁹.

3 CANDIDATURAS AVULSAS: CRÍTICAS E DEFESAS DO INSTITUTO

Diante de um contexto de crises políticas e de legitimidade, emerge a necessidade de se buscar mecanismos que possam melhorar a representação popular em sociedades complexas, nas quais predomina um sentimento de falta de espaços para a participação na política. E é justamente neste debate que surge a questão das candidaturas avulsas ou independentes, ou seja, aquelas que independem de filiação partidária⁴⁰. Ocorre que, tal alternativa não é tida unanimemente como a mais viável, havendo posicionamentos diversos acerca deste instituto.

38 PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006, p. 222-223.

39 Neste sentido, Débora Galvão apregoa que: “O diagnóstico de parte da literatura é predominante na linha de que os eleitores tem se afastado dos partidos em boa parte das democracias. O que se evidencia mediante os índices baixos de filiação, militância e identificação partidária pelo menor peso do voto partidário e pela maior desconfiança nas instituições. Tal distanciamento pode desencadear em consequências, como a crise ou transformação do modelo democrático ao qual estamos inseridos, bem como despertar novos meios de mobilização política em detrimento dos papéis partidários.” (GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015)**: uma perspectiva comparada. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016, p. 51).

40 SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 2018, p. 121-122.

3.1 ARGUMENTOS A FAVOR DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES

As razões apontadas pelos defensores das candidaturas independentes são as mais diversas e de diferentes naturezas. Argumenta-se que os partidos políticos já não mais conseguem suprir às necessidades decorrentes da democracia, nem cumprem sua função representativa em face dos cidadãos. Nesta senda, as candidaturas avulsas, ao darem voz àqueles que não se identificam com nenhuma das organizações partidárias existentes, fomentariam os ideais democráticos, aumentando a oferta eleitoral daqueles que se abstêm por não se sentirem representados⁴¹. Assim, também sairia fortalecido o engajamento democrático, já que a democracia não mais seria monopólio de partidos e oligarquias partidárias, mas de participação popular⁴².

Ademais, defende-se que as candidaturas independentes não são uma ameaça nem à democracia, nem aos partidos políticos. Muito pelo contrário, ao invés de enfraquecer as agremiações partidárias, estas seriam fortalecidas. Isso porque as candidaturas avulsas são pensadas não para ir de encontro ao sistema partidário, mas para viabilizar um projeto político que não encontra espaço num ambiente em que a filiação partidária é obrigatória. Assim, em face de tal mudança, os partidos políticos seriam desafiados a se adaptar a uma democracia mais autêntica e participativa⁴³. Haveria, então, uma revitalização do mercado político, obrigando os partidos a se tornarem mais democráticos para que possam sobreviver a este novo cenário⁴⁴.

Outro motivo que embasa tal tese diz respeito ao caráter fundamental do direito de sufrágio passivo. Tendo em vista ser este inerente ao exercício da cidadania⁴⁵, pugna-se que deveria haver sua ampliação a fim de coadunar o sistema a uma noção

41 SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Íthala, 2018, p. 140.

42 BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC*, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

43 BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC*, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

44 REYES, Manuel Aragón. *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. In: NOHLEN, Dieter; et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 197.

45 MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares n.º 64/1990 e n.º 135/2010*. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.13, n.3, jul./set. 2018, p. 1514-1515.

contemporânea de democracia. Isso porque a filiação partidária representaria, na prática, tão somente um título notarial, em que indivíduos se submetem a uma elite partidária, comprometendo-se a cumprir pautas que não necessariamente correspondem aos ideais que efetivamente postulam⁴⁶.

Há também, em favor das candidaturas avulsas, argumentos de natureza econômica. Defende-se que este tipo de candidatura tornaria o processo eleitoral mais econômico, uma vez que a estrutura partidária é não só burocrática e complexa, mas também custosa⁴⁷.

Por fim, importante ressaltar que a existência de candidaturas com projetos individuais, que se filiam a um partido apenas em razão desta ser uma exigência legal, acaba por ocasionar o enfraquecimento institucional dos partidos políticos. Tal processo decorre do fato das “candidaturas de aluguel”, não raras vezes, ocasionarem problemas internos devido à falta de coerência e de interesses em comuns dos membros filiados. Assim, as candidaturas independentes não agravariam o quadro de fragmentação do sistema político, na medida em que diminuem a demanda por partidos de aluguel e com baixa substância ideológica⁴⁸.

Destarte, percebe-se que a defesa das candidaturas avulsas se pauta, mormente, em questões como a necessidade de maior representatividade da população como um todo na esfera política, o fortalecimento dos partidos políticos, tanto em seu âmbito interno, quanto externamente, e os altos custos da estrutura partidária.

3.2 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS ÀS CANDIDATURAS INDEPENDENTES

Aqueles que se posicionam de forma contrária às candidaturas avulsas arguem que os problemas apontados, quanto à inaptidão dos partidos políticos em exercerem suas funções representativas, não estão no sistema eleitoral de apresentação de candidaturas, mas sim na ausência de uma base sólida intrapartidária⁴⁹. Neste sentido, afirmam que eventual esvaziamento de tais agremiações, decorrente da implementação de candidaturas independentes, im-

46 SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Íthala, 2018, p. 141.

47 ARAÚJO, Caetano Ernesto P. Partidos políticos: há futuro para o monopólio da representação? Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/89/texto1%20-%20monoplio.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 03 nov. 2019.

48 BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1039-1041.

49 SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 146.

pede o fortalecimento destas, conforme idealizado pelo constituinte originário, já que perderiam apoio popular e, conseqüentemente, reduziria a participação destas no acesso ao Fundo de Assistência aos Partidos Políticos⁵⁰.

Tal cenário seria bastante preocupante, uma vez que as organizações partidárias têm por função afastar as degenerações plutocráticas ou demagógicas e de contrapor um Estado-autoridade ou governo autocrático⁵¹. Assim, as candidaturas avulsas se tornam problemáticas já que favorecem o personalismo e o surgimento de *outsiders* políticos.

O personalismo, fomentado pela possibilidade de candidaturas independentes, se torna indesejável na medida em que favorece a defesa de projetos individuais, fato este que contribui para a instalação de neoditaduras de caráter pessoal e populista, sem qualquer compromisso com pautas mais éticas e democráticas.⁵²

No que tange aos *outsiders*, importa destacar que o risco deles não se encontra no fato de um indivíduo que não tem um conhecimento mais acurado das dinâmicas legislativas ser eleito, mas da diminuição das barreiras que impedem a entrada de segmentos daninhos da sociedade, a exemplo do crime organizado. É bem verdade que o “narcofinanciamento” da política é uma realidade em muitos países que adotam a estrutura de obrigatoriedade de filiação partidária, contudo, em havendo este tipo de envolvimento é possível responsabilizar, frente ao estado, as organizações partidárias, alcançando, igualmente, cúmplices. Noutro turno, havendo candidaturas avulsas este tipo de controle não será cabível, sendo o candidato, muito provavelmente, o único a ser julgado⁵³.

Quanto à alegação de que a obrigatoriedade de filiação partidária implicaria na restrição de direito fundamental, qual seja, o sufrágio passivo, há quem rebata argumentando que os requisitos para se candidatar de forma independente e se filiar são os mesmos, de forma que tal condição representaria não uma restrição, mas a necessidade de se comprometer de forma prévia a algum programa⁵⁴. Assim, seria possibilitada uma simetria de informações ao

50 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 65.

51 GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 31 e ss.

52 SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 142.

53 *Ibidem*, p. 149.

54 *Ibidem*, p. 143.

eleitorado, a fim de que estes possam localizar ideologicamente os candidatos⁵⁵, o que não seria possível com candidaturas avulsas.

Outra objeção feita aos defensores das candidaturas independentes diz respeito a atual legislação vigente. Isso porque todo o ordenamento jurídico coloca as agremiações partidárias de maneira central na estruturação do sistema eleitoral. Assim, ao se adotar candidaturas independentes, toda a dinâmica legislativa terá que ser alterada, o que pode ocasionar sérios riscos de conformação⁵⁶.

Ademais, nos países em que tal alteração foi implantada, aqueles que conseguem ascender ao poder sem o suporte de uma estrutura partidária são poucos, limitando-se àqueles que possuem alto poder aquisitivo, deixando à margem da sociedade os que não dispõem de poderio econômico⁵⁷.

Conclui-se, portanto, que as razões contrárias às candidaturas avulsas giram em torno, mormente, de questões como a fragmentação do sistema político, a diluição das identidades ideológicas, a prevalência de políticos individuais e a entrada de *outsiders* na política. Pautam-se, portanto, na lógica segundo a qual, muito embora se possam apontar problemas na atuação dos partidos políticos, estes, de fato, contribuem para a estabilidade da oferta política e do governo⁵⁸, de modo que, em face de uma situação de instabilidade democrática ou política, deve-se buscar meios para torná-los instrumentos de participação, não os deixando a própria sorte.

4. AS EXPERIÊNCIAS DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO MUNDO

No âmbito brasileiro, o artigo 14 da CRFB/88 fixa a filiação partidária como requisito de elegibilidade essencial. Destarte, a fim de que um cidadão possa pleitear um cargo eletivo, é necessário que um partido político seja intermediário dessa relação⁵⁹.

55 *Ibidem*, p. 150.

56 *Ibidem*, p. 151.

57 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 65.

58 MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: CEPEC, 2007, p. 109-110.

59 Quanto à filiação partidária, válido destacar que, como no Brasil não há a possibilidade de candidaturas avulsas, todo candidato deve estar com a filiação aprovada em um partido político pelo menos seis meses antes da eleição. Tal prazo mínimo de filiação foi reduzido de um ano para seis meses pela Lei nº 13.165/2015 (SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015–Breves comentários à Lei nº. 13.165/2015. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral–RBDE**, Belo Horizonte, v. 7, p. 81-120, 2015, p. 81).

Contudo, a regra brasileira é exceção quando se realiza uma análise de direito comparado. De acordo com dados disponibilizados pelo *ACE Project*, apenas 9% dos países do mundo não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa em seus pleitos (federais, estaduais ou municipais), a exemplo da Guatemala, Uruguai, Suécia e África do Sul.

Quanto aos países que permitem as candidaturas avulsas somente nos cargos legislativos, estes representam quase 40%, figurando neste grupo países como Canadá, Austrália e Alemanha. Por fim, 43% dos países permitem as candidaturas independentes tanto nas eleições presidenciais, quanto nas legislativas, como os Estados Unidos, Rússia, México e a Itália⁶⁰.

4.1 CANDIDATURAS INDEPENDENTES NA AMÉRICA LATINA

Ao voltarmos os olhos para a América Latina, percebe-se que são vedadas candidaturas independentes, em toda e qualquer hipótese, na Argentina, no Brasil, na Costa Rica, na Guiana Francesa, na Guatemala, na Nicarágua e no Uruguai. Em contrapartida, são permitidas candidaturas avulsas para eleições presidenciais e legislativas na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador, no Haiti, em Honduras, no México, no Panamá, no Paraguai, no Peru, na República Dominicana e na Venezuela. Já em Belize, em Cuba e em El Salvador, as candidaturas independentes são permitidas em eleições legislativas⁶¹.

Extraí-se, por conseguinte, que, aproximadamente, 55% dos 22 países latinos acima listados adotam candidaturas independentes tanto para as eleições presidenciais, quanto para as legislativas; 13,63% admitem as candidaturas avulsas nas eleições legislativas; e 32% não consideram a hipótese de candidatos sem filiação partidária.

4.1.1 A República do Chile

Conforme o artigo 18 da Constituição chilena, há plena igualdade entre os candidatos independentes e os filiados a partidos políticos. Desta maneira, percebe-se uma pretensão constitucional de colocar em um mesmo patamar ambos os tipos de candidatura, de forma a se alcançar certa igualdade na disputa política⁶².

60 ACE. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

61 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 57-58.

62 “Artículo 18. Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional

Conforme estabelecido no artigo 10 da Lei Orgânica Constitucional sobre votações populares e escrutínios (Lei nº 18.700), é possível candidaturas avulsas para os cargos de deputados e senadores, contudo, estas devem possuir apoio mínimo e, posteriormente, devem ser registradas no órgão eleitoral competente⁶³.

É, igualmente, possível que haja candidatura independente para cargos presidenciais, conforme se extrai do artigo 13 da Lei nº 18.700. Todavia, assim como para o legislativo, será necessário comprovar um apoio mínimo⁶⁴.

Importante ressaltar que a lei chilena determina que o apoio a candidatos independentes deve ser por parte de eleitores que não sejam filiados a nenhum partido político deferido ou em formação⁶⁵.

Nota-se, portanto, que a sistemática chilena para deferimento de candidaturas independentes, em muito se assemelham as exigências hoje existentes, no Brasil, para formação de partidos políticos, conforme se extrai do §1º do artigo 7º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)⁶⁶.

determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral". (CHILE. Constitución (2005). **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago, 2005)

63 "Artículo 10. Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones". (CHILE. Lei nº 18.700, de 19 de abril de 1988. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutínios. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. Ministerio del Interior, Santiago, 06 maio 1988).

64 "Artículo 13. El patrocinio de las candidaturas independientes a Presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones" (*Ibidem*).

65 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 59.

66 "Artigo 7º. O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles." (BRASIL, Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder

Para além de um apoio mínimo, via de regra, são requisitos para inscrição de candidatura independente: residência do candidato na região na qual concorre ao cargo⁶⁷; não possuir relações contratuais com o município; declaração juramentada que ateste que o candidato goza de plenos direitos políticos; e não possuir filiação partidária⁶⁸.

4.1.2 A República do Paraguai

A possibilidade de candidatura independente no Paraguai é prevista no artigo 18 do Código Eleitoral Paraguai. Este estabelece que, em sendo o cidadão legalmente registrado perante a Justiça Eleitoral e tendo se apresentado como candidato de movimentos políticos, poderá este concorrer a qualquer dos cargos eletivos⁶⁹.

Os requisitos técnicos para este tipo de candidatura são: “(i) não ter participado como postulante em eleições partidárias para o cargo em questão; (ii) não integrar ou ter integrado partido político nos últimos dois anos; (iii) apoio mínimo de eleitores”⁷⁰.

4.1.3 A República Bolivariana da Venezuela

A Venezuela, para além de possibilitar pura e simplesmente candidaturas independentes nos moldes tradicionais, permite que grupos de eleitores, cidadãos por iniciativa própria, comunidades e organizações indígenas apresentem candidaturas para os processos eleitorais, conforme se extrai do artigo 47 da Lei Orgânica dos Processos Eleitorais⁷¹.

Contudo, assim como no Paraguai e no Chile, faz-se necessário que alguns requisitos sejam preenchidos, como o respaldo

Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995).

67 O Tribunal Calificador de Elecciones do Chile estabeleceu que residência deve ser entendida como: “... el lugar determinado donde una persona establece el centro de sus intereses jurídicos y en el cual se encuentra habitual o permanentemente”. (ROSALES, Carlos Manuel. Análisis de la jurisprudencia electoral chilena. **Revista Logos Ciencia & Tecnología**, v. 3, n. 2, jan./jun. 2012, p. 128-167, p.10).

68 GARCÍA, Carlos Manuel Rosales; PONCE, María Lucía Arreguín. Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno. **Revista de Derecho Electoral**, n. 16, 2013, p. 231-245.

69 “Artículo 85. Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales”. (PARAGUAY. Lei nº 834 de 17 de abril de 1996. Código Electoral Paraguayo. **Registro Oficial**, Asunción, 17 abr. 1996).

70 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 60.

71 VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009.

de assinaturas de apoio da sociedade, conforme descreve o artigo 53 da mesma lei⁷².

4.1.4 O Estado plurinacional da Bolívia

A sistemática eleitoral boliviana, diferentemente do Chile e do Paraguai, não possibilita a participação do eleitor em gozo de seus direitos políticos que obtém apoio mínimo.

Contudo, assim como a Venezuela, a Bolívia possibilita a participação de grupos indígenas, em substituição aos partidos políticos. Neste sentido, o artigo 46 da Lei do Regime Eleitoral de 2010 estabelece que “para ser elegible es necesario ser postulado por una organización política o, cuando corresponda, por una nación o pueblo indígena originario campesino”⁷³.

4.2 DEMOCRACY INDEX E CANDIDATURAS INDEPENDENTES

O Índice de Democracia (*democracy index*), compilado pela revista *The Economist*, tem por intuito examinar o estado da democracia em 165 países e dois territórios. Este leva em consideração 5 categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Assim, a depender da pontuação de cada país, que pode variar de 0 a 10, estes são classificados como: “democracias plenas”, “democracias imperfeitas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”⁷⁴.

Neste sentido, no presente tópico buscar-se-á fazer uma análise das 10 democracias mais bem pontuadas, de acordo com o *democracy index*, no tocante a adoção ou não de candidaturas avulsas, a fim de analisar se as democracias mais bem avaliadas adotam ou não este instituto.

De acordo com “*Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*”, os 10 países melhores pontuados em termos democráticos foram: Noruega (9,87); Islândia (9,58); Su-

72 “Artículo 53. Para postularse por iniciativa propia, los electores o las electoras deberán presentar conjuntamente con los requisitos exigidos para optar al cargo de elección popular al cual aspiran, un respaldo de firmas de electores y electoras equivalentes al cinco por ciento (5%) del Registro Electoral que corresponda al ámbito territorial del cargo a elección popular”. (VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009).

73 OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 60.

74 THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

écia (9,39); Nova Zelândia (9,26); Dinamarca (9,22); Canadá (9,15); Irlanda (9,15); Finlândia (9,14); Austrália (9,09); e Suíça (9,03)⁷⁵.

Destes Estados, não adotam candidaturas independentes em nenhum caso apenas a Noruega e a Suécia. Em contrapartida, permitem a candidatura avulsa em eleições presidenciais e legislativas a Irlanda, Suíça e Finlândia. De outro lado, possibilitam as candidaturas sem filiação partidária em eleições legislativas a Nova Zelândia, a Dinamarca e a Austrália. Por fim, autoriza candidaturas independentes em eleições presidenciais, tão somente a Islândia⁷⁶.

Extrai-se, portanto, que, dentre as dez democracias mais bem avaliadas, 80% permitem, em maior ou menor grau, a candidatura sem filiação partidária em sua legislação. Diante de tal estatística, conclui-se que, embora o sucesso democrático de tais países não possa ser unicamente associado à adoção ou não de tal estruturação eleitoral, eventual mudança quanto a esta questão, no ordenamento jurídico brasileiro, não implicará, necessariamente, em um retrocesso democrático.

5. CONCLUSÃO

A democracia é uma questão que esteve, está e deve permanecer em constante discussão no âmbito da sociedade brasileira. Isso porque, esta é a base para o funcionamento do Estado e, conseqüentemente, para a concretização dos ideais de cidadania preceituados pela Carta Magna.

Entretanto, a despeito da Constituição de 1988 vincular a estrutura democrática aos partidos políticos, foi apurada a existência de uma crise de representatividade de tais agremiações. Estas apresentam um baixo índice de confiabilidade, possuem cada vez menos uma ideologia e um programa de poder definidos, concentram o processo de tomada de decisões nas mãos dos dirigentes partidários e são percebidas distantes da sociedade.

Diante de tal contexto, surge, então, a proposta de uma mudança paradigmática: a adoção de candidaturas avulsas no Brasil. A sua existência não seria algo único no panorama mundial, sendo estas possíveis na maior parte dos países. Em verdade, diversos Estados da América Latina, que possuem características históri-

75 THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

76 ACE. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

co-políticas semelhantes, não colocam a filiação partidária como condição de elegibilidade, assim como 80% das 10 democracias mais bem avaliadas pelo “*Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*”.

É bem verdade que o sucesso democrático de tais países não pode ser apontado como consequência direta e única da implementação ou não de uma forma de estruturação eleitoral, porém tais dados já demonstram que a adoção de candidaturas independentes não se mostrou, na prática, incompatível com valores democráticos, nem representou um fator que acarreta um necessário deterioramento da “qualidade da democracia”.

Portanto, considerando que, no tocante a tal temática, há pontos positivos e negativos, que guardam semelhante relevância histórico-sociológica, não sendo nenhum destes determinantes ou inexoráveis, nota-se que a adoção de candidaturas independentes no Brasil é, antes de tudo, uma escolha política, que deve ser debatida e pensada de maneira séria e em sociedade, considerando, especialmente, a complexidade das consequências de eventual mudança.

6. REFERÊNCIAS

ACE. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. **Partidos políticos: há futuro para o monopólio da representação?** Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/89/texto1%20-%20monoplio.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 03 nov. 2019.

BAQUERO, M. Subsídios para a compreensão da cultura política -eleitoral da democracia brasileira. **Revista Política & Sociedade**, n. 10, abr. 2007.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des) confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14.

BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute Vivian Ângelo. Os limites da democracia: quando a política (des) educa e a educação (des) politiza. **Educação Unisinos**, v. 13, n. 3, p. 255-263, 2009, p. 258.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOGOSSIAN, André Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015.

BRASIL, Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995.

CHILE. Constitución (2005). **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago, 2005.

CHILE. Lei nº 18.700, de 19 de abril de 1988. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. Ministerio del Interior, Santiago, 06 maio 1988.

CLAPHAM, C. **Third World Politics**. London: Helm. 1985, p. 48.

COSTA, H. de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, 4 out. 2016.

GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada**. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016.

GARCÍA GIRÁLDEZ, Tereza. Los Partidos Políticos y el Derecho. In: **Curso de Partidos Políticos**. Madrid: Akal, 2003.

GARCÍA, Carlos Manuel Rosales; PONCE, María Lucía Arreguín. Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno. **Revista de Derecho Electoral**, n. 16, 2013, p. 231-245.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

IGNAZI, Piero. Power and the (il) legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 160-169, 2014, p. 161-162.

KIRCHHEIMER, O. El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo. *In*: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 328-347.

LA PALOMBARA, J. Reflections on political parties and political development, four decades later. **Party Politics**, v. 13, n. 2, p. 141-154.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>> Acesso em: 03 nov. 2019.

LEDESMA, Thomás Henrique Welter; REIS, Maurício Martins. A (im)possibilidade da candidatura avulsa à luz do elemento gramatical. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 12, n. 2, p. 209-222, 2017

LIMA, Venício de A. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 191.

MAIR, Peter. The freezing hypothesis, an evaluation. *In*: KARVONEN L. & KUHNLE, S (org.). **Party systems and voter alignments revisited**. New York: Routledge, 2001, p. 27-44.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da proibidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares n.º. 64/1990 e n.º. 135/2010. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.13, n.3, jul./set. 2018.

MARTINS, Manuel A. Meirinho. **Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores**: Um contributo para o estudo da democracia portuguesa. Lisboa: Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

MEZZAROBA, Orides. A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MISHLER, William; ROSE, Richard. Political support for incomplete democracies: Realist vs. idealist theories and measures. **International Political Science Review**, v. 22, n. 4, p. 303-320, 2001, p. 303.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: CEPEC, 2007.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 60.

PARAGUAY. Lei nº 834 de 17 de abril de 1996. Código Electoral Paraguayo. **Registro Oficial**, Asunción, 17 abr. 1996

PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. **Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019**. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latina_america_and_the_caribbean_2019> Acesso em: 03 nov. 2019.

PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006.

REYES, Manuel Aragón. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter; et al. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

ROSALES, Carlos Manuel. Análisis de la jurisprudencia electoral chilena. **Revista Logos Ciencia & Tecnología**, v. 3, n. 2, jan./jun. 2012, p. 128-167.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo de um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 2018.

SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

SANTANO, Ana Claudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 20, p. 9-32, 2017.

SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 3, p. 1271-1295, 2017.

SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems: A framework for analysis**. Colchester: ECPR press, 2005.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015–Breves comentários à Lei nº. 13.165/2015. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral–RBDE**, Belo Horizonte, v. 7, p. 81-120, 2015.

SU, Yen-Pin. Anti-government protests in democracies. A test of institutional explanations. **Comparative Politics**, v. 47, n. 2, jan. 2015, pp. 149-167.

THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

TRIEPEL, H. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.) **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

TSE. **Eleições 2018: Justiça eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>> Acesso em: 02 nov. 2019.

TSE. **Sete partidos detêm quase dois terços do número de eleitores filiados**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/sete-partidos-detem-quase-dois-tercos-do-numero-de-eleitores-filiados>> Acesso em: 02 nov. 2019.

VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009.

A FIGURA DO ABUSO DE PODER RELIGIOSO

THE FIGURE OF RELIGIOUS POWER ABUSE

*Jade Caldas Sibalde**

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo estudar uma figura ainda em construção dentro do direito eleitoral brasileiro: o abuso de poder religioso. O Brasil constitui-se como uma república representativa e, neste tipo de sistema, a ideia é que o voto da população seja livre e desimpedido, que a escolha das urnas possa representar os interesses da coletividade. Entretanto, existem entraves que impedem a efetivação da correta representação democrática, a exemplo da figura do abuso de poder. Dentre as diversas expressões de abuso de poder, uma ainda em discussão na doutrina e de difícil mensuração na prática é o abuso de poder religioso. Assim, a pesquisa desenvolvida buscou focar nos elementos que distinguem e individualizam o abuso de poder religioso, bem como as repercussões práticas das discussões sobre o tema.

Palavras-chave: Abuso de poder. Religião. Democracia. Eleições. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

This article aims to study a figure still under construction within Brazilian election law: the abuse of religious power. Brazil is constituted as a representative republic and, in this type of system, the idea is that the vote of the population is free and unimpeded, that the choice of the ballot boxes can represent the interests of the community. However, there are obstacles that prevent the correct democratic representation from taking place, such as the figure of abuse of power. Among the various expressions of abuse of power, one still under discussion in doctrine and difficult to measure in practice is the abuse of religious power. Thus, the research

* Graduanda em direito pela Universidade Federal da Bahia, integrante do grupo de pesquisa Direito Eleitoral e Democracia.

developed sought to focus on the elements that distinguish and individualize the abuse of religious power, as well as the practical repercussions of discussions on the topic.

Keywords: Abuse of Power. Religion. Democracy. Elections. Election law.

1. INTRODUÇÃO

A democracia é o valor basilar do Estado Democrático de Direito Brasileiro. O artigo primeiro da Magna Carta, em seu parágrafo único, assegura que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”².

Inobstante seu caráter de princípio constitucional, a democracia não é uma construção única ou valor acabado.

A experiência histórica de autogoverno dos cidadãos data do século V a.C., no período de Péricles, onde atenienses realizavam a democracia direta em um espaço restrito, a cidade/Estado grega. Cumpre salientar que tal democracia não englobava a todos os habitantes do território ateniense, o *status* de cidadão era reservado apenas a homens com poder econômico. A democracia se processava por intermédio de um sistema de assembleias, onde todos os habitantes que gozavam do *status* de cidadão poderiam comparecer e opinar sobre os destinos do Estado³. A própria etimologia da palavra democracia advém dessa participação popular, onde “demos” significa povo ou muitos, enquanto “kracia” quer dizer governo ou autoridade.

Contudo, apesar de aparecer pela primeira vez na história humana há mais de 25 séculos, a forma de governo democrática não se constituiu como uma constante. Após a experiência grega, muito pouco se viu em termos de governos democráticos até os séculos XVII e XVIII na Europa. Por meio das crescentes revoluções burguesas, o ideário de liberdade se difundiu, muito atrelado às concepções iluministas e à valorização do homem. Neste novo cenário, emerge a democracia moderna, forma de governo que auxilia no próprio fortalecimento do capitalismo⁴.

2 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

3 DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. 1. ed. p. 11-74; 97-113. Brasília: UNB, 2009.

4 SARTORI, Giovanni. O que é democracia? Curitiba: Instituto Atuação, 2018.

No século XIX, a democracia se difunde no ocidente, lado a lado com a expansão dos valores capitalistas, os legitimando e sendo por eles subsidiada. Hans Kelsen entende que a luta pela democracia configura-se como uma luta pela própria liberdade política⁵.

Kelsen diz, em sua obra *A Democracia*, que:

A idéia política do século XIX, nascida das revoluções americana e francesa do século XVIII, foi a democracia. sem dúvida, também existiam na civilização ocidental forças extraordinárias a serviço da manutenção do princípio autocrático. Seus representantes, porém, foram estigmatizados como reacionários. O futuro pertencia a um governo pelo povo. Essa era a esperança de todos os que acreditavam no progresso, que defendiam padrões mais elevados de vida social. Foi, sobretudo, a jovem e ascendente burguesia que lutou por essa ideia.⁶

Apesar de adotada por diversos países, a democracia não apresenta uma única face, adaptando-se ao tempo e espaço e construindo-se com as próprias sociedades. Neste sentido, a forma que o estado brasileiro escolheu para adotar a democracia foi a sistemática da democracia representativa⁷.

A democracia representativa é aquela onde os cidadãos escolhem os detentores dos cargos eletivos e, através deles, desempenham sua participação política. Cada voto conferido a um candidato é uma parcela de confiança dada pelo eleitor e é o que subsidia que as decisões tomadas por um representante eleito demonstrem os anseios da população.

A modalidade de democracia representativa é um exercício indireto do poder dos cidadãos onde a soberania popular é afirmada pela atribuição de um mandato a cada representante legítimo.

No sistema de representação, há uma fragilidade intrínseca que é a necessidade de representantes eleitos sem mácula da vontade popular. Cada candidato que ascende ao poder sem exprimir o real anseio dos eleitores vulnera a própria democracia, construída diariamente através do respeito às volições da maioria.

5 KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2. ed. p.99. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

6 KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2. ed. p.139. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

7 CABRAL NETO, Antônio. *Democracia: velhas e novas controvérsias*. *Estud. psicol.* (Natal) [online]. 1997, vol.2, n.2, pp.287-312

Dentro de tal contexto, estudar as formas de violação do processo democrático é basilar para resguardar o respeito às vontades do povo.

O objeto de análise do presente artigo trata-se da violação da livre representação democrática ocorrida pela realização de abusos de poder durante o processo eleitoral, na modalidade ainda em discussão do abuso de poder religioso.

2. A FIGURA DO ABUSO DE PODER NO DIREITO ELEITORAL

O Direito Eleitoral constitui-se como o ramo do ordenamento jurídico que regula o pleno exercício da democracia através do sufrágio⁸. O poder político de um Estado só pode ser corretamente exercido quando existem representantes legítimos, sendo papel do judiciário resguardar a aplicação dos princípios constitucionais e acompanhar a correta marcha do pleito eleitoral.

Uma das formas de vilipêndio do rito democrático se dá pelo abuso de poder. Nas palavras de José Jairo Gomes:

No Direito Eleitoral, por abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral.⁹

Inexiste uma delimitação taxativa do que se entende por abuso de poder. Certo é que tal figura apresenta-se como um conceito aberto e indeterminado. São os elementos do caso concreto que dão os contornos do que se entende por abuso de poder. Todas as condutas que representem um excesso, um direito exercido de maneira arbitrária e desmedida, podem ser lidas como abusivas.

8 ALVIM, Frederico Franco. Manual de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

9 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. rev., atual. e ampl., pp. 297. São Paulo: Atlas, 2018.

As respostas às condutas abusivas dependem da realidade fática. Para ser representativo para o Direito Eleitoral, as condutas abusivas de poder precisam ter um liame direto com o processo eleitoral, sendo praticadas visando um pleito eleitoral em curso ou futuro.

No texto do Código Eleitoral, há expressa vedação à prática de abuso de poder de maneira geral, entendido comumente como abuso de poder político, bem como da figura do abuso de poder econômico:

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.¹⁰

O Glossário do TSE aborda abuso de poder político como:

O abuso do poder político ocorre nas situações em que o detentor do poder, [...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.¹¹

Já o abuso de poder econômico é conceituado como:

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.¹²

Ambas as formas são a expressão mais consagrada do abuso de poder, podendo inclusive se encontrarem associadas em casos de abuso de poder político-econômico. Todavia, elas não abarcam todas as modalidades de conduta abusiva que merecem tutela jurisdicional. Dentre as outras formas ainda não tuteladas

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

11 Glossário Eleitoral do TSE. Abuso do poder político. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

12 Glossário Eleitoral do TSE. Abuso do poder econômico. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

diretamente pelo legislador do abuso de poder, está a categoria do abuso de poder religioso.

Apesar de não possuir individualização no ordenamento pátrio, o abuso de poder religioso é uma realidade posta que vem sendo alvo de debate doutrinário e jurisprudencial, na tentativa de realizar adequado enquadramento dentro do regramento eleitoral.

Inobstante apresentar pontos de contato com o abuso de poder político e o abuso de poder econômico, o abuso de poder religioso se diferencia por envolver diretamente o elemento subjetivo da fé, corrompendo concomitantemente o pleito eleitoral e a plena liberdade religiosa.

3. O ABUSO DE PODER RELIGIOSO

A religião é um elemento presente no cotidiano da população brasileira. Segundo dados do IBGE, no censo de 2010, apenas 8,0% dos brasileiros se declararam sem religião¹³.

Por ser um ponto inerente à realidade nacional, a religião acaba possuindo inegável força política. A religião dialoga muito com os preceitos morais de cada indivíduo e tende a influenciar a sua forma de ver o mundo. A busca por uma ligação com o divino predispõe as pessoas a reverem suas condutas e pode ocasionar a aplicação dos valores religiosos a outras esferas da vida, que deveriam ser regidas pelo aspecto racional.

A hígidez eleitoral é comprometida toda vez que se confundem os limites entre Estado e Religião durante o processo eleitoral. Não se pode esquecer que o Estado Moderno marca a cisão necessária entre estes dois tipos de poderes¹⁴, a religião deve corresponder ao campo do poder divino, não sendo possível sua sobreposição ao poder terreno.

Toda vez que a faixa que diferencia Estado e Religião torna-se nebulosa, ocorre igualmente uma dificuldade em separar a esfera decisória da esfera moral. Apesar de muito do ordenamento jurídico beber da fonte moral, esta não pode ser tomada por norma. Para tanto, os detentores do poder político, legisladores originais previstos pela Carta Magna, precisam realizar a distinção entre o

13 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

14 MORAIS, Marcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. LAICIDADE E DEMOCRACIA: o abuso do poder religioso no processo eleitoral como ofensa aos postulados do estado democrático de direito. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 35, p. 253-271, 2019.

que deve ser lido como preceito jurídico e o que deve ser tomado como fundamento moral.

Em razão do papel do detentor de mandato eletivo como conciliador de interesses, como legitimado para decidir em nome do povo, torna-se indispensável que sua eleição seja desembaraçada, proba, sem se fundar em fraude ou abuso de qualquer espécie. Daí deflui a importância de fazer frente aos fatores que contaminam a vontade desimpedida do eleitor na hora de fornecer seu voto.

O abuso de poder religioso pode ser perpetrado por um candidato em nome próprio ou de terceiro, quando um líder religioso utiliza o ambiente de expressão da fé para promover um pleiteante específico. O ponto chave para configuração do abuso é a utilização dos preceitos religiosos como elemento para convencimento do eleitor, com o fim intencional de angariar votos.

A utilização dos ambientes de culto para a promoção de candidatos é uma das formas mais visíveis de ocorrência do abuso de poder religioso. Não é a presença de um candidato no local de fé que gera o abuso de poder, é a prática de atos que demonstrem que está se valendo daquele espaço para promoção pessoal, obtendo vantagem indevida e atrelando seu nome a aquela matriz religiosa.

No momento que um candidato a mandato eletivo se alinha a uma religião e dela se utiliza para ter a arrendar votos dos adeptos, extrapolando os limites do exercício regular da liberdade religiosa, quebra-se a própria ideia de laicidade do Estado. Ao abordar o papel das unidades religiosas no procedimento de escolha democrática, Amilton Augusto Kufa diz que:

Ora, evidente que, em havendo contribuição de tais entidades para as campanhas eleitorais de partidos e de candidatos, criar-se-á a relação de dependência e de aliança, que é tanto mais evidente quanto há engajamento das entidades na publicidade e na propaganda do candidato ou partido.

Claro está que as igrejas e os cultos religiosos não podem, de forma alguma, enquanto tais, participarem do processo eleitoral, pois isto representa a existência de uma relação de dependência ou, quando menos, de aliança entre eles e/ou seus representantes com determinado partido ou can-

didato, o que é expressamente proibido pelo art. 19 da Constituição da República.¹⁵

O objetivo do abuso de poder religioso não é culpabilizar a religião. É impedir a deturpação do ideal de espaço neutro no governo, atribuindo a determinado credo favoritismos que violem a isonomia necessária para o correto exercício da atividade política.

A problemática central do abuso de poder religioso advém da manipulação psicológica gerada no eleitor, ligando a imagem de um candidato aos próprios valores de sua religião, gerando um temor reverencial que o leva a anular sua vontade em prol do disposto por seu círculo social. A manipulação psicológica consegue, por vezes, ser mais eficaz que a própria compra de votos.

O argumento da liberdade religiosa é o contraponto mais forte para se admitir a figura do abuso de poder religioso. Igualmente prevista na Magna Carta, a liberdade religiosa, a autonomia de crença e culto, é um direito fundamental de todo cidadão, podendo este professar publicamente sua fé. A grande questão é que nenhum direito possui caráter absoluto, podendo ter aplicação irrestrita. Todos os direitos fundamentais são submetidos a ponderações no caso concreto, passíveis de valoração que impõe limites aos seus titulares. Assim, a liberdade religiosa possui limitações práticas, estando submetida aos ditames do ordenamento pátrio, não tendo o condão de afastar obrigações legais.

Todo titular de poder religioso exerce carisma perante seus seguidores, estes o reconhecem como uma voz do divino. Até esse momento, é a pura expressão da vontade religiosa dos fiéis que escolhem segui-lo. Todavia, no momento em que este detentor de poder religioso decide utilizar sua posição para alterar a escolha dos fiéis em questões alheias à religião, rompe-se o livre exercício da atividade religiosa e ganha corpo o abuso de direito.

Não se espera que um líder religioso seja neutro, não apresente convicções pessoais sobre assuntos como política. O que se exige dele é a responsabilidade de não justificar tais escolhas com a fé. Este indivíduo não pode se valer da estrutura religiosa e da autoridade que possui para macular o pleito eleitoral. É inadmissível que sejam feitos sermões que beneficiem dado candidato, que se usem espaços de culto para campanha eleitoral ou mesmo que o dinheiro da igreja seja aplicado no processo eleitoral.

15 KUFA, Amilton Augusto. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado democrático de Direito; Revista *Ballot*. Rio de Janeiro, v.2, n.1, pp.113-135. jan/abr.2016.

Como supramencionado, a construção do que seria abuso de poder acaba por ser algo vago, cujos limites serão vistos na prática pelas consequências geradas. Não se pode olvidar que condutas como pedir voto na entrada de locais religiosos, utilizar elementos de devoção nas propagandas de campanha, no número do candidato, inserem-se no rol do abuso de poder. Ao se individualizar o abuso de poder religioso, torna-se possível reconhecer a força política da religião e tutelá-la segundo suas particularidades, fugindo da delimitação fluida existente no abuso de poder e estabelecendo elementos concretos para análise.

Considerar a existência de abuso de poder religioso é realizar uma leitura da realidade fática, tutelar juridicamente um fenômeno verificado no cotidiano do processo eleitoral, principalmente em zonas mais afastadas dos grandes centros urbanos onde o fator religião é decisivo nas escolhas cotidianas da população.

O poder judiciário tem tomado a frente no processo de regulamentação dos limites da influência religiosa no processo eleitoral, possuindo jurisprudência relevante sobre a matéria.

3.1. A JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA

A Lei 9.504/97 preceitua que:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
(...)
VIII - entidades beneficentes e religiosas;¹⁶

O texto legal veda expressamente que haja interferência direta de uma entidade religiosa no processo eleitoral. Tal dispositivo demonstra uma preocupação do legislador em separar o poder político de uma vinculação religiosa, contribuindo para a laicidade do processo decisório eleitoral.

Atualmente, o abuso de poder religioso é um tema controvertido no meio jurídico.

Uma das decisões paradigmáticas sobre a matéria foi o AIJE 8006-71, do TRE-RJ. No caso discutido nos autos, os bispos da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), Daniel Francisco dos Santos e Aparecido dos Reis Junior, foram considerados culpados

16 BRASIL. LEI Nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997.

do crime de abuso de poder econômico. Os líderes religiosos, em 03/10/2014, a dois dias do primeiro turno das eleições, utilizaram a estrutura de templos da IURD em Del Castilho, na zona Norte do Rio, e em Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, para promoção da campanha do senador Marcelo Crivella (PRB) ao governo do Estado e de candidatos de seu partido a deputado federal e estadual.

No caso em questão, foi suscitada a tese de abuso de poder religioso, em razão da utilização do ambiente religioso para campanha e do teor do discurso dos bispos, que se valeram da fé dos presentes para argumentar em prol dos candidatos, atrelando a imagem da própria igreja às suas candidaturas.

Entretanto, a tese do abuso de poder religioso não foi acolhida nos autos, cabendo destacar trecho do voto do Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson:

Com efeito, o abuso de poder religioso não foi contemplado pelo ordenamento jurídico como hipótese de ilícito administrativo-eleitoral, a ensejar a decretação da inelegibilidade na forma do que determina o art. 22, XIV da Lei Complementar nº64/90.

O referido diploma legal, que veio regulamentar o comando constitucional insculpido no art. 14,§9º da CRFB/88, cuida justamente da capacidade eleitoral passiva e das hipóteses em que será legítima a sua restrição, impedindo o acesso de determinadas pessoas ao exercício de determinados cargos públicos eletivos. [...]

Assim é que, não obstante a reprovabilidade moral da conduta do líder religioso que se vale dessa condição para arregimentar eleitores, o princípio da legalidade não admite a criação de nova modalidade de abuso de poder, hábil a ensejar a decretação de inelegibilidade na forma do disposto pelo art.22, XIV da Lei Complementar nº64/90.

No mesmo sentido já decidiu o E. Tribunal Superior Eleitoral, para quem “qualquer restrição à esfera jurídica do cidadão somente poderá ocorrer mediante lei específica”(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº6710, Acórdão de 06/12/2012, Relator(a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/12/2012).

Afastada a hipótese de abuso de poder religioso, resta analisar a conduta imputada aos investi-

gados sob ótica do abuso de poder econômico decorrente da utilização da estrutura eclesiástica-religiosa em prol de determinadas candidatura.¹⁷

Em que pese o enquadramento dos investigados ter sido como realizadores de abuso de poder econômico, o julgamento trouxe à baila a discussão sobre a existência da figura do abuso de poder econômico e sua possível constitucionalidade.

Outra decisão que trouxe para discussão a temática do abuso de poder religioso foi o Recurso na Representação nº2095-19, do TRE-PA. No caso discutido nos autos, o pastor evangélico Lourival Matos Pereira realizou propaganda política em templo religioso para os candidatos Martinho Arnaldo Campos Carmona e Josué Bengston.

Em análise do caso objetivo, os julgadores entenderam que o enquadramento do caso seria como propaganda irregular, como pode ser visto no trecho destacado do voto do Juiz Agnaldo Wellington Souza Corrêa:

Penalizar os Representados, expor uma decisão condenatória é natural, pois o pastor Lourival, querendo alegar que não estava pedindo votos, o fez de forma subliminar. Aliás, com todo respeito à religião, e seus seguidores, usou mesmo foi artifícios muito corriqueiros no meio político. Em um culto, onde os fiéis seguem a doutrina pastoral a frase "(...)Eles são meus candidatos. Ore por isso. Pense nisso. Cuidado. Amém!" Tais palavras são induções ao voto.¹⁸

O abuso de poder religioso permanece neste julgado como um pano de fundo, novamente não reconhecido por si, mas adaptado dentro de outras modalidades de ilícito eleitoral.

17 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Direito Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº8006-71.2014.6.19.0000- AIJE. Relator: Desembargador Eleitoral Marco José Mattos Couto. Voto-Vista do Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson. 07/10/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-RJ/attachments/TRE-RJ_AIJE_800671_356e7.pdf?Signature=AYr1neHbBJv2cHRfbeca1O24v%2Fw%3D&Expires=1575063487&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=60a98f1d93d184dc17f299cdc4a59822>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

18 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Direito Eleitoral. Recurso na Representação nº 2095-19.2014.6.14.0000. Relator: Juiz Agnaldo Wellington Souza Corrêa. Voto do Relator. 13/11/2014. Disponível em: <<http://www.tre-pa.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor-de-acordaos-e-resolucoes>>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

Por fim, outro julgado a ser destacado é o da AIJE 5370-03, do TRE-MG. O julgamento é basilar para a matéria por trazer o reconhecimento do abuso de poder religioso expresso. Na ação, movida por Marques Batista de Abreu (PTB) contra os deputados eleitos Marcio José Machado Oliveira (Missionário Marcio Santiago) (estadual, do PTB, pela Coligação Avante Minas) e Franklin Roberto de Lima Souza, pastor Franklin (federal, do PTdoB, pela Coligação +Minas), além do pastor evangélico Valdemiro Santiago de Oliveira. Houve a cassação dos mandatos dos parlamentares e declaração da inelegibilidade dos três pelo período de oito anos.

A motivação da ação foi a denúncia de um evento realizado pelo pastor Valdomiro Santiago, de cunho religioso, na Praça da Estação, em Belo Horizonte, às vésperas das Eleições 2014. No referido evento, os dois candidatos investigados compareceram, panfletaram material de campanha e foram conduzidos ao palco pelo pastor Valdemiro, que pediu votos aos milhares de fiéis presentes. A estrutura do evento, para um público de 15 a 25 mil pessoas, foi integralmente fornecida pela Igreja Mundial do Poder de Deus, contendo apresentações musicais na programação e fretamento de transporte. A igreja ainda se valeu de seu site, redes sociais e transmissão ao vivo pela TV Mundial e pela internet.

No evento, houve um claro pedido de votos e o fundamento religioso foi empregado para distinguir os candidatos apresentados pela Igreja dos demais concorrentes aos cargos eletivos. Houve emprego de poder econômico e propaganda irregular, contudo estas modalidades não enquadram por si o fundamento religioso inegavelmente presente no evento. O voto de vista do Juiz Maurício Pinto Ferreira expõe o entendimento da existência de outra modalidade de abuso no caso concreto.

Apesar do exposto, o Desembargador considerou que os fatos configurariam propaganda eleitoral irregular e não abuso de poder. E é nesse desfecho, especificamente, que ousou divergir de seu voto, pedindo-lhe vênia. E o faço com os seguintes fundamentos.

Existem estudos recentes acerca de uma nova figura de abuso no direito eleitoral denominada de abuso de poder religioso. A Juíza de Direito do Acre, Dra. Mirla Regina da Silva Cutrim, redigiu artigo específico sobre o tema, em que faz relevantes apontamentos. [...]

Ciente, porém, que essa figura, até o momento, não ganhou corpo e consistência no ordenamento pátrio, quer seja na doutrina, quer seja na jurisprudência, ainda assim considero que o acervo probatório dos autos desponta para a ocorrência do abuso de poder, seja na espécie econômica, ou ainda de autoridade, reputando autoridade como alguém que tem poder de influência, prestígio, crédito, características que emanam dos líderes religiosos.¹⁹

Apesar da não previsão legal, o acervo probatório dos atos permitiu defluir que houve a utilização direta da fé para obtenção de benefício eleitoral.

O que se percebe, portanto, é um esforço dogmático dos juristas no sentido de adequar o abuso de poder religioso às previsões legais de abuso de poder típicas. Reconhecer que o rol aberto de abuso de poder não é capaz de responder às questões que o abuso de poder religioso suscita mostra-se como essencial para tratar de maneira adequada este ilícito.

Certo é que, enquanto não houver um arcabouço legal que permita punir autonomamente o abuso de poder religioso, o judiciário poderá reconhecer faticamente a modalidade, porém a resposta jurídica será por condutas associadas.

3.2. A DIFICULDADE DE ENQUADRAMENTO

A maior dificuldade em enquadrar o abuso de poder religioso é estabelecer limites objetivos que permitam considerar uma conduta como excessiva ou mero exercício regular de direito.

Certo é que inexistente uma resposta simples ou pronta. Entretanto, o direito não pode negar os fatos. Seu papel é tutelar a realidade e esta demonstra existirem condutas abusivas no âmbito religioso, incompatíveis com o processo de escolha democrática de representantes, base do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Ao reconhecer, em decisões, a ocorrência de abuso de poder religioso, o judiciário dá um posicionamento de vanguar-

19 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Direito Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5370-03.2014.6.13.0000. Relator: Maurício Pinto Ferreira . Voto do Relator. 27/08/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-MG/attachments/TRE-MG_AIJE_537003_fc0b4.pdf?Signature=X8T6JEE0J3DMeflGGAbcCwU%2FBHg%3D&Expires=1575069293&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=82a61984f0f4d2f6696d4a85307d5cd5>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

da na tutela do pleito eleitoral e na manutenção da separação entre Estado e Religião. Entretanto, a tarefa de legislar sobre a matéria não é da Justiça Eleitoral, a esta cabe fiscalizar e desenvolver critérios para tipificação do ilícito de abuso de poder religioso, sendo competência do legislativo estabelecer previsão legal expressa dentro do ordenamento jurídico nacional.

Apesar de não ser possível instituir um rol taxativo e existir uma fluidez no conceito de abuso de poder religioso, como ocorre com o próprio conceito de abuso de poder, pode-se firmar alguns parâmetros para nortear sua caracterização. A utilização de espaços de fé para a promoção de candidato, mesmo que não ocorra o pedido expresso de voto, o direcionamento de sermões para beneficiar um postulante e a inserção de elementos religiosos nas formas de publicidade são exemplos objetivos de condutas abusivas que merecem restrição.

Evidentemente, valores religiosos podem nortear a escolha de um eleitor por dado pleiteante a um cargo eletivo por identificação com a pauta, com os ideais propostos e a linha de abordagem política. Há de se diferenciar, portanto, a mera escolha por valores subjetivos, própria de um sistema representativo onde a figura do candidato é elemento central para o eleitor e o voto é depositado diretamente no representante em respeito a critérios de pessoalidade, para além da própria ideologia partidária, da escolha fruto de coação e manipulação pela fé.

Os candidatos e eleitores podem ter religião, praticá-la e defenderem suas pautas. O que se procura vetar é que as escolhas políticas sofram manipulação de líderes com poder de convencimento, de emissários da fé que se utilizem do temor reverencial e do seu reconhecimento como representantes religiosos para coagirem e viciarem a vontade dos fiéis.

3.3. A DECISÃO DO TSE DE 18/08/2020

Em decisão recente, datada de 18/08/2020, o TSE rejeitou, por maioria, a tese proposta pelo Ministro Edson Fachin de caracterização do abuso de poder religioso. Nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 82-85.2016.6.09.0139, de Luiziânia - Goiás, o Ministro propôs que o TSE consagrasse, a partir das eleições de 2020, a viabilidade do exame jurídico do abuso de poder

de autoridade religiosa no âmbito das ações de investigação promovidas pela justiça eleitoral.²⁰

A controvérsia do fato residia na discussão sobre a definição de autoridade, que aparece no artigo 22 da Lei Complementar 64/1990:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito²¹

Na tese de Fachin, deveria ocorrer uma ampliação para incluir especificamente o caso do líder religioso. Tal modificação geraria a figura autônoma do abuso do poder religioso, passível de exame específico nas ações de investigação judicial eleitoral.

Segundo a plenária do TSE, a questão não seria passível de exame no caso analisado. O Ministro Luís Roberto Barroso, então presidente da Corte, pontuou que o abuso do poder religioso já foi tratado pelo próprio legislador na Lei 9.504/2007, a chamada Lei das Eleições. Nas vedações ao recebimento de doações diretas ou indiretas de entidades religiosas, inclusive via propaganda, bem como na restrição da veiculação de publicidade eleitoral em templos religiosos, já existiria a tutela necessária para coibir o abuso religioso.

Na visão de Barroso, contudo, nos autos em questão, não caberia a discussão da tese do abuso de poder religioso pelos fatos apresentados no recurso não estarem vinculados às proibições da Lei das Eleições.

Para o ano de 2020, a tese de abuso de poder eleitoral não prosperou. Contudo, a decisão proferida pelo TSE representa apenas um ponto nas discussões firmadas sobre o tema entre doutrina e jurisprudência.

20 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral N° 82-85.2016.6.09.0139. Relator: Edson Fachin . Voto do Relator. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-luziania-go-voto-ministro-edson-fachin-em-25-06-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-luziania-go-voto-ministro-edson-fachin-em-25-06-2020/at_download/file . Acessado em 20 de agosto de 2020.

21 BRASIL. Lei Complementar N° 64, de 18 de Maio de 1990.

4. A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DA FIGURA DO ABUSO DE PODER RELIGIOSO

Somente a utilização das vedações de abuso de poder econômico e abuso de poder político não são suficientes para frear o abuso de poder religioso. A especificidade do poder religioso gera obstáculos na hora de enquadrá-lo como abuso político ou econômico, uma vez que seu impacto é sobre a fé dos atingidos. A raiz do poder religioso é a abstrata crença no divino, fato totalmente diverso ao Estado atual onde a religião não integra objetivamente.

A democracia representativa precisa de proteção por significar a oxigenação da política e respeito ao poder decisório da população. É possível destacar posicionamento de Patrícia Garcia Gonçalves:

[...] a democracia participativa significa a possibilidade de novos agentes sociais e de novos temas emergirem na arena política, exigindo que a forma democrática representativa seja reavaliada e reconstruída. Ela desempenha também um importante papel pedagógico, no sentido do exercício da cidadania e da consciência dos direitos, imprescindível para a construção de sujeitos políticos.²²

Ora, todo o objetivo do pleito eleitoral mostra-se abalado quando o representante ascende ao cargo sem legitimidade, sem ser produto da livre escolha da população. O cargo obtido por abuso coloca dúvidas sobre todo o exercício do mandato que se seguirá, num ambiente onde as consequências de uma má representação impactarão a coletividade.

Cumprе ressaltar que os danos causados pelo abuso de poder religioso independem de resultado positivo nas urnas do postulante que cometeu os excessos. Não é a obtenção do cargo que busca combater, é o ferimento dos princípios constitucionais durante o processo eleitoral, influenciando na higidez das eleições e correta expressão da vontade popular.

Num sistema de representação, cada voto tem seu valor, o direito de representar o povo só deve existir para os que de fato lograram a confiança do eleitorado com suas propostas em parcela suficiente para ascender ao cargo. Garantir que cada voto seja respeitado é permitir a afirmação da própria democracia.

22 GONÇALVES, Patrícia Garcia. Desafios da construção democrática. Cad. Esc. Legis., Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 5-27, jul./dez. 2009.

5. CONCLUSÃO

A democracia é uma eterna construção. É processo contínuo e só subsiste pela vigilância em defender os interesses da população. A escolha dos representantes políticos é o meio pelo qual os cidadãos conseguem participar das decisões do governo, cobrar atitudes dos eleitos e escolherem pautas para que os candidatos levem para as instâncias de poder.

O sistema de eleição que dotamos já traz possibilidades de desvios e vícios da vontade popular, principalmente na esfera do legislativo pela questão do voto proporcional. Assim, estabelecer filtros para evitar novas artificialidades e fugas das reais aspirações do povo é uma tarefa imprescindível.

Os abusos de poder são as grandes pústulas do processo eleitoral, nas suas diversas expressões. O ordenamento jurídico brasileiro já traz a previsão da figura do abuso de poder, contudo esta não é suficiente, ainda apresenta características difusas que variam no caso concreto.

É preciso que haja uma tutela legislativa específica para as demandas que versam sobre o abuso de poder cometido no âmbito religioso, que apresenta intersecções com as modalidades clássicas de abuso, ao mesmo tempo em que apresenta originalidade por mesclar os elementos Estado e Religião, ofendendo a própria ideia de laicidade do Estado e levando os eleitores a valorarem a fé na esfera política.

Reconhecer o abuso de poder religioso e regulamentá-lo é também entender a força política das religiões dentro do estado brasileiro, e, tal qual qualquer força política, a atuação na esfera religiosa não deve ser irrestrita, deve respeitar os princípios gerais que regem o ordenamento pátrio.

6. REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. Manual de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. LEI N° 9.504, de 30 de Setembro de 1997.

BRASIL. Lei Complementar N° 64, de 18 de Maio de 1990.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Direito Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5370-03.2014.6.13.0000. Relator: Maurício Pinto Ferreira. Voto do Relator. 27/08/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-MG/attachments/TRE-MG_AIJE_537003_fc0b4.pdf?Signature=X8T6JEE0J3DMeflGGA-bcCwU%2FBHg%3D&Expires=1575069293&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=82a61984f0f4d2f6696d4a-85307d5cd5>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Direito Eleitoral. Recurso na Representação nº 2095-19.2014.6.14.0000. Relator: Juiz Agnaldo Wellington Souza Corrêa. Voto do Relator. 13/11/2014. Disponível em: <<http://www.tre-pa.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor-de-acordaos-e-resolucoes>>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Direito Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº8006-71.2014.6.19.0000- AIJE. Relator: Desembargador Eleitoral Marco José Mattos Couto. Voto-Vista do Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson. 07/10/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-RJ/attachments/TRE-RJ_AIJE_800671_356e7.pdf?Signature=AYr1neHbBJv2cHR-fbeca1O24v%2Fw%3D&Expires=1575063487&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=60a98f1d93d184dc17f299cd-c4a59822>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. Estud. psicol. (Natal) [online]. 1997, vol.2, n.2, pp.287-312

CUTRIM, Mirla Regina da Silva. Abuso do poder religioso: uma nova figura no direito eleitoral? Disponível em: <<https://asmac.jusbrasil.com.br/noticias/2388379/abuso-do-poder-religioso-uma-nova-figura-no-direito-eleitoral>>. Acessado em 25 de novembro de 2019.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. 1. ed. p. 11-74; 97-113. Brasília: UNB, 2009.

Glossário Eleitoral do TSE. Abuso do poder político. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

Glossário Eleitoral do TSE. Abuso do poder econômico. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. rev., atual. e ampl., pp. 297. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

GONÇALVES, Patrícia Garcia. Desafios da construção democrática. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 5-27, jul./dez. 2009.

KELSEN, Hans. A Democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUFA, Amilton Augusto. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado democrático de Direito; Revista *Ballot*. Rio de Janeiro, v.2, n.1, pp.113-135. jan/abr.2016.

MORAIS, Marcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. LAICIDADE E DEMOCRACIA: o abuso do poder religioso no processo eleitoral como ofensa aos postulados do estado democrático de direito. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 35, p. 253-271, 2019.

PECCININ, Luiz Eduardo. O discurso religioso na arena política: representação e deliberação democrática no Estado laico. Tese de mestrado, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2016.

SARTORI, Giovanni. O que é democracia? Curitiba: Instituto Atuação, 2018.

SOUZA, André Ricardo de. O desempenho político-eleitoral dos evangélicos de 1986 a 2008. ANAIS DO II ENCONTRO NACIONAL DO GT HISTÓRIA DAS RELIGIÕES E DAS RELIGIOSIDADES. Revista Brasileira de História das Religiões – ANPUH. Maringá (PR) v. 1, n. 3, 2009.

COMPRA DE VOTOS: REPERCUSSÕES CÍVEIS E CRIMINAIS

VOTE BUYING: CIVILS AND CRIMINALS REPERCUSSIONS

*Janiere Portela Leite Paes**

RESUMO

O presente texto trata sobre as hipóteses de repercussão, na seara cível e criminal, relativamente à conduta ilícita de compra de votos, com previsão de penalidades distintas em nosso ordenamento jurídico. O presente estudo de revisão de literatura tem por escopo demonstrar, à luz da doutrina e da jurisprudência, que a compra de votos pode gerar responsabilização tanto na seara cível quanto na criminal, a fim de sancionar efetivamente os que tentam violar o direito ao voto livre, consciente e soberano. Pretende-se enriquecer as discussões acadêmicas relativas à presente temática, para auxiliar os operadores do direito por ocasião do enquadramento da norma jurídica ao caso concreto.

Palavras-chave: Captação ilícita. Corrupção Eleitoral. Sanção. Sufrágio. Voto.

ABSTRACT

This text deals with the hypotheses of repercussion, in the civil and criminal field, relatively the illicit conduct of vote buying, with provision for different penalties in our legal order. The present study of literature review have the purpose, in the light of doctrine and jurisprudence, that the buying of votes can generate liability in both civil and criminal fields, in order to effectively sanction those who try to violate the right to free vote , conscious and sovereign. It is intended to enrich the academic discussions related to this

* Bacharela em Direito. Licenciada em Letras e Literaturas. Pós-graduada em Direito Constitucional, Revisão de Textos e Direito Penal e Processo Penal. Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, removida para o Tribunal Regional da Bahia.

theme, to assist the operators of the law when framing the legal norm to the concrete case.

Keywords: Illicit capture. Electoral Corruption. Sanction. Suffrage. Vote.

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar a literatura jurídica relacionada ao tema verificou-se certa dificuldade em distinguir as repercussões da compra de votos nas searas cível e penal, podendo ocasionar equívocos aos operadores do direito no momento de enquadrar o caso concreto à norma jurídica adequada.

Com o intuito de enriquecer as discussões acadêmicas sobre a temática, o presente estudo tem por escopo demonstrar, à luz da jurisprudência, que a compra de votos pode gerar responsabilização tanto na seara cível quanto na criminal, com previsão de penalidades distintas no ordenamento jurídico, em razão da autonomia e independência entre as instâncias, conforme será demonstrado ao longo do texto.

Inicialmente serão apresentados os conceitos dos vocábulos sufrágio e voto, bem como as principais distinções semânticas entre os vocábulos e sobre as características de cada instituto, com fundamento na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional, na doutrina e jurisprudência.

Posteriormente passar-se-á a discorrer sobre as condutas conhecidas popularmente como compra de votos e as consequentes possibilidades de responsabilização nas esferas cível e criminal, de maneira autônoma e independente, pois apesar de tutelarem bens jurídicos semelhantes, comportam sanções distintas, conforme será demonstrado.

Considerando que o voto não pode ser utilizado como moeda de troca para a obtenção de benefícios ou vantagem de qualquer natureza, a legislação prevê sanções rigorosas àqueles que pretendem influenciar a vontade do eleitor por meio da compra de votos, tendo em vista que o direito ao voto livre, consciente e soberano é um bem juridicamente tutelado e constitucionalmente assegurado.

2 VOTO E SUFRÁGIO

2.1 VOTO

De acordo com o Vocabulário Jurídico De Plácido e Silva², a etimologia do vocábulo voto provém do latim *votum* , de *votare* , que significa “prometer, fazer promessa, eleger, ou escolher pelo voto”. Em sentido amplo significa manifestação de vontade, opinião ou decisão, relativamente a certo fato ou determinada situação.

Nas palavras de Mendonça³, “o voto é um instrumento pelo qual o cidadão exerce o direito político, manifestando solenemente a sua opção, fazendo valer a sua vontade soberana”. Numa acepção jurídica o vocábulo voto pode ser definido como a concretização do exercício da soberania direta ou indiretamente por meio da escolha de representantes, os quais deverão exercer em nome dos eleitores os atos necessários ao bom desempenho das atribuições dos cargos para os quais foram eleitos, com a finalidade de proporcionar bem estar social à população⁴.

O voto é direto por tratar-se de ato personalíssimo, cujo exercício deverá ocorrer pessoal e individualmente (salvo excepcionalmente em caso de necessidades especiais). O voto é secreto em cumprimento ao princípio da inviolabilidade do voto a fim de que seja plenamente assegurada a liberdade de escolha do eleitor sem quaisquer interferências físicas ou psicológicas.

Por conseguinte, o voto deve ter igual valor para todos, nesse sentido aduz Canotilho⁵ “O princípio da igualdade de voto exige que todos os votos tenham uma eficácia jurídica igual, ou seja, o mesmo peso. O voto deve ter o mesmo valor de resultado, consideração igual para a distribuição de mandatos”. Esse princípio é conhecido pela expressão “um homem, um voto”, ou seja, o voto de cada cidadão detém o mesmo valor, independentemente de qualquer condição.

O voto é obrigatório para os alfabetizados na faixa etária entre dezoito e setenta anos e facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, analfabetos e maiores de setenta anos.

2 SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, 2007, p. 1496.

3 MENDONÇA, Valda de Souza. Voto livre e espontâneo – exercício de cidadania política consciente. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004, p.25.

4 PAES, Janiere Portela Leite. Sufrágio e voto no Brasil: direito ou obrigação?. Revista Populus. [on line]. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral. Edição nº 6, 2019.1. Salvador. 2019.

5 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Edições Almedina: 2003, p. 305.

Saliente-se, entretanto, que esta disposição não é cláusula pétrea, podendo ser alterada por meio de emenda à Constituição.

Por outro lado, de acordo com o art. 60, §4º, inciso II, da Constituição, que apresenta o rol de cláusulas pétreas, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: o voto direto, secreto, universal e periódico, ou seja, as características do voto mencionadas não podem sofrer redução legislativa em seu núcleo principal, ante a relevância de sua manutenção para o sistema democrático.

Infere-se, portanto, que são imutáveis as seguintes características do voto: direto, secreto, universal e periódico. Quanto à obrigatoriedade, para os eleitores alfabetizados maiores de dezoito e menores de setenta, é possível haver modificações, tendo em vista que esta disposição não se encontra no rol das cláusulas pétreas constantes do art. 60, §4º, inciso II, da Constituição da República.

Importante esclarecer, ainda, que os vocábulos sufrágio e voto não são expressões sinônimas, tendo em vista que seus significados são distintos. De acordo com José Afonso da Silva⁶, “o voto é, pois, distinto do sufrágio, repita-se. Este é o direito político fundamental nas democracias políticas. Aquele emana desse direito. É sua manifestação no plano prático, constitui seu exercício”. Tratar-se-á melhor acerca dessas distinções no subtítulo seguinte.

2.2 SUFRÁGIO

José Afonso da Silva⁷ define sufrágio como um direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, constituindo instituição fundamental da democracia representativa. Nesse sentido, o voto emerge como verdadeiro instrumento de legitimação para delegação do poder emanado pelo povo aos seus representantes.

Bonavides⁸ denomina sufrágio como o poder que se reconhece a determinado número de pessoas (cidadãos) para participar direta ou indiretamente na soberania de um país. De igual forma,

6 SILVA, José Afonso da apud PAES, Janiere Portela Leite. Sufrágio e voto no Brasil: direito ou obrigação?. Revista Populus. [on line]. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral. Edição n° 6, 2019.1. Salvador. 2019.

7 Idem.

8 BONAVIDES, Paulo. apud PAES, Janiere Portela Leite. Sufrágio e voto no Brasil: direito ou obrigação?. Revista Populus. [on line]. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral. Edição n° 6, 2019.1. Salvador. 2019.

Canotilho⁹ conceitua Sufrágio como “instrumento fundamental de realização do princípio democrático”.

A Carta Magna pátria, em seu art. 14, assegura aos cidadãos brasileiros o instituto do sufrágio universal, a fim de garantir a máxima participação do povo nos atos de cidadania, compreendendo-se o direito de votar (capacidade eleitoral ativa) e o de ser votado (capacidade eleitoral passiva)¹⁰.

O sufrágio é direito público subjetivo, que se materializa por meio do voto, que também é considerado direito público subjetivo. Dessa forma, a principal distinção semântica entre os vocábulos sufrágio e voto é que o primeiro se encontra no plano abstrato e o último se encontra no plano concreto, ou seja, o sufrágio é o poder concedido ao povo (eleitores) para participar direta ou indiretamente das decisões mais relevantes do país, e o voto é o instrumento para concretização do sufrágio¹¹.

Segundo Bonavides,¹² não há sufrágio completamente universal, tendo em vista que em todas as formas de apresentação comportam-se restrições, em maior ou menor grau. O sufrágio universal pode ser definido como aquele em que a possibilidade de participação do eleitorado não fica restrita a condições econômicas, sociais, profissionais ou étnicas¹³.

Dessa forma, o ordenamento jurídico pátrio admite a imposição de condições ao exercício do sufrágio, a exemplo do estabelecimento de requisitos objetivos para o alistamento eleitoral como nacionalidade, idade mínima, entre outros. Em relação à restrição etária ao sufrágio, a atual Constituição de 1988 estipulou a idade mínima em dezesseis anos para inscrever-se como eleitor¹⁴.

Em relação à restrição etária ao sufrágio, a Constituição de 1891 estipulou a idade mínima de vinte e um anos para ser eleitor; a Constituição de 1824 foi ainda mais rígida definindo a idade mínima em vinte e cinco anos para o alistamento eleitoral; as Constituições posteriores estipularam a idade mínima em dezoito anos, exceto a Constituição de 1988 que estipulou a idade mínima em dezesseis anos para inscrever-se como eleitor, sendo facultativo o voto até os dezoito anos de idade¹⁵.

9 CANOTILHO, Joaquim José Gomes op. cit., p. 301.

10 PAES, Janiere Portela Leite. op. cit.

11 PAES, Janiere Portela Leite. op. cit.

12 BONAVIDES, Paulo. apud PAES, Janiere Portela Leite. op. cit.

13 PAES, Janiere Portela Leite. op. cit.

14 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

15 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

O sufrágio censitário ou pecuniário exigia o pagamento de determinados tributos, como também a propriedade de terras como requisito obrigatório para a participação no processo eleitoral, a exemplo do disposto na Constituição de 1824, que estipulava renda líquida mínima de cem mil reis em bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, como requisito para ser eleitor¹⁶.

As Constituições de 1891 e 1824 restringiram, ainda, o sufrágio aos religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual¹⁷.

O sufrágio capacitário apresentava como critério de limitação o grau de instrução. No Brasil, até a promulgação da Constituição da República em 1988, vedava-se o voto aos analfabetos, o que sem dúvida configurava típico sufrágio capacitário. Atualmente, embora não existam restrições ao alistamento ou direito de votar, ao analfabeto restringe-se o direito de ser votado (art. 14, §4º da Constituição Federal)¹⁸.

Tivemos, ainda, restrição ao sufrágio em razão de gênero, as mulheres só conquistaram o direito de votar expressamente a partir de 1932, por meio do Decreto 21.076. Porém, inicialmente só as mulheres casadas, com autorização do marido, viúvas, e solteiras com renda própria podiam votar, essa restrição foi retirada pela Constituição de 1934¹⁹.

Na ordem constitucional atual, ainda persistem duas hipóteses de restrição ao sufrágio: a suspensão e a perda dos direitos políticos. A suspensão poderá decorrer de condenação criminal, procedimento de interdição por incapacidade civil absoluta, sanção por improbidade administrativa ou por recusa em cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa. Já a perda dos direitos políticos poderá ocorrer em razão de cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado e aquisição de nova naturalização em que não haja reciprocidade, nos termos do art. 15 da Constituição²⁰.

Acrescente-se, ainda, a suspensão temporária dos direitos políticos por motivo de engajamento no serviço militar aos chamados “conscritos”, que ficam impedidos de alistarem-se eleitores e votarem durante o período em que estiverem prestando serviço militar obrigatório.

16 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

17 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

18 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

19 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

20 PAES, Janiere Portela Leite. Idem.

3. COMPRA DE VOTOS: REPERCUSSÕES CÍVEIS E CRIMINAIS

Considerando que os conceitos de sufrágio e voto foram alhures apresentados, tratar-se-á sobre a caracterização da conduta decorrente do ato de influenciar a vontade do eleitor no momento da escolha de seus representantes, por meio do oferecimento de bem ou vantagem de qualquer natureza.

A conduta popularmente conhecida como compra de voto poderá ser sancionada tanto na área cível quanto na criminal, sem ocasionar *bis in idem*, ou seja, repetição de sanção sobre o mesmo fato, em face da autonomia entre as instâncias cível e penal, conforme entendimento dominante da jurisprudência.

Na esfera cível a compra de votos é denominada como captação ilícita de sufrágio, punível com a cassação do registro ou do diploma do candidato e multa, de acordo com o artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997, e inelegibilidade por oito anos, segundo a alínea “j” de dispositivo do artigo 1º da Lei da Ficha Limpa - LC nº 64/90, alterada pela Lei da Ficha Limpa - LC nº 135/2010.

A legislação eleitoral tipifica a compra de votos como corrupção eleitoral, no art. 299 do Código Eleitoral, prevendo pena de reclusão de até quatro anos e pagamento de multa, para quem oferecer ou prometer dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, e também para quem receber ou solicitar dinheiro ou qualquer outra vantagem em troca de votos.

Consequentemente poderão ocorrer respostas sancionatórias diferentes no sistema jurídico, podendo-se afirmar que a negativa de responsabilização no plano cível não implica a absolvição automática na esfera penal, e vice-versa, tendo em vista que os fundamentos e objetos jurídicos de cada esfera são distintos²¹. Esse é o entendimento dominante na jurisprudência do TSE²².

3.1 RESPONSABILIZAÇÃO CÍVEL: CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

Na esfera cível a conduta de comprar votos configura o que se denomina como captação ilícita de sufrágio, nos termos do art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, acrescido pela Lei 9.840/1999.

21 Barros, Francisco Dirceu; Paes, Janiere Portela Leite Paes. Direito Eleitoral Criminal: direito material. Tomo I. Curitiba: Juruá, 2016.

22 TSE. Ac.-TSE, de 27.11.2007, no Ag 6.553.

De acordo com o mencionado dispositivo, configura captação de sufrágio “o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil *Ufir*, e cassação do registro ou do diploma”.

A Lei nº 12.034/2009 incluiu os parágrafos primeiro ao quarto do art. 41-A da Lei 9.504/97. O parágrafo primeiro dispõe sobre a desnecessidade de pedido expresso de voto para caracterizar o ilícito. De acordo com a nova redação do dispositivo legal “para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir”. Dessa forma, é pacífico o entendimento da jurisprudência:

Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A, da Lei nº 9.504/97. Prescindibilidade de pedido expresso de votos. [...]. Para a caracterização da conduta ilícita é desnecessário o pedido explícito de votos, basta a anuência do candidato e a evidência do especial fim de agir’. *NE*: Doação de tijolos comprados com dinheiro público. ²³

“[...] Captação ilícita de sufrágio. Pedido expresso de voto. [...] 4. A jurisprudência desta Corte, antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 12.034/09, já se havia firmado no sentido de que, para a caracterização de captação ilícita de sufrágio, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a anuência do candidato e a evidência do especial fim de agir. Descabe, assim, falar em aplicação retroativa do novel diploma legal na hipótese. [...]”²⁴

Relativamente à prescindibilidade de pedido expresso de voto para a caracterização da conduta ilícita disposta no art. 41-A da Lei das Eleições, é pacífico o entendimento da jurisprudência no sentido de não exigir prova da participação direta, ou mesmo indireta, do candidato, bastando o consentimento, a anuência ou até mesmo a ciência em relação aos fatos que resultaram da conduta ilícita. Nesse sentido:

23 TSE. Ac. de 27.11.2007 no ARESPE nº 26.101, rel. Min. Cezar Peluso.

24 TSE. Ac. de 5.4.2011 no AI nº 392027, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

“Recurso contra expedição de diploma. Captação ilícita de sufrágio. Abuso do poder econômico. Cassação de diploma. Candidata ao cargo de deputado federal. 1. Caracteriza captação ilícita de sufrágio o depósito de quantia em dinheiro em contas-salário de inúmeros empregados de empresa de vigilância, quando desvinculado de qualquer prestação de serviços, seja para a própria empresa, que é administrada por cunhado da candidata, seja para campanha eleitoral. 2. A atual jurisprudência do Tribunal não exige a prova da participação direta, ou mesmo indireta, do candidato, para fins de aplicação do art. 41-A da Lei das Eleições, bastando o consentimento, a anuência, o conhecimento ou mesmo a ciência dos fatos que resultaram na prática do ilícito eleitoral, elementos esses que devem ser aferidos diante do respectivo contexto fático. No caso, a anuência, ou ciência, da candidata a toda a significativa operação de compra de votos é fruto do envolvimento de pessoas com quem tinha forte ligação familiar, econômica e política. [...]”²⁵

Contudo, requer-se que a oferta seja concreta e individual, de acordo com a jurisprudência do TSE “não basta promessa genérica de vantagem, mas oferta de benefício a ser obtido concreta e individualmente por eleitor determinado ou determinável”²⁶. Tornando-se indispensável a presença de lastro probatório contundente dos atos praticados²⁷.

Por outro lado, o plano de governo e a mera promessa de campanha efetuada pelo candidato não configura, por si só, a prática de captação ilícita de sufrágio, de acordo com entendimento da jurisprudência:

“[...] Representação. Captação ilícita de sufrágio. 1. A exposição de plano de governo e a mera promessa de campanha feita pelo candidato relativamente ao problema de moradia, a ser cumprida após as eleições, não configura a prática de captação ilícita de sufrágio. 2. Não há como se reconhecer a conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 quando, a despeito do pedido de

25 TSE. Ac. de 24.8.2010 no RCED nº 755, rel. Min. Arnaldo Versiani; no mesmo sentido o Ac. de 16.6.2009 no RO nº 2.098, rel. Min. Arnaldo Versiani.

26 TSE. Ac. de 14.3.2019, no REspe nº 47444 e, de 12.11.2015, no REspe nº 20289.

27 TSE. Ac. de 13.4.2010 no AgR-RO nº 2.260, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

voto, não ficou comprovado o oferecimento de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza. [...]”²⁸

Entende-se que, para configurar a captação ilícita de sufrágio, é preciso a ocorrência simultânea dos seguintes requisitos: prática de uma das condutas previstas no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997; fim específico de obter o voto do eleitor; e prova da participação ou anuência explícita do candidato beneficiário na prática do ato²⁹.

Por conseguinte, a alínea “j” do inciso I do artigo 1º da LC 64/90 dispõe que são inelegíveis, pelo prazo de oito anos a contar da eleição, os condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, *por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio*, entre outras condutas. Nesse sentido:

Entendimento que se reforça com a edição da Lei Complementar nº 135/2010, pois o reconhecimento do ilícito em questão, além de ensejar a grave sanção de cassação de diploma, afasta o político das disputas eleitorais pelo longo prazo de oito anos (art. 1º, inciso I, alínea j, da LC nº 64/1990). 3. O pedido genérico de voto em reunião política - não há sequer prova segura desse pedido -, longe de qualificar-se como captação ilícita de sufrágio, revela-se instrumento legítimo dos candidatos em pleitear a nobre função de representantes do povo. O que se pune no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 não é o pedido de voto em si, mas doar, oferecer, prometer ou entregar alguma benesse com a finalidade específica de obter o voto de eleitor determinado, razão pela qual as ‘promessas genéricas, sem o objetivo de satisfazer interesses individuais e privados, não são capazes de atrair a incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97’ [...]”³⁰

Outrossim, o fornecimento de combustível sem a devida demonstração da existência de atos de campanha (carreata) que justifique a concessão do benefício, dependendo do contexto fático-

28 TSE. Ac. de 30.11.2010 no AgR-AI nº 196558, *rel. Min. Arnaldo Versiani*.

29 TSE. Compra de votos é crime eleitoral e causa cassação e inelegibilidade. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Agosto/compra-de-votos-e-crime-eleitoral-e-causa-cassacao-e-inelegibilidade>. Acesso em 22 janeiro 2020.

30 TSE. Ac de 15.9.2016 no RO nº 1662, *Rel. Min. Gilmar Mendes*; no mesmo sentido o Ac de 9.12.2003 no AgR-AG nº 4422, *rel. Min. Fernando Neves*.

co, pode configurar abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio:

“Eleições 2012. Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice-prefeito. Captação ilícita de sufrágio e abuso do poder econômico. Fornecimento de vales-combustível e promessa de entrega de numerário [...] 8. Apesar da imprestabilidade do laudo pericial confeccionado sem a participação das partes e da mera referência aos depoimentos unilaterais, a decisão regional pode ser mantida em razão dos demais elementos de convicção registrados no acórdão regional, autônomos e suficientes para a caracterização do abuso do poder econômico e a captação ilícita de sufrágio, consubstanciada na distribuição de larga quantidade de combustíveis a motociclistas sem que se demonstrasse a existência de atos de campanha (carreata) que justificassem a concessão da benesse. 9. Na hipótese dos autos, a Corte Regional Eleitoral reconheceu a prática de captação ilícita de sufrágio mediante prova do conhecimento dos candidatos eleitos, dadas as seguintes circunstâncias: a) tratar-se de cidade pequena; b) os fatos alusivos à distribuição de vale-combustível e à ulterior promessa de entrega de dinheiro terem sido averiguados em diversos dias nas vésperas da eleição; c) ter havido expressiva quantidade de abastecimentos sucedidos envolvendo número considerável de motociclistas; d) terem sido apreendidas mais de uma centena de notas fiscais de abastecimentos efetuados; e) ter havido vínculo entre o autor das condutas, manifesto apoiador de campanha, e os candidatos investigados. 10. As premissas fáticas contidas no acórdão recorrido não podem ser alteradas em sede de recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula 24 deste Tribunal, e os fatos consignados pelas instâncias ordinárias se enquadram na definição de abuso do poder econômico e de captação ilícita de sufrágio. [...]”³¹

Importante salientar, ainda, que a conduta prevista no art. 41-A da Lei 9.504/97 se dirige exclusivamente ao candidato que

31 TSE. Ac de 1.9.2016 no REspe nº 76440, rel. Min. Henrique Neves.

pratica o ato previsto na Lei, não havendo previsão legal de sanção para outra pessoa que participe da conduta ilícita, diferentemente da responsabilização penal, conforme será demonstrado. Dessa forma, as penalidades previstas são multa e cassação do registro ou do diploma.

Infere-se, portanto, que a legislação eleitoral prevê sanções rigorosas para quem pretenda influenciar a vontade do eleitor por meio de compra de votos, tendo em vista que o direito ao voto livre, consciente e soberano é um bem juridicamente tutelado e constitucionalmente previsto em nosso ordenamento jurídico.

3.2 RESPONSABILIZAÇÃO CRIMINAL: CORRUPÇÃO ELEITORAL

A legislação eleitoral tipifica a compra de votos nas condutas previstas no núcleo do tipo penal denominado corrupção eleitoral, disposto no art. 299 do Código Eleitoral “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita”.

O tipo penal é misto alternativo, composto pelos núcleos “impedir” ou “embaraçar”, cuja tipificação poderá ocorrer com a prática de qualquer das condutas mencionadas, e a realização de ambas configuram apenas um só delito³².

O crime previsto neste artigo tutela o livre exercício do voto ou a abstenção do eleitor³³. O núcleo do tipo penal prevê condutas alternativas que podem ser praticadas por candidato ou por terceiro, e se estende tanto à modalidade ativa (dar, oferecer e prometer) quanto à passiva (solicitar ou receber)³⁴.

O dispositivo prevê, em seu preceito secundário, a pena máxima de reclusão de até quatro anos e pagamento de multa. Quanto à pena mínima, como não está prevista expressamente no dispositivo legal, deve-se aplicar a regra do art. 284 do código eleitoral “Sempre que este código não indicar o grau mínimo, entende-se que será ele de quinze dias para a pena de detenção e de um ano para a de reclusão”. Nesse caso, a pena mínima será de um ano, por tratar-se de reclusão.

32 GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2015, p.49.

33 TSE. Ac.-TSE, de 5.2.2015, no AgR-AI nº 20903.

34 PAES, Janiere Portela Leite. Dos crimes eleitorais em espécie (Arts. 289 a 310, CE) Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 jan 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37041/dos-crimes-eleitorais-em-especie-arts-289-a-310-ce>. Acesso em: 21 jan 2020.

Da leitura do preceito secundário, constata-se não se tratar de crime de menor potencial ofensivo, ao qual não pode ser aplicado o instituto despenalizador da transação penal, previsto no art. 76 da Lei 9.099/95, tendo em vista que a pena máxima ultrapassa o *quantum* de dois anos, um dos requisitos objetivos necessários para admissão no rol dos crimes de menor potencial ofensivo.

Quanto à suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei 9.099/95, exige-se, como um dos requisitos objetivos, que a pena mínima cominada seja igual ou inferior a um ano. Considerando a aplicação do art. 284 do Código Eleitoral, a pena mínima para o tipo penal do art. 299 será de um ano de reclusão, possibilitando a apresentação da proposta de suspensão condicional do processo no momento do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público Eleitoral.

A Lei nº 13.964, sancionada em 24 de dezembro de 2019, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instituto denominado “não persecução penal”, acrescentando o art. 28-A ao Código de Processo Penal:

“Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente[...].”

Nesse caso, o “acordo de não persecução penal” poderia ser aplicado para o tipo penal do art. 299, tendo em vista que se enquadra no requisito de pena mínima inferior a quatro anos. Todavia, esse e outros dispositivos da Lei nº 13.964/2019 estão sendo objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (ADIs 6298, 6299, 6300, 6304, 6305). Inicialmente as ADIs estão sendo decididas cautelarmente, contudo, futuramente todas passarão pelo crivo do Plenário do STF.

Sendo assim, ainda não se pode fazer um prognóstico a respeito da possibilidade de aplicação do referido instituto no âmbito da Justiça Eleitoral, em vista da própria oscilação na jurisprudência do Supremo.

Trata-se de crime formal (promessa de voto e promessa de abstenção), de ação múltipla, em vista da previsão de várias condutas alternativas no núcleo do tipo. Para a sua caracterização basta que seja feita a promessa de vantagem e esta não precisa ser aceita. Portanto, “O crime de corrupção eleitoral, por ser crime formal, não admite a forma tentada, sendo o resultado mero exaurimento da conduta criminosa”³⁵.

Assim como ocorre na captação ilícita de sufrágio, não se exige pedido expresso de voto para a configuração do tipo penal previsto no art. 299 do Código Eleitoral. Dessa forma “a configuração do delito previsto neste artigo não exige pedido expresso de voto, mas sim a comprovação da finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção”³⁶.

Consoante jurisprudência do TSE, a tipificação do crime exige, em sua modalidade passiva, que o agente que recebe a promessa ou qualquer vantagem em troca de voto ou promessa de abstenção, seja eleitor apto a votar. Sendo assim “Exige-se para a configuração do ilícito penal que o corruptor eleitoral passivo seja pessoa apta a votar”.³⁷

Conforme entendimento da jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e do TSE, configura-se crime impossível as seguintes hipóteses: “oferta de votos para quem não é eleitor”³⁸; “oferta de votos para quem é eleitor, mas não vota no município do corruptor, também constitui crime impossível”³⁹; “compra de votos de eleitor que tem os direitos políticos suspensos”⁴⁰. No mesmo sentido:

[...] 1. Segundo a legislação específica, para a consumação do crime de corrupção eleitoral ativa faz-se mister que ocorra a prática de um dos núcleos do tipo (dar, oferecer ou prometer), com a finalidade especial de obter o voto ou a abstenção de eleitor individualizado, de modo que este somente se obtém caso a ação do autor recaia sobre um sujeito com capacidade eleitoral ativa, e que seja pertencente ao domicílio eleitoral do candidato corruptor ou beneficiado pelo ilícito. Precedentes do TSE. 2. O ônus da prova, no que

35 TSE, Ac. de 27.11.2007, no Ag nº 8.905.

36 TSE. Ac.-TSE, de 2.3.2011, nos ED-REspe nº 58245.

37 Ac.-TSE, de 23.nº 672.

38 TRE-PB - HC 226;

39 TRE-SC - HC 545;

40 TSE, HC 672/MG, Rel. Min. Félix Fischer.

diz respeito ao requisito de que o eleitor aliciado esteja apto a votar no domicílio eleitoral do candidato corruptor ou beneficiado pela corrupção, é exclusivamente da acusação, que, na espécie, não logrou êxito em comprová-lo. Inobservados tais requisitos, tem-se uma conduta atípica, face à impossibilidade absoluta do objeto (voto). 3. Com efeito, diante da análise dos fatos narrados na inicial frente às provas produzidas nos presentes autos, vislumbro apenas indícios da prática do delito de corrupção eleitoral, o que não se equivale à prova de autoria e materialidade, que demandam um conjunto probatório robusto e incontestado. 4. Recurso Criminal conhecido e provido.⁴¹

Verifica-se que o art. 41-A da Lei 9.504/97 não afastou a hipótese de responsabilização criminal disposta no art. 299 do Código Eleitoral, consoante o entendimento jurisprudencial do TSE:

O art. 41-A da Lei 9.504/97 não alterou a disciplina do art. 299 do Código Eleitoral, no que permanece o crime de corrupção eleitoral incólume. [...]. NE: Em verdade, responderá pelo art. 299 do Código Eleitoral tanto o candidato quanto qualquer pessoa que praticar as figuras típicas ali descritas. A diferença é que o candidato infrator também estará sujeito às sanções de multa e cassação do registro ou diploma a que alude o art. 41-A, devidamente apurado mediante a realização do procedimento previsto no art. 22 da Lei 64/90.⁴²

Outrossim, a jurisprudência entende que a improcedência da representação por captação ilícita de sufrágio não impede o prosseguimento da persecução criminal para apurar a prática de conduta tipificada no art. 299 do Código Eleitoral. Assim sendo “a absolvição na representação por captação ilícita de sufrágio, ainda que acobertada pela coisa julgada, não obsta a *persecutio criminis* pela prática do tipo penal aqui descrito”⁴³.

Portanto, considerando a independência e autonomia entre as esferas cível e penal, é plenamente possível o ajuizamento de

41 TRE-MA. RC Nº 5-87.2016.6.10.0094. Relator: Juiz Bruno Araujo Duailibe Pinheiro. Publicado no *DJE* de 12 de junho de 2019.

42 TSE. Ac. 81, de 03.05.2005, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira.

43 TSE. Ac. de 27.11.2007, no AgRgAg nº 6553.

Representação, na esfera cível, no período compreendido entre o pedido de registro de candidatura até a data da diplomação, com fundamento no art. 41-A da Lei 9.504/97, bem como o oferecimento, se for o caso, de denúncia pelo Ministério Público, pela conduta tipificada no art. 299 do Código Eleitoral.

Por fim, considerando que todas as ações penais eleitorais são de natureza pública incondicionada, excepcionalmente, admitir-se-á o recebimento de queixa-crime, em caso de inércia do Ministério Público, para impulsionar ação penal privada subsidiária da pública, com fulcro no art. 5º, inciso LIX, da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

No limiar do artigo, foram apresentados os conceitos de sufrágio e voto, fazendo as devidas distinções semânticas, no sentido de que ambos têm natureza de direito público subjetivo, contudo, o sufrágio é o direito de escolha em sentido amplo e abstrato, enquanto o voto é o instrumento para concretização do sufrágio na prática.

Por conseguinte, passou-se a discorrer sobre as condutas conhecidas popularmente como compra de votos e as possibilidades de responsabilização nas esferas cível e criminal, de maneira autônoma e independente, tendo em vista que embora tutelem bens jurídicos semelhantes, comportam sanções diversas.

A responsabilização na esfera cível, denominada captação ilícita de sufrágio, encontra-se prevista no art. 41-A da Lei 9.504/1997, que prevê como conduta ilícita para o candidato “doar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive [...]”. O dispositivo prevê as sanções de pena de multa, cassação do registro ou do diploma e possível decretação de inelegibilidade.

Quanto à responsabilização criminal, conhecida como corrupção eleitoral, está prevista no art. 299 do Código Eleitoral, que tipifica as condutas “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita”, com pena máxima de reclusão de até quatro anos e pagamento de multa, e a pena

mínima será de um ano, por tratar-se de reclusão, nos termos do art. 284 do Código Eleitoral e possível decretação de inelegibilidade.

Uma das principais distinções entre os institutos é que a responsabilização cível é direcionada apenas ao candidato, enquanto a criminal comporta as modalidades ativa e passiva, em que qualquer pessoa pode ser responsabilizada como coautora ou partícipe, até mesmo o próprio eleitor desde que haja a intenção de mercantilização do voto ou da promessa de abstenção.

Por fim, demonstrou-se que é plenamente possível a responsabilização das condutas com fundamento no art. 41-A da Lei 9.504/97, bem como no art. 299 do Código Eleitoral, por meio de ações distintas, respectivamente nas searas cível e penal, a fim de proteger o pleno exercício do direito ao voto livre e consciente constitucionalmente assegurado aos cidadãos.

5. REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite Paes. Direito Eleitoral Criminal: direito material. Tomo I. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. Legislação Compilada. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/legislacao-compilada/leg_compilada>. Acesso em 20 janeiro 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Compra de votos é crime eleitoral e causa cassação e inelegibilidade. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Agosto/compra-de-votos-e-crime-eleitoral-e-causa-cassacao-e-inelegibilidade>>. Acesso em 22 jan 2020.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Edições Almedina: 2003.

GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDONÇA, Valda de Souza. Voto livre e espontâneo – exercício de cidadania política consciente. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.

PAES, Janiere Portela Leite. Sufrágio e voto no Brasil: direito ou obrigação?. Revista *Populus* / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 6, 2019.1. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2019.

_____. Dos crimes eleitorais em espécie (Arts. 289 a 310, CE) Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 jan 2020. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37041/dos-crimes-eleitorais-em-especie-arts-289-a-310-ce>>. Acesso em: 21 jan 2020.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MORALIDADE DA POLÍTICA: PARADIGMAS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

POLICY MORALITY: THEORETICAL PARADIGMS OF POLITICAL SCIENCE AND CONSTITUTIONALITY CONTROL

*Lázaro Alves Borges**

RESUMO

Trata-se de estudo científico que visa observar qual moralidade deve ser atribuída ao político no processo de elaboração dos diplomas normativos. Uma vez que se passe a defender que o processo legislativo seja permeado por meios corruptos, deve-se examinar, a partir dos autores clássicos da Ciência Política, qual o padrão de comportamento daquele que exerce o poder de direção na sociedade. Entende-se que o Direito não traz respostas claras e objetivas para solução dessa controvérsia pelo engessamento do debate em normas jurídicas, muitas vezes consolidado na discussão tocante ao princípio da moralidade na esfera legislativa. Todavia, o debate do conteúdo jurídico do vetor normativo impescinde encontrar um mínimo ético juridicizável. Para tanto, recorrer-se-á a autores como Niccollo Mauiavelli para discutir os parâmetros do estatuto da moral.

Palavras-Chave: Processo legislativo. Decoro. Moralidade. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This is a scientific article that aims to observe which morality should be attributed to the legislator in the process of drafting normative diplomas. Since it is now argued that the legislative process that has been approved by corrupt means, it should be examined, from the classical authors of Political Science, what is the standard

* Doutorando e Mestre em Direito pelo PPGD/UFBA. Especialista em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito. Analista Ministerial. Professor da Faculdade Baiana de Direito.

of behavior of the one who exercises the power of direction in society. It is understood that the law does not bring clear and objective answers to solve this controversy by the plastering of the debate on legal norms, often consolidated in the discussion regarding the principle of morality in the legislative sphere. However, the debate of the legal content of the normative vector requires finding a minimum juridicable ethical. To this end, authors such as Niccollo Mauiavelli will be used to discuss the parameters of moral status.

Keywords: Legislative process. Decorum. Morality. Unconstitutionality.

1. A DISCUSSÃO NO DIREITO: INCONSTITUCIONALIDADE E DECORO PARLAMENTAR

Após os escândalos de corrupção e da inequívoca interferência de grandes empresas no aparato estatal, a doutrina jurídica, sem precedentes delimitados no Direito Comparado, iniciou a delinear padrões morais para o produto da atuação do legislador no controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Recorre-se a conceitos como decoro parlamentar e boa política como aptos a declarar a invalidade da lei face à Constituição. Isso porque, muito embora autores recorram ao estudo do lobby na política e suas condutas vedadas, pouco se discute das repercussões no âmbito normativo acerca da possibilidade de manutenção da legislação.

A questão da invalidade das leis requer análise do padrão esperado pela comunidade dos seus governantes, notadamente do Poder Legislativo. Há um movimento moralizante no Brasil em que se espera transparência, publicidade, bem como a incorporação de uma dimensão ética no comportamento dos políticos. Todavia, por outro lado, estudos acerca do padrão da moralidade na Política divergem entre si entre as perspectivas realistas e idealistas, as quais conduzem a caminhos distintos.

A regulação da atividade política não é caminho fácil pela necessidade de se considerar variáveis como eleitores, plataforma de governo, agenda do chefe do Executivo e líderes partidários. O embate de forças no parlamento implica a produção legislativa – e até mesmo na sua omissão regulatória.

A escolha pelos clássicos se deu pela premissa de que o jogo político mostra-se similar ainda que varie em sociedades. Outra

justificativa encontra-se na tendência universalizante dos conceitos e institutos abordados como o controle de constitucionalidade e a moralidade pública.

O controle de constitucionalidade é a aferição da compatibilidade material e formal das leis e atos normativos dotados de caráter abstrato com a Constituição. Tradicionalmente, a doutrina elenca tipos do controle a resultar: (a) inconstitucionalidade formal, quando há violação ao procedimento e as competências delineadas na Carta Magna; (b) inconstitucionalidade material, no afronte ao conteúdo supralegal. Passou-se a desenhar um terceiro gênero, a inconstitucionalidade por vício de decoro ou por má atuação política do parlamentar, que observa o comportamento dos congressistas como critério apto a influenciar no exame.

Elegeu-se Nicolau Maquiavel como condutor da discussão pelos seguintes motivos: (a) o cientista político, consagrado amplamente, possui visão realista do processo político, imprescindível para a teoria adotada; (b) visão pessimista da moralidade no âmbito político, da qual partilham os autores da inconstitucionalidade por vício de decoro.

O desenvolvimento do texto divide-se em 3 (três) capítulos: (a) uma breve introdução entre o idealismo e o realismo na análise do fenômeno político; (b) moralidade em O Príncipe de Maquiavel; (c) abordagem republicana do florentino e críticos da visão realista (d) crítica à tendência de busca da doutrina de critérios subjetivos para aplicação em atividade objetiva.

A utilização da Ciência Política para utilização desse conceito jurídico fita promover o intercâmbio de conceitos com análise transdisciplinar. Isso porque os conceitos doutrinários ou legais se fundamentam no senso comum ou de outras áreas do saber, sendo desarrazoado que o intérprete crie novos termos ou símbolos significantes sob pena de incorrer em particularismos. A criação de conceitos jurídicos distintos das áreas do saber visa distanciar as leis da aplicação e do conhecimento da população, o que possibilita a manipulação dos conceitos e intensificação de casuísticas a interesse do intérprete.

2. DIVISÃO DOUTRINÁRIA: IDEALISMO E REALISMO NO AGIR POLÍTICO

Para o fim desse trabalho, entendem-se como idealistas os autores que pensam o agir político a partir de categorias utópi-

cas como “bem comum”, “busca da harmonia”, “virtude”, “cidade ideal”. Nesse sentido, podem ser elencar Platão em “A República”, Locke em “O Segundo Tratado do Governo Civil” e Rousseau em “Do Contrato Social e o discurso sobre a economia política”.

Do mesmo modo, entendem-se como realistas os filósofos que avaliam, numa perspectiva concretista, historiográfica e da dinâmica da sociedade, aspectos como “exercício da violência legítima”. Nesse grupo, podem ser enquadrados Maquiavel em “O Príncipe” e Hobbes em “O Leviatã”.

A utilização de autores mais próximos à realidade política se aproxima mais do viés do trabalho. Isso porque, como a categoria se fundamenta em premissas fáticas, utilizar de autores idealistas implicaria entender na viabilidade por construção teórica ou no contrário. Ademais, a escolha do autor foi metodológica pelo fato a ser explicado a seguir de cisão da conduta tradicional cristã e da posição estatal.

3. MORALIDADE DO PRÍNCIPE EM MAQUIAVEL

Um clássico, segundo Ítalo Calvino, é “aquele livro que nunca terminou aquilo que teria para dizer”. A releitura das obras consagradas geram inspirações às demandas do presente.

A moralidade da obra “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel é uma forma de buscar possíveis subsídios para analisar o padrão comportamental no espectro político. Trata-se de atividade realizada pelo próprio autor pelos seus conceitos básicos considerados a seguir.

Inicialmente, a tentativa do “espelho dos príncipes” como forma de dirigir-se aos governantes, oferecendo-lhes conselhos para conseguir o sucesso em suas empreitadas², implica a possibilidade de guia moral do político. Conforme Marina Rute Pacheco, o gênero retórico e prescritivo buscava um modelo de um “príncipe prudente”, aconselhando a maneira de agir de forma futura, com base na virtude, diferentemente do que pretendia Maquiavel pela sua perspectiva realista de abordagem.

Nesse sentido, o estatuto político disposto pelo florentino indica não só o *modus operandi* da política tradicional como também guia para quem almeja adentrar. Desde então, conforme comenta Bignotto, “o bom príncipe era aquele que se mirava no espelho e aprendia a se guiar pelo conjunto de virtudes consagradas pela tradição de literatura moral”³.

2 BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. P. 16.

3 Idem.

A perspectiva em Maquiavel de avaliar comportamentos políticos com base nas condutas de líderes anteriores se relaciona à percepção histórica dos fatos políticos (“*historia maestra vita est*”). Para o cientista político, em caminho similar aos historiadores romanos, o caminho da história mostra o distanciamento e os exemplos de conduta na esfera pública, que podem subsidiar as análises presentes.

Todavia, a inovação maquiavélica encontra-se na modificação do referencial. Na análise da perspectiva moral do Príncipe, conforme Miguel Vatter, Maquiavel inverte a premissa básica platônica de dependência das virtudes morais do governante para o exercício da política. Isso porque, em estudos baseados em Platão, numa perspectiva classista da pólis, o governo ideal era a sofocracia, governo baseado pelos filósofos, os quais possuíam virtudes morais para exercer. Essa perspectiva, comenta Vatter, baseia-se na existência do direito natural, sendo racional o caminho do bom e evitar o mau.

Contrariando a posição da Idade Média, com a inovação estaria em romper com a moralidade própria cristã, trazendo as próprias regras jurídicas (de direito positivo), Maquiavel redefiniu os limites entre o agente e a máquina. Nesse sentido, Vatter leciona que:

primeiro, a ideia de que o Estado opera de acordo com suas próprias regras, que não são, por si só, morais (com o que quero dizer: de acordo com o direito natural), mas que precisam ser respeitadas se quisermos adquirir e manter um Estado. Segundo, aquele que tem tal Estado precisa às vezes agir fora da moralidade e religião estabelecidas⁴.

Assim, a busca de elementos morais do político – notadamente associados à doutrina cristã – não deve ser considerada na esfera política. Esse óbice encontra-se desde os movimentos de separação do Estado e Igreja do Renascimento – o que, no Brasil, ocorreu formalmente com a Constituição de 1891, embora continue nas práticas informais da República -, bem como está presente no pensamento do florentino.

Nesse sentido, o próprio direito natural adotou perspectiva distinta após a Reforma e a unificação dos Estados Nacionais Europeus. Conforme Norberto Bobbio, o direito natural ligado

4 VATTER, Miguel. O Príncipe: uma chave de leitura. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2017. P. 124.

ao cristianismo transmudou-se para valores gerais e abstratos, associadas ao Estado de Natureza dos contratualistas, a fim de justificar o direito posto dos reis⁵. A utilização de conceitos como decoro associado a virtudes dos governantes ou bondade política foi progressivamente extirpada.

Não há o bom governante, e aspectos pessoais não devem ser considerados na avaliação objetiva. Maquiavel adverte que a verdade efetiva da política baseia-se em opiniões diversas e fluidas. Nos Discursos, salienta que “tudo que existe no mundo tem limites de sua duração”, o que ressalta o caráter provisório da opinião que um povo tem sobre seu governante.

Nesse particular, Isaiah Berlin, em “A originalidade de Maquiavel”, aponta que não se contradiz a política e a ética, mas duas formas de comportamento: uma na política e outra na vida privada, notadamente cristã⁶. Assim, o autor não rompe com um estabelecimento da ética do governante, mas, ao adentrar no jogo, deve-se atentar para um processo próprio.

Sobre os humores da cidade em perspectiva discursiva, Marina Rute Pacheco lembra que “o indivíduo virtuoso da ação política deve apresentar, sobretudo, a capacidade de tomar decisões, de modo a escolher o que deve ser ‘esquecido’ e o que deve ser ‘lembrado’ – no que tange à memória política”⁷. Há uma perspectiva de aparência no jogo político a ser preservada, dado que os humores influenciam na manutenção do poder.

Para Merleau-Ponty, em “Nota sobre Maquiavel”, não importa que o governante seja bom e coberto de princípios benquistos pela sociedade. Resgata o “Capítulo XVII - Da Crueldade e da Piedade e se É Melhor Ser Amado que Temido ou Melhor Ser Temido que Amado”, no qual o florentino aponta que as visões do príncipe são mutáveis e se baseiam nos próprios interesses de quem avalia:

é melhor ser amado que temido ou o inverso?
A resposta é que seria de desejar ser ambas as coisas, mas, como é difícil combiná-las, é muito mais seguro ser temido do que amado, quando se tem de desistir de uma das duas. Isto porque

5 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. P.

6 BERLIN, Isaiah. 1992. “A originalidade de Maquiavel”, in *Estudos sobre a humanidade*. Companhia das Letras. (Texto também disponível em espanhol na coletânea *Contra la corriente: ensayos sobre historia de las ideas*. Trad. Hero Rodriguez Toro. Madrid : Fondo de Cultura Económica).

7 PACHECO, Marina Rute. *O riso sombrio maquiaveliano*. 9o Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) – Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017.

geralmente se pode afirmar o seguinte acerca dos homens: que são ingratos, volúveis, simulados e dissimulados, fogem dos perigos, são ávidos de ganhar e, enquanto lhes fizeres bem, pertencem inteiramente a ti, te oferecem o sangue, o patrimônio, a vida e os filhos, como disse acima, desde que o perigo esteja distante; mas, quando precisas deles, revoltam-se⁸.

A fim de evitar revoluções ou desagrados públicos, a conduta do governante costuma ser reflexo do padrão dos governados. Há a construção de uma dimensão simbólica no poder, uma vez que são projetados sonhos e anseios do povo, necessários para a política. Nesse particular, Maquiavel elabora a metáfora com elementos naturais⁹:

conhecer como se elevam os montes, como descem os vales, como jazem as planícies e a compreender a natureza dos rios e dos pântanos, colocando nisto um grande empenho. Este conhecimento será útil de duas maneiras: primeiro, se aprende a conhecer o país, o que permite melhor planejar a sua defesa; depois, através do conhecimento e prática daqueles sítios, pode-se com facilidade compreender qualquer outro novo lugar que seja necessário explorar.

Dessa característica, Duvernoy alerta que não há referencial de político, uma vez que, embora haja o modelo de grandes estadistas, o Príncipe sempre encontra a Fortuna como obstáculo ou facilitadora de suas ações¹⁰. Muito embora o aprimoramento pessoal seja desejável (virtú), as circunstâncias podem conduzir a caminhos distintos dos passados.

Por isso, a mutabilidade da política – uma vez que nem sempre as qualidades pessoais na política resultam no caminho de glória – indica um caminho incerto para o conceito.

Para a declaração de inconstitucionalidade – aferição hierárquica das normas dada a supremacia e a rigidez constitucional -, elementos históricos variáveis relacionados à personalidade dos governantes podem conduzir a caminhos distintos. Tal análise seria contingencial e baseada em personalismos, elemento que, desde a

8 MAQUIAVEL. *O Príncipe*. São Paulo, Martins Fontes, 2004. (1513). P. 79.

9 MAQUIAVEL. *O Príncipe*. São Paulo, Martins Fontes, 2004. (1513). P. 70.

10 DUVERNOY. J. F. Para conhecer o pensamento de Maquiavel. Ed. LPM. Rio Grande do Sul. 1984. P. 87.

ruptura da Idade Moderna e como observado em Maquiavel, implica a análise da contingência e dos humores da cidade.

Ademais, a lei é o produto do embate político entre grupos divergentes, com interesses, valores e eleitores distintos. A utilização de conceitos jurídicos, como o princípio da moralidade – que possui contornos claros na doutrina jurídica¹¹ - ou no viés republicano –embora tenham várias matrizes¹², mostra-se mais delineado, laico e aplicável.

Por fim, cabe uma discussão acerca de, por qual motivo adotar Maquiavel no lugar da análise de outro autor idealista como Kant. Nesse ponto, a perspectiva a ética kantiana de moralidade em que fazer com que seu comportamento seja máxima universal dificilmente encontra espaço na política, em que há alta divergência – acentuada de forma sobrelevada na crise democrática atual.

4. CONCLUSÃO

Os ensinamentos de Maquiavel acerca do padrão ético da política contribuem para a cisão do comportamento religioso de que se espera do governante. A separação Estado-Igreja, movimento contemporâneo ao florentino, encontra-se na sua crítica aos espelhos de príncipes antecessores, que exaltavam qualidades pessoais como a bondade, a temperança e aspectos ligados à virtude como preceitos desejáveis.

O estudo da moralidade da Política com viés jurídico mostra-se insuficiente para compor conceitos rígidos. O artigo conclui pela insuficiência do argumento da inconstitucionalidade por vício de decoro como forma autônoma no controle de constitucionalidade. O decoro é conceito fluido, voltado à moralidade cristã de atuação ética na política. Sugere-se a utilização do direito posto como o princípio da moralidade, regras jurídicas formais como o Regimento Interno das Casas Parlamentares ou até mesmo o princípio republicano.

11 MELO, Celso Antonio Bandeira de Melo. Curso de direito administrativo. Malheiros: São Paulo, 2019, P. 200.

12 Nesse sentido, ver SCHWARTZ, Lilian STARLING, Heloisa (Org.). Dicionário da república: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

5. REFERÊNCIAS

BERLIN, Isaiah. 1992. “A originalidade de Maquiavel”, in *Estudos sobre a humanidade*. Companhia das Letras. (Texto também disponível em espanhol na coletânea *Contra la corriente: ensayos sobre historia de las ideas*. Trad. Hero Rodriguez Toro. Madrid : Fondo de Cultura Económica.

BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DUVERNOY, J. F. Para conhecer o pensamento de Maquiavel. Ed. LPM. Rio Grande do Sul. 1984.

LEFORT, C. Sobre a lógica da força. IN QUIRINO, C.G. e SADEK, M.T. O pensamento político clássico. Ed Martins Fontes. SP. 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. 2007 [1513-1517]. *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Cap. I a X. São Paulo: Martins Fontes.

MAQUIAVEL. *O Príncipe*. São Paulo, Martins Fontes, 2004. (1513)

MAQUIAVEL. *O conspirador*. Petrópolis, Vozes de Bolso, 2019.

MERLEAU-PONTY. *Signos*. Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

MELO, Celso Antonio Bandeira de Melo. *Curso de direito administrativo*. Malheiros: São Paulo, 2019

PACHECO, Marina Rute. *O riso sombrio maquiaveliano*. 9o Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) – Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017.

SCHWARTZ, Lilian STARLING, Heloisa (Org.). *Dicionário da república: 51 textos críticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SKINNER, Quentin. 1999. *As Fundações Do Pensamento Político Moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras (Capítulo 5, “A Era dos Príncipes”, pp. 134-159).

VATTER, Miguel. *O Príncipe: uma chave de leitura*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2017.

VIVANTI, Corrado. Nicolau Maquiavel nos tempos de política. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

**A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
4650/DF. UMA ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DAS
INSTITUIÇÕES QUANTO À TEMÁTICA VERSADA NOS
AUTOS E COMENTÁRIOS À DECISÃO ACORDADA PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**DIRECT ACTION OF INCONSTITUTIONALITY Nº 4650/
DF. AN ANALYSIS OF THE POSITIONING OF THE
INSTITUTIONS AS TO THE THEME VERSED IN THE
AUTHORS AND COMMENTS ON THE DECISION
AGREED BY THE SUPREME FEDERAL COURT**

*Luiz Eduardo Guimarães Romano Pinto**

RESUMO

O presente trabalho acadêmico tem por objetivo a discussão do processo atinente à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento declarou, por maioria dentre os ministros, inconstitucional alguns dispositivos da legislação eleitoral que permitiam a doação de recursos financeiros às campanhas e partidos políticos por pessoa jurídica. Destarte, este artigo abordará os pronunciamentos das instituições nos autos, bem como fará uma análise do acórdão exarado pela Corte Suprema.

Palavras-Chave: Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Eleitoral. Reforma Política. Financiamento de Campanha.

ABSTRACT

The purpose of this academic paper is to discuss the process concerning Direct Action of Unconstitutionality No. 4650/DF,

* Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela Fundação César Montes. Pós-Graduando em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público do Distrito Federal – IDP-DF

authored by the Federal Council of the Brazilian Bar Association, which was considered by the Supreme Federal Court, whose judgment declared, by majority of the ministers, unconstitutional some provisions of the electoral legislation that allowed the donation of financial resources to campaigns and political parties by legal entity. Thus, this article will address the institutions' pronouncements in the case file, as well as an analysis of the judgment issued by the Supreme Court.

Keywords: Supreme Federal Court. Direct Action of Unconstitutionality. Electoral Law. Political Reform. Campaign Funding.

1 INTRODUÇÃO

O arcabouço normativo voltado para o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras foi acometido com profundas modificações relevantes após o findar do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650/DF, cuja autoria partiu do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) perante o Supremo Tribunal Federal.

A referida Corte Jurisdicional, em 2015, decidiu, por 8 (oito) votos favoráveis e 3 (três) contrários, nos termos do voto do relator, Ministro Luiz Fux, redator do acórdão², pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas às candidaturas aos cargos políticos e às agremiações partidárias, julgando de maneira parcialmente procedente o pleito formulado pela entidade maior da advocacia brasileira.

No presente trabalho acadêmico, tratar-se-á acerca da tese redigida na peça vestibular, trasladando-se à baila o posicionamento dos órgãos e dos poderes constituídos que se manifestaram nos autos do processo, bem como os termos redigidos nas vertentes argumentativas trazidas pelos ministros em plenário.

De toda sorte, far-se-á, ainda, alguns comentários acerca da decisão acordada pelos membros do Pretório Excelso, de modo a fazer um juízo valorativo e axiológico do *decisium* que tanto impactou na matéria relacionada ao financiamento dos atos de campanha política no país.

2 <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819> – Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

2 A TESE ADUZIDA PELO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Com o intento de mitigar o pretense vínculo negativo entre o poder econômico e a seara política, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio de seu Conselho Federal, albergada no artigo 103, VII, da Constituição Federal de 1988, utilizou de sua legitimidade conferida pela Carta Política para propor, no dia 05 de setembro do ano de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4650/DF³.

Após a formulação de um pedido de concessão de liminar, pleiteava à época o CFOAB, no mérito da peça incoativa, pela declaração de incompatibilidade de alguns dispositivos legais para com o mandamento constitucional, quais sejam aqueles que disciplinavam a participação de pessoas jurídicas como entidades doadoras de pecúnia às campanhas eleitorais.

A exordial diretiva tinha o condão de provocar o Pretório Excelso para que esse pudesse declarar inconstitucionais os preceitos legais encartados na Lei Geral das Eleições (Lei n° 9.504/97) e na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/95) que estabeleciam a possibilidade de pessoas jurídicas efetivarem doações pecuniárias às candidaturas aos cargos eletivos e às agremiações partidárias.

Sob o mesmo prisma, solicitou o CFOAB que fosse instituído pelo Poder Legislativo um limite máximo de valor nominal para que pessoas físicas pudessem destinar dinheiro aos concorrentes em sede de disputas eleitorais, exigir limites para o autofinanciamento, além da proibição total do permissivo quanto à possibilidade de agentes com personalidade ficta pudessem ceder recursos financeiros aos postulantes.

Os pleitos formulados na Petição Inicial da ação em comento tiveram como *causa petendia* argumentação voltada para três diretrizes principiológicas: o princípio da isonomia, o princípio republicano e o princípio democrático. Trata-se de diretrizes normativas lacunosas e imprecisas, dotadas de altíssima margem de interpretação, que motivaram o CFOAB a pleitear a tutela jurisdicional, com o suposto intento de conferir aos dispositivos impugnados guarida à redação constitucional.

Acerca da igualdade, asseverou o demandante que o direito positivo, ao autorizar a participação de pessoas jurídicas no pro-

3 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444> - Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

cesso de financiamento eleitoral, enrijeceria o descompasso entre os concorrentes aos assentos políticos, potencializando a força do dinheiro perante a disputa pelo voto, conferindo a alguns expoentes maiores chances de alçar as estruturas do poder estatal em razão da capacidade econômica mais abastada, o que denotaria a ausência de paridade.

No que tange à aplicação da isonomia perante a disputa eleitoral, leciona escólio de José Jairo Gomes, *in verbis*:

O princípio em tela [da igualdade/isonomia] adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam⁴

Nesta linha de raciocínio, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra compreenderam da seguinte forma ao afirmarem que o manejo de recursos privados rompe significativamente com a igualdade na briga pelo voto:

“A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes”⁵

Alegou o demandante, em sede de controle concentrado, que o sistema político estaria escancaradamente apto a sofrer influência por parte do poder econômico, alijando-se a ideia de igualdade perante aqueles que anseiam em disputar e ocupar um cargo na esfera política, o que seria incompatível com o modelo constitucional insculpido na democracia brasileira.

A consequência de um ordenamento normativo vago e pouco rígido em matéria de financiamento eleitoral implicaria, segundo o CFOAB na peça vestibular, na perpetuação do poderio estatal nas mãos da elite econômica e dos empoderados financeiramente.

4 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

5 VELLOSO, Carlos Mário da Silva, AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 223

Em compasso com a tese supracitada, vislumbrou o ingressante da ADI nº 4650/DF que o desrespeito à ideia de igualdade teria inúmeras vertentes e desdobramentos, dentre eles o aspecto do eleitor, quando os mais bem abastados financeiramente teriam vantagens em relação ao processo político do que os mais pobres, tendo maiores perspectivas de serem alçados às estruturas de poder.

Na perspectiva do candidato, argumentou o CFOAB que os candidatos mais endinheirados seriam consagrados com maior possibilidade de realizar dispêndios em suas próprias campanhas, além de ter mais facilidade em acessar potenciais fiadores econômicos de suas postulações, comprometendo, nessa toada, a igualdade de oportunidades no prélio.

A exordial diretiva de inconstitucionalidade também esmiuçou que o princípio democrático estaria sendo desrespeitado a partir da possibilidade de empresas doarem dinheiro a candidatos e legendas partidárias, sob o argumento de que a democracia não seria compatível com a ideia de conferir maior poder a um grupo de cidadãos em agravo a outros.

Nessa toada, foi defendido que, para a democracia funcionar, seria necessária a elaboração e mecanismos que viessem a estabelecer uma distância significativa entre a força do poder econômico e as estruturas do poder político das esferas estatais, sem que haja uma relação de domínio do primeiro para com o segundo.

Inferiu-se também como contrário aos postulados democráticos à impossibilidade de organizações sindicais, entidades clásticas e boa parte dos segmentos componentes do terceiro setor não poderem realizar destinações pecuniárias aos candidatos e legendas de sua preferência, enquanto havia a possibilidade de empresas geradoras de lucro poderem doar dinheiro aos nomes e partidos de sua preferência, o que resultaria numa discriminação e na suposta prevalência de interesses dos grupos societários.

No que tange à transgressão ao princípio republicano, disciplinado no artigo 1º da Lei Magna, que classificou a Federação Brasileira como uma República, sustentou o CFOAB que as doações advindas de celeiros empresariais seriam condicionadas a pretensos benefícios sorrateiros, torpes e arditos perante os meios inerentes ao Estado, o que ensejaria na prática de atos de corrupção e de apodrecimento das estruturas democráticas e da soberania popular em favor dos interesses de setores econômicos dominantes.

Segundo a redação inserta na peça inaugural, o financiamento de campanha eleitoral por meio de pessoas jurídicas fomentaria um *modus operandi* antirrepublicano entre político e empresário mediante a facilidade de incentivar a prática de malfeitos e ilícitudes diversas, traduzindo-se numa relação pretensamente marcada pela promiscuidade entre seus agentes envolvidos.

Neste aspecto específico, incumbe-nos fazer uma ressalva. Se voltarmos para os idos da primeira eleição presidencial após a redemocratização do país, quando, em 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito para o Palácio do Planalto, as empresas eram proibidas expressamente pela lei de doarem para as campanhas eleitorais, mas isso não impediu que os grupos societários participassem financeiramente do pleito, por detrás da inexistência de uma norma que viesse a permiti-los licitamente de atuarem na disputa.

Tal argumento que fora apresentado pelo órgão postulante da ADI nº 4650 revelou-se, *data máxima vênia*, como impreciso e amador para com a realidade, mascarando-a em todos os seus desdobramentos e cometendo o gravame da generalização, sem que houvesse uma apurada análise técnica e histórica, apenas pirotecias argumentativas e confabulações permeadas por sofismas.

Em suma, elucubra-se que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se colocou como preocupada com a legitimidade e normalidade das disputas eleitorais, de modo a buscar que as eleições brasileiras fossem mais igualitárias e livres, devendo a sua respectiva matéria regencial ser hermeneuticamente interpretada em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em concepção semelhante, doutrinou de maneira penetrante o Ministro Alexandre de Moraes:

“A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal.⁶”

Posteriormente a esta breve análise acerca das considerações redigidas pelo CFOAB na petição incipiente do processo, passamos

6 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional/Alexandre de Moraes. – 24. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 16

a esmiuçar o que fora ponderado pelos demais poderes constituídos da República sobre a matéria discutida no caderno processual objeto desta produção acadêmica.

3. O POSICIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

A Presidência da República Federativa do Brasil fora intimada para se manifestar formalmente nos autos da ADI nº 4650/DF, acabando por apresentar as suas considerações sobre a matéria discutida na demanda judicial, subscritas pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Consultoria-Geral do Ministério da Justiça, que fez o papel de auxiliar, cuja missão institucional é tutelar o princípio da constitucionalidade das leis e atos normativos federais, defendendo-lhes no âmbito dos órgãos jurisdicionais.

Proclamou a AGU sobre a essencialidade dos partidos políticos na seara democrática, sendo esses o canal expressivo das volições políticas emanadas de toda a sociedade e das suas exiguidades, assim como reverbera a força do pensamento ideológico existente entre os cidadãos e os seus respectivos grupos.

Ressaltou o representante judicial do Chefe do Palácio do Planalto, sede do Governo Federal, que as pessoas jurídicas, leiam-se empresas, titularizam vozes ecoadas de segmentos sociais que possuem total legitimidade de serem representados politicamente nos espaços do legislativo e da máquina executiva.

Da mesma sorte, foi defendido pela União que não necessariamente seria configurado um desequilíbrio entre as candidaturas em disputa numa eleição apenas por conta da possibilidade de agentes com personalidade ficta pudessem dar suas contribuições financeiras, até porque essas deveriam estar subordinadas ao comando legal específico, sem que houvesse qualquer margem para se realizar açodadamente as doações.

Trouxe à baila, também, o manifesto preconceito existente na nação brasileira quanto à ideia de pessoas jurídicas destinarem dinheiro para os candidatos aos cargos eletivos e as respectivas agremiações as quais os postulantes são filiados, sob o vago e impreciso argumento de que a pecúnia seria necessariamente ilícita ou dotada de finalidade para busca de contrapartida posterior.

Sob a perspectiva positiva, declarou a AGU que o financiamento eleitoral por meio de entes privados seria a garantia do pluralismo político, além de alijar a tese de que tal modalidade contribuiria de modo indubitável com a ocorrência de desmandos

e transgressões extrajurídicas. Defendeu, pois, uma maior regulamentação legal sobre o fornecimento de dinheiro particular, de modo a fortalecer os órgãos de controle e fiscalização.

Assim como houve a exteriorização do pensamento do Poder Executivo Federal sobre o assunto vergastado, o Legislativo, por intermédio das duas casas do Congresso Nacional, quais sejam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, também acostou ao feito judicante os seus posicionamentos, todos objeto do próximo subtópico.

4 AS ALEGAÇÕES PROLATADAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS E PELO SENADO FEDERAL

Sob a lavratura do seu então Presidente Marco Maia, a Câmara dos Deputados pronunciou-se acerca da pretensão gestada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Em apertadíssima síntese, a Casa do Povo afirmou que os temas relacionados à Reforma Política, notadamente o financiamento de campanha eleitoral, nunca deixaram de ser motivadores de debates nas dependências do parlamento através de propostas sugeridas pelos legisladores.

Sustentaram que as leis são fruto de decisões políticas tomadas sob a observância do seu respectivo rito de elaboração, sob pena de violação crassa ao devido processo legislativo, e acordadas entre os representantes políticos e os diversos setores componentes da sociedade civil.

Destarte, a Câmara Federal não vislumbrou qualquer preceito constitucional para embasar o pleito requerido pela entidade classista dos advogados, ratificando a tese de que a instituição de qualquer modalidade de custeio das campanhas e contribuições aos partidos diz respeito a uma decisão do legislativo, poder esse dotado de legitimidade para promover modificações nos textos normativos, não de supostos hermeneutas.

Ao final da peça, propugnaram pela independência da instituição e a sua responsabilidade para com o futuro da política, deixando claro e evidente a missão dos parlamentares em aprimorar o sistema eleitoral e os mecanismos de sustentação financeira daqueles que desejam disputar um cargo eletivo, sem que haja interferência de outros poderes constituídos, sob pena de extra-polação das funções institucionais.

Já o Senado Federal, à época presidido por José Sarney, representado por sua Advocacia-Geral, também colacionou às

páginas do processo as suas concepções sobre o deslinde da matéria fática e jurídica analisada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4650-DF.

De maneira preambular, a Casa da Federação acusou o CFO-AB de querer realizar modificações consideradas essencialmente radicais no que tange ao regramento voltado para o financiamento de campanha eleitoral e na manutenção das atividades desenvolvidas pelos partidos políticos, suscitando, erroneamente, o Poder Judiciário como a suposta instituição para prover a mudança pleiteada pelo próprio autor da ADI nº4650/DF.

Nesta diretriz, o Senado Federal reconheceu a veracidade do conteúdo alegado pelo demandante, ressaltando a possibilidade de haver violações aos princípios discorridos na exordial. Para robustecer tal afirmação, fora dito que o ordenamento jurídico estabelecia instrumentos diversos para conferir paridade à corrida pelo voto numa eleição, a exemplo da fiscalização de contas, da limitação dos gastos e da distribuição de recursos advindos do tesouro estatal às legendas e candidatos.

A Câmara Alta do Congresso Nacional criticou a iniciativa acerca da declaração de inconstitucionalidade quanto às doações por empresas às campanhas, albergada na premissa de que o desejo de se criar uma nova matéria normativa sobre o custeio das candidaturas não iria conferir ao modelo vigente à definição como contrário às regras da Constituição Federal, com enfoque na regular tramitação das matérias no seio do Poder Legislativo e a sua aplicação no universo prático sem que fosse formalmente classificada ou declarada como inconstitucional.

Relatou-se, em diretriz semelhante, que o ambiente propício para eventuais e necessários aperfeiçoamentos na legislação eleitoral, principalmente no tocante ao financiamento de campanha política e nos atos partidários, era do Poder Legislativo, por via de seu sistema bicameral, de forma democrática, escutando os mais diversos segmentos políticos e as representações advindas da sociedade civil.

Tomando como base tal premissa, o Senado Federal procedeu à apresentação de algumas propostas de mudanças no inteiro teor da lei quanto ao custeio das campanhas que naquele momento tramitavam nas dependências do Poder Legislativo, inclusive destacando o então Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 307/2007) que visava a consulta à população sobre qual deveria ser a modalidade de subsidiar as despesas das candidaturas e agremiações

no Brasil, bem como a minuta de uma nova legislação eleitoral codificada.

Ao final do pronunciamento, ratificou o Senado Federal que a temática relacionada ao financiamento dos atos de campanha eleitoral e da manutenção dos partidos políticos é analisada pelo Congresso Nacional em escala avançada, e, de toda sorte, necessita de discussões bem aprofundadas em razão da complexidade do assunto e da sua repercussão em toda a sociedade, no exercício da atividade política e na democracia.

Pugnou, ainda, pela defesa da tripartição dos poderes, ao afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil delimitou as respectivas competências e os espaços de atuação institucional de cada esfera do aparelho estatal, de modo a reiterar a prerrogativa que o legislativo detém em decidir sobre qual o regramento normativo terá o financiamento de campanha eleitoral e das ações realizadas pelos partidos, sem que a órbita jurisdicional venha a interferir nessas atribuições.

Nesse diapasão, houve uma crítica contundente ao ativismo judicial, sendo feita a ressalva de que o Poder Judiciário somente pode intrometer-se nas deliberações e afazeres do Poder Legislativo em casos flagrantemente excepcionais e que estejam previstos de modo expreso na Lei Magna de 1988.

Essa admoestação, inclusive, também foi direcionada à OAB, essa que, segundo o Senado Federal, mesmo reconhecendo o objetivo da classe da advocacia em querer solucionar os problemas inerentes à matéria, se equivocou ao invocar o Supremo Tribunal Federal para decidir e deliberar sobre a matéria discutida na própria ADI, sem que tenha provocado os deputados e senadores para analisar de modo minudente o tema com quem tem competência para estabelecer tomada de decisões quanto a ele.

Finalmente, no mérito processual, demandou a Casa de Representação dos Estados pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, com vistas a manter às disposições normativas vigentes à época, ensejando-se na manutenção da possibilidade de empresas contribuírem a partidos e candidaturas, bem como assegurar as prerrogativas institucionais do Poder Legislativo para conduzir as reformas no direito positivo, em especial no que tange à disciplina do financiamento eleitoral.

Após esmiuçarmos as manifestações lavradas pelas duas casas congressuais, passamos, neste exato momento, a compartilhar, de maneira breve e sucinta, a concepção da Procuradoria-Geral

da República sobre a discussão debruçada no caderno processual em análise, destrinchando o opinativo apresentado pelo órgão fiscal da lei.

5 O POSICIONAMENTO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao ser instada para prolatar as suas considerações perante o caso debatido na ADI nº 4.650, a Procuradoria-Geral da República (PGR), órgão maior do Ministério Público da União, apresentou parecer favorável ao pedido formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com o escopo de vislumbrar a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal dos permissivos legais quanto ao financiamento de campanha e das ações partidárias por meio de pessoas jurídicas.

O arrazoado opinante da PGR, cuja tese foi pela procedência total da ação, assinado pela então Subprocuradora-Geral Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira e ratificado por Roberto Gurgel, à época representante maior do *parquet*, defendeu a união dos poderes para concentrar esforços visando a ampliação da normatividade do direito e a eficácia dos dizeres cogentes disciplinados na Constituição Federal de 1988.

Nessa diretriz, em consonância com a doutrina brasileira e a jurisprudência firmada no Pretório Excelso, compreendeu a PGR que era plenamente possível a declaração parcial de inconstitucionalidade sem que a redação legal tivesse algum ponto suprimido expressamente, como fora pleiteado pelo autor do feito quanto aos dispositivos que propiciavam as doações de pessoas jurídicas a candidatos e agremiações.

De tal modo, agiria a Corte Suprema como uma instância legislativa a partir da inovação interpretativa quanto ao que diz a lei, adequando essa ao mandamento constitucional, além de extirpar do ordenamento jurídico as disposições legais que venham a colidir com a Carta Política e os princípios nela trazidos e dotados de força normativa.

O órgão ministerial posicionou-se de modo favorável à ideia de modulação de efeitos dos atos decisórios pleiteados pelo CFO-AB, com o intento de oportunizar ao Poder Legislativo um período razoável de tempo para a elaboração de novel disciplina legal em baliza aos ditames constitucionais, para que, por conseguinte, a vagueza normativa viesse a ser alijada.

Em suas considerações teorizadas perante o caso, o *parquet* elaborou uma série de contextualizações entre a história social e política brasileira, apontando os seus desdobramentos ao longo do tempo e realizando comparações com outros países mundo afora, a exemplo dos Estados Unidos e do México. Foram criticados pelo MP alguns episódios inerentes à realidade do Brasil, a exemplo da força do sistema oligárquico, coronelista e patrimonialista, esse que teria impedido a efetivação da cidadania entre os nacionais.

Posteriormente, analisou a importância do cidadão como um elemento basilar na atividade política, seja qual for o espectro social. Foi salientada a importância da liberdade de manifestação na democracia, sem que essa participação ativa da sociedade se resume apenas aos políticos, aos partidos e ao mero ato de votar, de exercer a capacidade eleitoral ativa.

Deixou claro, a Procuradoria-Geral, de todo modo, a importância das agremiações partidárias em meio às participações no processo de escolha dos representantes políticos pelo povo, sendo pessoas jurídicas privadas de participação imprescindível nos prélios eleitorais, já que a Lei Maior exige a filiação a uma das legendas para que o interessado possa concorrer a um cargo eletivo.

Na concepção da PGR, contudo, indo ao encontro da tese sugerida pelo Conselho da Ordem dos Advogados, as pessoas jurídicas que desenvolvam atividades voltadas pela busca do lucro financeiro deveriam ser extirpadas do processo eleitoral, para que não possam participar sequer indiretamente desse, em razão da necessidade de prevalência da participação dos cidadãos na festa da democracia, garantindo, inclusive, a lisura e a isenção do escrutínio.

Ao pontuar que o escopo do parecer não era de promover uma iniciativa quanto à elaboração de proposta de Reforma Política junto ao Poder Judiciário, o Ministério Público, após reconhecer a competência do Congresso Nacional para se debruçar sobre a temática, asseverou que a matéria de fundo no bojo da ADI ora analisada seria a compatibilidade, ou não, de permissivos legais quanto ao financiamento de campanha por meio de empresas à Constituição Federal, utilizando-se dos métodos hermenêuticos sistemáticos e interpretativos.

Pugnou o fiscal da lei que fossem observados, dentre outros princípios, a cidadania (CF, art. 1º, II), o Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*) e o pluralismo político (CF, art. 1º, V) enquanto vetores para disciplinar o custeio das campanhas eleitorais

e das atividades partidárias no Brasil, ressaltando a importância dos mandamentos de otimização no que tange à aplicação perante o processo eleitoral.

Na compreensão do MP, o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais por um número restrito e bem abastado de doadores, geralmente expressivos grupos empresariais que destinam altíssimas cifras pecuniárias para fins de doações, reitera a tese de que se estaria configurada a desmotivação social quanto à política, além da deturpação da ideia da proporcionalidade em meio à celebração democrática.

Ao pleitear uma disputa político-eleitoral mais isonômica, a Procuradoria-Geral da República, em consonância com a tese destrinchada na exordial, apresentou suas considerações no sentido de que o STF julgasse a ADI nº 4.650/DF totalmente procedente, exigindo, ainda, na cobrança para que o estado pudesse atuar de modo vigilante no resguardo dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

Depois de ter realizado detalhadamente a exposição quanto aos posicionamentos firmados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pela PGR, cabe-nos dar continuidade à presente produção acadêmica, passando, na oportunidade em riste, a elucidar as considerações lavradas pelos Doutos Ministros do Supremo Tribunal Federal perante o caderno processual motivador deste trabalho.

6 VOTO DO MINISTRO RELATOR E SUAS RAZÕES DE JULGAMENTO

A relatoria da ADI nº 4650/DF no Supremo Tribunal Federal foi designada ao Ministro Luiz Fux, responsável pelo proferimento das 34 laudas que se materializaram no voto vencedor do julgamento, que acabou sendo acompanhado por mais sete membros da Corte Constitucional.

Antes, destaque-se, o relator decidiu monocraticamente em negar a concessão de medida liminar formulada na exordial apresentada pelo Conselho Federal da OAB, sob o argumento de que o mérito do caso deveria ser decidido pelo plenário da Corte Suprema, em observância aos cânones da segurança jurídica e à presunção de constitucionalidade dos comandos normativos. Posteriormente, convocou audiência pública para discutir a temática anteriormente à deflagração do julgamento pela Corte Excelsa.

No seu posicionamento final, em caráter preambular, o presidente do feito ora analisado procedeu à exposição de algumas considerações acerca dos desdobramentos da história política do país, apontando alguns episódios que marcaram profundamente a evolução da República Federativa do Brasil. Apontou-se o encerramento da hiperinflação e a estabilização dos índices econômicos, bem como a redução nas desigualdades entre regiões e o avanço nos indicadores sociais.

Mesmo trazendo à baila temáticas positivas e valorosas, o douto relator também expressou algumas ressalvas no que tange às patologias encrostadas na democracia brasileira, de modo que clamou pela necessidade urgente de realização de uma Reforma Política, pauta essa potencializada, segundo ele, destaque-se, pelo distanciamento da classe política para com os setores inerentes à sociedade civil, malgrado na crise de representação vivenciada pela nação.

Segundo Fux, estariam em pleno conflito as volições clamadas pelos cidadãos e os interesses abarcados pelos representantes políticos, esses últimos responsáveis por priorizar os objetivos particulares em detrimento das necessidades públicas, cuja consequência inevitável seria no estremecimento da confiança do povo para com os eleitos à representação política.

O relator fez um alerta de que, enquanto governo *“do povo, pelo povo e para o povo”*, a democracia é necessitada de movimentação política intensa de seus protagonistas e na defesa dos valores e postulados republicanos, fazendo-se necessária a reconstrução do elo entre político e cidadão, com vistas a assegurar a confiança do tecido social perante os escolhidos para representá-los no bojo do poder estatal.

Caminhando para o ponto que toca ao tema debatido nos autos em análise, Luiz Fux afirmou que o financiamento de campanhas eleitorais é um dos temas centrais da pauta voltada à Reforma Política, principalmente em razão de uma pretensa influência do poder financeiro em face do processo político-eleitoral, que teria culminado, por tal razão, no substancial aumento no custo das candidaturas e das agremiações partidárias país afora.

Com o intento de revelar o alto custo das campanhas eleitorais no Brasil, o relator, albergado em dados das Eleições Gerais de 2010, fez questão de ressaltar a grandiosa média de gastos assumida pelos postulantes e partidos para alçar os seus respectivos nomes aos cargos públicos eletivos disputados no prélio,

conforme utilização de alguns dados extraídos de prestação de contas eleitorais.

Prosseguindo em seu posicionamento judicante, o Ministro Luiz Fux, ao se debruçar sobre a matéria preliminar incidente no processo, posicionou-se pela legitimidade *ad causam* do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para ajuizar a ADI nº 4650/DF em sede de controle concentrado de constitucionalidade quanto a dispositivos da legislação eleitoral brasileira como causa de pedir (Leis nº 9.504/97 e 9.096/95), ressaltando que a peça vestibular poderia ter todos os seus pedidos apreciados no mérito pela Suprema Corte.

Após ter sido conhecida em sua completude, o mérito da ação passou a ser analisado pelo relator, que procedeu à delimitação da controvérsia cingida aos autos da demanda, qual seja os comandos normativos voltados para a disciplina do financiamento de campanha eleitoral no Brasil e a validade desses perante o ordenamento jurídico-constitucional.

Mesmo reconhecendo o dever do Congresso Nacional enquanto instituição dotada do papel institucional de discutir as alterações inerentes à legislação, principalmente no tocante à Reforma Política, pois os seus ocupantes são devidamente sufragados pelo voto popular, o relator fez a ressalva de que a esfera jurisdicional não estaria interdita para promover o exercício da judicatura perante as opções feitas pelos congressistas, ratificando tais termos posteriormente no voto.

No mesmo viés de pensamento, sustentou a insigne relatoria que é dever obrigacional da Suprema Corte se insurgir em defesa das ramificações principiológicas do regime democrático, com o fito de aperfeiçoá-lo e assegurar o fiel cumprimento das atribuições institucionais de cada poder constituído ou mesmo órgão autônomo para o exercício das incumbências estatais.

Fux pugnou pela importância da atividade jurisdicional no combate às disfunções partidas das escolhas feitas pelo legislador ao afirmar que a matéria de ordem político-eleitoral, por conta da sua em discussão nos autos da ADI nº 4650/DF, também pode ser objeto de escrutínio pelos togados em prol da higidez da democracia, mesmo realizando coro à prerrogativa do Poder Legislativo em deliberar sobre o tema.

No que tange à competência do órgão responsável por tutelar o mandamento constitucional, conferindo-lhe máxima efetividade, Luiz Fux alegou que a Carta Política não trouxe em seus termos

um modelo específico de financiamento de campanha eleitoral, o que ensejou, por conseguinte, numa ampla discricionariedade aos congressistas, de modo que restaria ao Supremo Tribunal Federal a averiguação dos diplomas normativos sobre o custeio das atividades políticas e se esses eram compatíveis com a Lei Magna ou se feriam os princípios nela encartados e relacionados ao tema, tais como o pluralismo político, a democracia e a isonomia entre os postulantes à seara política.

Mesmo reconhecendo a força do Poder Judiciário neste processo, o próprio relator contrapôs parcialmente a sua tese ao afirmar que, qualquer que fosse o veredicto do STF sobre o caso debruçado na ADI nº 4650/DF, esse que deveria ser promovido sob o prisma da prudência, não seria pacificado como definitivo perante o ordenamento, já que as Casas Legislativas se mobilizariam para promover alterações no direito positivo e redigiria um novo regramento voltado para o financiamento das campanhas eleitorais no país.

Depois de ter fartamente esmiuçado as questões supracitadas, o condutor do processo passou à análise dos dispositivos impugnados na petição inicial, todos encartados na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), com vistas a, supostamente, realizar uma interpretação desses para com a Lei Magna.

O ponto de partida foi a revelação de que a Constituição Federal de 1988 não preconizou especificamente nenhuma proibição ou regras próprias de um modelo de financiamento eleitoral, em que pese a ideia da própria CF/88 ter trazido uma pretensa delimitação quanto à discricionariedade legislativa para a estipulação das diretrizes normativas quanto ao custeio dos atos políticos, partidários e eleitorais no país.

Luiz Fux asseverou que os princípios da isonomia política, do pluralismo político e o democrático seriam norteadores da disputa pelo voto e pelos espaços de poder, e que, por tais razões, estariam os congressistas cerceados no que tange à construção de dispositivos legais para regulamentar o recebimento de dinheiro para custear as despesas advindas do processo eleitoral.

No mérito do assunto em discussão nos autos, o Ministro, ao dar início à parte dispositiva do seu voto, aclarou seu pensamento sobre o caso ao afirmar que não seria inerente à democracia e a cidadania a participação política das pessoas jurídicas, alegando, com arrimo nos ensinamentos de José Afonso da Silva, que o exer-

cício cidadão estaria relacionado ao direito de votar (*iussuffragii*), ao direito de ser votado (*jus honorum*) e à participação nos instrumentos democráticos de natureza direta, tais como o plebiscito, o referendo e a sugestão de propostas legislativas emanadas da iniciativa popular.

Na mesma esteira pensante, afirmou o douto relator que pessoas com personalidade ficta não podem propor ação popular, conforme dispõe o enunciado de Súmula n° 365 do Superior Tribunal de Justiça, justamente por essas não serem caracterizadas como cidadãos.

Em razão da impossibilidade das pessoas jurídicas poderem titularizar o exercício dos direitos políticos, estariam elas inviabilizadas de participar do prélio democrático, podendo apenas, contudo, encampar bandeiras de ordem política, a exemplo da pauta ambiental e dos direitos humanos, porém sem que houvesse o emprego de pecúnia nas campanhas eleitorais e nas agremiações partidárias.

A vertente argumentativa supracitada deu o condão necessário para que o Ministro Luiz Fux promovesse o combate à premissa de que o expressivo aumento dos custos das campanhas eleitorais não representava necessariamente num aprimoramento do processo político e da escolha dos representantes pelo eleitorado, já que não estariam necessariamente condizendo com a profusão de ideias dos candidatos e das suas propostas à população.

A abrupta elevação nos gastos eleitorais teria um escopo pragmático, segundo o magistrado, pois aqueles que mais investissem dinheiro em suas campanhas teriam maiores chances de vencer a disputa nas urnas e, por conseguinte, poderiam ser alcinados com mais facilidade aos cargos da estrutura política, com destaque à observância ao fato de que grupos societários eram os principais doadores às legendas e candidaturas, posicionando-se numa condição de protagonistas enquanto fiadores das despesas adstritas às campanhas eleitorais.

Para corroborar com a sua tese aviltada em sede de relatoria da ADI n° 4650/DF, o Ministro Luiz Fux exportou alguns dados numéricos trazidos aos autos através da petição subscrita pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, um dos *amicus curiae* que ingressou no feito.

A entidade anteriormente mencionada veiculou que as pessoas físicas doaram menos de 5% do total de recursos financeiros arrecadados nas Eleições Municipais de 2012, conforme dados

extraídos do Tribunal Superior Eleitoral, o que denota a prevalência quase que absoluta das empresas naquela disputa eleitoral quando da destinação de pecúnia aos candidatos e partidos políticos.

Depreende-se da clareza com a qual foi delineada a redação do voto do Ministro Fux qual seria o seu veredicto. O relator sustentou que as doações eleitorais por meio de pessoas jurídicas consubstanciariam em desequilíbrio nas disputas pelos cargos eletivos, em quaisquer das esferas, afirmando, ainda, que haveria a captura do poder político pelos detentores do poderio econômico, o que poderia induzir à denominada “plutocratização” da política no Brasil.

Essa argumentação indigitada estaria relacionada a uma suposta – e não comprovada – estratégia de potenciais doadores em distribuir recursos aos mais diversos candidatos e agremiações, sem que haja uma reflexão quanto ao espectro ideológico, para enrijecerem laços afetivos e de proximidade para com os representantes políticos a ser escrutinados, com o intento de resgatar proveitos de tal relacionamento.

Compassado à ideia supramencionada, a relatoria defendeu não apenas a incompatibilidade das doações privadas para com a Constituição da República, mas, também, o aprofundamento dos mecanismos de controle dos gastos eleitorais e das prestações de contas, de modo a evitar o fenômeno do “caixa dois”, denominação popularmente aplicada ao dinheiro não registrado ou contabilizado para fins de abastecimento das candidaturas.

Ao final, dissecou rapidamente sobre isonomia entre pessoas jurídicas, combatendo o texto legal que permitia as doações por meio de empresas, porém vedava para os sindicatos e associações de classe, além das entidades pertencentes ao terceiro setor, critério esse, segundo o relator, ensejador de desequiparação entre os entes personalistas fictos, desrespeitando o artigo 5º da Carta Política.

Determinou Fux, ao concluir seu voto, após um longínquo debate em plenário, pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação que possibilitavam a participação de pessoas jurídicas a partir de doações aos candidatos e agremiações partidárias, porém reconheceu as doações estimáveis em dinheiro e o uso de recursos financeiros próprios pelos postulantes como compatíveis à Constituição, sendo acompanhado pelos Ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, que fizeram suas ponderações.

Após a análise do voto condutor do acórdão vergastado na ADI nº 4650/DF, cuja completude será objeto de críticas mais adiante, passaremos, agora, a dissecar todo o conteúdo julgador veiculado no posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, esse que pediu vistas dos autos processuais após a divergência inaugural lavrada pelo então Ministro Teori Zavascki, atualmente falecido e *in memorian*, que terá a sua concepção sobre o caso registrada neste trabalho.

Ambos defensores da constitucionalidade do financiamento privado de campanha, a opinião judicante de Mendes, em consonância com a de Zavascki, servirá de lastro para a defesa a ser realizada ao final desta produção acadêmica, que pugnará pela compatibilidade para com o mandamento constitucional das doações empresariais às postulações aos cargos eletivos, bem como aos partidos políticos, desde que sejam estabelecidos os critérios objetivos a ser destrinchados mais adiante.

7 A DIVERGÊNCIA ABERTA PELO MINISTRO TEORI ZAVASCKI E O VOTO-VISTA DO MINISTRO GILMAR MENDES

No dia 16 de setembro de 2015, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes retornou ao plenário do Supremo Tribunal Federal o caderno processual relacionado à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF depois de mais de um ano sob sua vista pleiteada em momento subsequente ao voto do Ministro Teori Albino Zavascki, apresentado à Corte no dia 02 de abril de 2014.

O voto de Mendes perante o caso acompanhou a divergência aberta pelo finado magistrado. Calha expressar neste trabalho, inicialmente, alguns argumentos aduzidos no primeiro voto que culminou na dissonância para com a compreensão do relator, antes de deduzirmos a farta argumentação lecionada através do posicionamento apresentado pelo segundo dissenso perante a relatoria, cuja posição ensejou em polêmicas diversas no celeiro jurídico e político do país.

O saudoso membro da Corte Excelsa, ao inaugurar o dissenso perante as compreensões direcionadas à procedência, ainda que parcial, do rol de pedidos contidos na peça vestibular da ADI nº 4650/DF, trouxe importantes ponderações ao extenso debate versado em sede de julgamento dos autos em comento pelo STF, a começar da ideia de que o mandamento constitucional tem por escopo o combate ao abuso do poder econômico, não o uso de dinheiro nas campanhas.

Depreende-se do fragmento colacionado a valorosa ponderação no que tange à necessidade do emprego de recursos financeiros nas disputas eleitorais, não sendo esse proibido pela Carta Magna, essa que preconiza apenas a intenção de lutar contra a utilização abusiva das cifras monetárias e a sua influência perante a escolha dos representantes políticos pela população.

É sabido que a democracia tem um custo e necessita ser subsidiada por dinheiro, até mesmo para que a vitalidade do sistema democrático se mantenha aguerrida, segura e independente. Dessa forma, não apenas as pessoas físicas, leiam-se os cidadãos, seriam os únicos dotados de aptidão para custear as atividades inerentes ao desdobramento das disputas eleitorais.

Ao rechaçar o principal argumento quanto à inconstitucionalidade da previsão legal voltada para a possibilidade de doações às campanhas eleitorais por empresas, na concepção de Teori, mesmo desprovidas de cidadania e não sendo dotadas do poder de votar, as pessoas jurídicas não foram proibidas pela Constituição Federal e nem ela encartou a exigência de que para doar teria que poder exercer a capacidade eleitoral passiva, justamente pelo fato de pessoas naturais poderem fazer destinações de dinheiro às postulações aos cargos eletivos e nem por isso estão aptas a ser sufragadas nas urnas eletrônicas.

Sobressai o fortíssimo argumento que reverencia a importância dos grupos empresariais nas decisões políticas da democracia, já que esses, mesmo não existindo fisicamente e, por conseguinte, sem a possibilidade de votar num candidato, são fundamentais à democracia e ao desenvolvimento da sociedade, principalmente no que tange à produção de bens, desenvolvimento de serviços, circulação de riquezas, geração de emprego e viabilização de renda para o povo.

Em relação à tese ofertada quanto ao objetivo prévio de empresários ao realizarem contribuições às campanhas, o divergente preambular não contestou o referido fato, porém alertou que as pessoas físicas ao realizarem dispêndios de recursos para os partidos ou candidatos também seriam motivadas por pretensões específicas, apontando, ainda, que nem sempre o interesse carreado ao processo eleitoral, seja de cidadão ou empresa, é ilegítimo.

Apontou o togado que não se revela escuso o objetivo de uma pessoa jurídica amealhar dinheiro para um candidato que venha a engendrar as bandeiras e teses defendidas pela entidade doadora, a exemplo de reformas na legislação e no alavancar do

desenvolvimento em determinados setores no país, com o fito de torná-lo menos burocrático.

Ao salientar que o financiamento totalmente público já fora adotado no Brasil e não trouxe um resultado satisfatório, o Ministro Teori defendeu que o uso abusivo do manejo de doações pecuniárias em excesso, seja de pessoa física ou jurídica, deve ser combatido pelos operadores do direito, razão pela qual deve ser estabelecido um maior controle das contas eleitorais e dos valores gastos pelos atores políticos nas campanhas, bem como o estabelecimento de punições aos infratores dos critérios legais a ser criados pelo legislador quanto às limitações do financiamento.

Em seu arrazoado, Teori Zavascki alertou para a eventual declaração de inconstitucionalidade das doações empresariais, ao passo que o modelo em análise na ADI foi concebido como forma de cercear a incidência de descaminhos e abusividades na destinação de dinheiro às candidaturas e partidos existentes antes da sua regulamentação em lei.

Já no desfecho de suas ponderações perante o julgamento, Zavascki afirmou que o cerne da questão não era ceifar do ordenamento o permissivo quanto às doações privadas, mas sim estabelecer na norma jurídica nacional a possibilidade de controlar o numerário por meio de limite de gastos a ser destinado aos partidos e aos candidatos e assegurar as penas para os transgressores.

Ao pugnar pela respeitabilidade da Constituição Federal e seus princípios regentes e aplicáveis ao processo democrático e eleitoral e reverberar a aplicação das sanções relacionadas ao abuso de poder econômico, o Ministro Teori Zavascki concluiu seu voto pela improcedência total dos pleitos formulados na ADI nº 4650/DF, por considerar as doações eleitorais por pessoas jurídicas plenamente compatíveis para com a Carta Magna, de modo que os excessos devem ser combatidos conforme os rigores da lei que seria da incumbência do Poder Judiciário preservar o modelo em comento.

Depois de ter trazido minuciosamente os direcionamentos argumentativos sustentados pelo primeiro voto divergente, passamos, neste exato instante, a esmiuçar as razões decisórias acometidas à tese redigida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, insculpidas em 71 (setenta e uma) laudas, que serão trazidas para reflexões e comentários na oportunidade em riste.

Ao iniciar o seu veredicto, Gilmar Mendes expressa a complexa relação entre política e dinheiro e que inexiste em qualquer

lugar do mundo a fórmula ideal e única para disciplinar a matéria voltada para o custeio das campanhas eleitorais e da manutenção das atividades encampadas pelos partidos políticos, de modo que cada nação deve considerar as circunstâncias históricas e culturais para definir o seu próprio regramento.

Superada as considerações iniciantes, o magistrado trouxe à tona algumas experiências perpassadas internacionalmente no que tange à disciplina regencial do aporte de recursos nas legendas e candidaturas para a guerra eleitoral, deixando clarividente que, nos sistemas presidencialistas, a participação do dinheiro privado nas eleições em conjunto com o dinheiro público seria o mais ideal e adequado.

Para fins de exemplificação, mencionou a França, os Estados Unidos da América e a Alemanha, além de deixar consignada a amplitude conferida pelo constituinte brasileiro ao legislador infraconstitucional para traçar as normas jurídicas disciplinadoras dos instrumentos de financiamento de campanha.

Quando se atém à realidade do Brasil, Mendes faz questão de mencionar episódios que ficaram cravados nos painéis da história política da nação, tais como a queda por meio do *impeachment* de Fernando Collor de Mello em 1992, fazendo o mister de comentar o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que analisou o caso do “PC Farias”, esse que pugnou pela regulamentação das doações empresariais ao processo eleitoral, sob pena de converter em plena ilegalidade todo o sistema político.

O episódio relacionado à queda do ex-presidente desencadeou um profundo debate sobre as regras eleitorais quanto ao financiamento de campanha, e acabou desencadeando na permissão legal expressa para que as organizações societárias pudessem efetivamente doar para candidatos e partidos.

Compreendeu o julgador que de nada adiantaria proibir a participação das empresas nas disputas pelo voto através do pagamento de despesas provenientes de atos políticos, pois essas acabariam participando de qualquer jeito, conforme visto nos desdobramentos da CPI em questão e nos acontecimentos circunvizinhos.

Na concepção de Gilmar Mendes, o Poder Legislativo brasileiro foi feliz ao traçar delimitações para que as pessoas jurídicas pudessem regularmente proporcionar o encaminhamento de dinheiro aos postulantes eletivos e ao defender irrestritamente o papel da Justiça Eleitoral em fiscalizar os balaços contábeis apresentados por aqueles que participaram da corrida pelo voto.

Após fazer menção e narrativas quanto ao caso supramencionado, o Ministro continuou a contextualizar os seus aspectos argumentativos para com outros capítulos da vida política nacional. Para tanto, discorreu sobre a famosíssima “Operação Lava Jato”, tão atual nos dias correntes. Ao tratar da operação policial digna de seriados imperdíveis, Gilmar Mendes concluiu que o conjunto de atos investigativos estaria supostamente revelando o saque do patrimônio público por setores da política, com o intento de financiar ilicitamente as campanhas eleitorais e assegurar a manutenção das benesses em prol de mandatários.

Ao se debruçar sobre a realidade do custeio das candidaturas e agremiações partidárias, principalmente se adentrarmos nos gastos advindos com as atividades de campanha, Gilmar Mendes destacou em seu voto a pesquisa realizada em relação às Eleições Presidenciais de 2014, oportunidade em que os dois principais candidatos, Dilma Rousseff e Aécio Neves, respectivamente, em ambos os turnos da disputa, gastaram vultuosos R\$ 350.232.163,64 (trezentos e cinquenta milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos) e R\$ 227.408.200,77 (duzentos e vinte e sete milhões, quatrocentos e oito mil, duzentos reais e setenta e sete centavos).

Nesse diapasão, o problema principal da realidade brasileira, segundo o togado no seu posicionamento divergente do relator, seria a ausência de mecanismos institucionais que viessem a efetivar o real controle do dinheiro auferido e objeto de dispêndio em sede de campanha pelos candidatos e organizações partidárias.

Em suma, a tese de Gilmar Mendes aponta no sentido de que, ao proibir as doações por meio de grupos societários, o desvio e a lavagem de recursos não seriam reduzidos, pelo contrário, já que poderia haver a denominada caça aos Cadastros de Pessoa Física, para que os naturais, sob a aparência de legalidade, pudessem utilizar de seus dados para acobertar proveitos financeiros ilícitos ou não contabilizados para destinarem aos setores políticos.

Como se não bastasse tantas mazelas, destacou o Ministro do STF, ainda, que a o dinheiro privado poderia conferir maior equilíbrio na disputa eleitoral, em observância ao postulado da isonomia e albergado nos postulados da democracia e do republicanismo, já que os mandatários da situação tendem a possuir maior vantagem em face daqueles que não compõem o governo, tendo maior espaço na mídia, restando aos opositores a captação

de recursos da iniciativa privada, o que por si só alijaria a tese da disparidade e evitaria a perpetuação do governo situacionista.

Seguindo adiante, Mendes teceu duríssimas críticas à iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ao querer declarar inconstitucional, por meio de uma ação de controle concentrado os permissivos legais quanto às doações por meio de pessoas dotadas de personalidade ficta, denominando a referida postulação de autoritária e feita sob manipulação da entidade demandante, o que estaria subvertendo o papel da jurisdição constitucional.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência exarada a partir do posicionamento de Teori Zavascki e votou pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, afirmando que os pedidos guarnecidos na exordial não encontram acolhimento na dissertação constitucional e que seria uma irresponsabilidade pugnar pela procedência dos pleitos formulados.

Depois de expormos de modo farto, detalhado e percuciente os principais votos divergentes do julgamento do *leading case* em apreço, o próximo subtópico versará sobre alguns comentários a respeito da redação final contida no acórdão exarado pelo Supremo Tribunal Federal, ao ponto de trazermos as ponderações inferidas pelos demais membros da Corte Excelsa.

8 CONCLUSÃO

A Suprema Corte Jurisdicional decidiu, por 8 votos contra 3, ou seja, por maioria de seus membros, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello, julgar procedente em parte os pedidos obsecrados na petição inicial pela OAB, nos termos descritos no voto do relator, Ministro Luiz Fux, para declarar a inconstitucionalidade dos comandos normativos que outrora estabeleciam a possibilidade de pessoas jurídicas poderem doar recursos financeiros às campanhas eleitorais e aos partidos políticos.

Associaram-se à relatoria os Ministros Joaquim Barbosa, José Antônio Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandoski, Rosa Weber e Cármen Lúcia, aderindo-os, portanto, à tese apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em sede de provocação jurisdicional por meio do controle concentrado.

O STF concluiu a apreciação da ADI nº 4650/DF no dia 17 de setembro de 2015 e os seus efeitos teriam incidência imediata após a Sessão de Julgamento, antes mesmo da publicação do ato decisório nos meios oficiais. Não por nada que nas eleições subsequentes, ocorridas em 2016, o entendimento exarado já estava em vigor, de modo que produziu eficazmente os seus efeitos ao banir das campanhas a possibilidade de arrecadar recursos financeiros provenientes de pessoas jurídicas.

Agigantado em razão das 355 laudas contendo os votos reduzidos a termo, bem como as demais considerações judicantes relacionadas à análise dos autos em comento, o acórdão prolatado pela Corte Guardiã do texto constitucional se debruçou sob as mais diversas perspectivas de argumentação sobre o caso analisado.

Depreende-se da detida análise da redação decisória que o Pretório Excelso, por maioria do órgão colegiado, assegurou a manutenção dos dispositivos legais condutores do autofinanciamento pelos próprios candidatos e das contribuições advindas de pessoas físicas.

Tal decisão, inclusive, acabou sendo acatada pelo relator após a oitava das ponderações guerreadas por outros magistrados, já que o voto condutor havia acolhido de modo integral o pleito do CFOAB pela declaração de incompatibilidade para com a Carta Magna dos preceitos relacionados às doações por pessoas naturais.

É sabido que o pronunciamento do Ministro Luiz Fux foi acompanhado de modo incontestado por sete dentre os oito ministros que lhe acompanharam, com exceção de Marco Aurélio Mello, responsável pela ponderação supracitada quanto às pessoas físicas, entendimento que acabou prevalecendo na parte dispositiva da decisão acordada pelo plenário da Corte Constitucional após longínqua controvérsia quanto à gestação dos efeitos decisórios.

Nessa toada, apegamo-nos à proclamação do resultado e ao conteúdo dogmático do acórdão, cuja eficácia delineada restou-se *ex nunc*, mesmo o STF tendo desencadeado em grave incorreção ao não estabelecer de modo clarividente a modulação das consequências provenientes do posicionamento da própria Corte por ausência de número suficiente de votos, mesmo com a importante ressalva feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski quanto ao resguardo às situações fáticas delimitadas até a lavratura da decisão, em estrita observância aos princípios da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ditames encartados no mandamento constitucional e de respeitabilidade obrigatória pelos operadores da epistemologia jurídica.

Destarte, restou-se facilmente perceptível alguns pontos esquizofrênicos no debate travado entre os julgadores e veiculado na decisão, pois os togados foram responsáveis por distorcer o real significado de financiamento privado, resumindo esse, equivocadamente, às doações feitas por meio de pessoas jurídicas, sem que houvesse a menção, ou ao menos a mesma importância, ao autofinanciamento pelo candidato e os recursos de pessoas físicas, ambos classificados como espécies de custeio das campanhas por dinheiro de particulares.

A tese vencedora propalou que as doações empresariais aos partidos políticos e candidatos violariam os postulados do Estado de Direito, da igualdade e do republicanismo, pois enrijeceriam a força do poder econômico perante os desdobramentos do processo eleitoral no que tange à escolha dos representantes políticos pelo povo, ao ponto ter a possibilidade de prejudicar a normalidade e legitimidade do prélio, não existindo outra decisão a não ser pela inconstitucionalidade do permissivo legal.

Ocorre que tal fundamento – leia-se de meramente proibir-se as doações por empresas - nos pareceu incompleto se considerarmos a opção pela constitucionalidade tomada pela Corte Suprema acerca do financiamento ilimitado do postulante para a sua própria candidatura, o que restaria no incentivo à elitização da representatividade política, já que, nessa toada, os mais bem abastados financeiramente teriam maiores perspectivas de ascender ao poder estatal, deturpando qualquer premissa basilar quanto à paridade de armas na corrida eleitoral.

A maioria dos membros do STF também difundiu a ideia de que pessoa jurídica estaria impedida de participar diretamente dos atos inerentes à democracia, ao processo político e à escolha dos representantes por meio do voto em razão de não ostentarem a natureza condicional de cidadãs, conforme pontuação da Ministra Carmen Lúcia.

De toda a sorte, entendemos que o acórdão não confluiu diretamente com a ideia de dar máxima efetividade à Lei Magna, essa que apenas faz vedação e repulsa ao uso abusivo e deturpado do poder econômico, sem que o dinheiro fosse terminantemente proibido de ser manejado nas eleições.

O subtópico em comento oportunizou a reflexão acerca dos posicionamentos lavrados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal quanto ao assunto objeto da ADI nº 4650, de modo a viabilizar, ainda que de maneira bem objetiva, a compreensão dos

togados perante o caso que levou, por maioria, destaque-se, à declaração de inconstitucionalidade dos artigos outrora existentes no direito positivo que autorizavam o financiamento privado através de pessoas jurídicas às agremiações partidárias e candidatos aos cargos eletivos.

Calha afirmar que o debate foi caloroso em virtude da complexidade do assunto, além das suas consequências diversas nas disputas eleitorais, restando claro que, para o STF, há influência negativa do poder econômico nos prélios democráticos se permitidas a participação de empresas enquanto contribuintes pecuniárias às campanhas, tese a qual, *data máxima vênia*, não concordamos.

Sabemos que o tema é complexo e envolvem diversas análises, essas que transcendem o deslinde jurídico e político avalizado no caso em comento. A certeza que detemos é que o entendimento gestado pelo Supremo Tribunal Federal está longe de ser pacificado, não por nada que as hostes do Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, se movimentam para pautar novamente esse assunto de grande relevância para a democracia brasileira.

9 REFERÊNCIAS

OAB pede inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos e partidos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444> - Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650 (Acórdão). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional/Alexandre de Moraes. – 24. ed.– São Paulo: Atlas, 2019. p. 16.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva, AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 223.

**SISTEMAS ELEITORAIS E REPRESENTAÇÃO DAS
MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA: CAMINHOS
POSSÍVEIS PARA A PARIDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA**

**ELECTORAL SYSTEMS AND WOMEN REPRESENTATION
IN BRAZILIAN POLITICS: VIABLE PATHS FOR GENDER
PARITY IN BRAZIL**

*Nicole Gondim Porcaro**

RESUMO

Após mais de duas décadas de política de cotas de gênero nas eleições proporcionais, a metade feminina da população brasileira continua sub-representada e marginalizada nos espaços decisórios institucionais. Diante desse cenário, há quem defenda uma reforma política que implemente um sistema eleitoral diferente, como o proporcional de lista fechada, para garantir maior participação das mulheres na política, o que não nos parece o caminho adequado. O presente artigo procura refletir sobre democracia e desigualdade de gênero no ordenamento constitucional brasileiro, contribuindo com os debates sobre reformas e instrumentos efetivos para se alcançar a paridade entre homens e mulheres na política que estejam em harmonia com a racionalidade e o sistema eleitoral adotados pela Constituição, e adequadas à realidade político-partidária brasileira.

Palavras-chaves: Igualdade de gênero. Participação Política. Sistemas eleitorais. Reforma política.

ABSTRACT

After more than two decades of gender quota policy in proportional elections, the female half of the population remains under-represented and marginalized in institutional decision-making spaces. Faced with this scenario, some advocate for a political

* Mestranda em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-graduada em Direitos Fundamentais pelo *Ius Gentium Conimbrigae* (IGC) da Universidade de Coimbra. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Advogada. Secretária-Geral da Associação Visibilidade Feminina.

reform that implements a different electoral system to guarantee greater participation of women in politics, such as the “closed list” proportional system, which does not seem to be the appropriate path. This article seeks to reflect on democracy and gender inequality in the Brazilian constitutional order, contributing to debates on reforms and effective instruments to achieve parity between men and women in politics that are in harmony with the rationality and electoral system adopted by the Constitution, and adequate to the Brazilian political-party reality.

Keywords: Gender equality. Electoral systems. Political participation. Political reform.

1. INTRODUÇÃO

A participação política ampla é direito fundamental da mulher e a paridade de gênero princípio visceral da ordem constitucional, que estabelece como dever do Estado tomar medidas apropriadas à inserção igualitária da mulher na política.

Essa perspectiva constitucional se insere no contexto de reconhecimento da igualdade de gênero como elemento essencial para uma sociedade que se pretenda democrática², bem como para o aumento da qualidade dessa democracia³. A desigualdade de gênero se reflete na baixa representação política como um fenômeno mundial, em que as mulheres, além de terem sido um dos últimos contingentes sociais a conquistar direitos políticos nas democracias contemporâneas⁴, continuam sub-representadas e marginalizadas nos espaços decisórios institucionais.

O Brasil se insere nessa realidade global de desigualdade no tratamento entre homens e mulheres. Apesar das eleições de 2018 terem resultado na maior bancada feminina da história da democracia brasileira, com 77 mulheres eleitas, este número representa apenas 15% das cadeiras do Congresso Nacional. Observou-se um aumento na quantidade de eleitas mulheres em todo o espectro

2 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

3 LJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record, 2003.

4 Conforme esclarece Robert Dahl, “(...) há cerca de quatro gerações - por volta de 1918, mais ou menos ao final da Primeira Guerra Mundial -, em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres” (*Op. cit.*, p. 13).

ideológico e partidário, mas ainda está muito longe de ser uma porcentagem aceitável, quanto mais face à paridade de gênero exigida pelo ordenamento constitucional.

O presente artigo procura refletir sobre democracia e desigualdade de gênero no ordenamento constitucional brasileiro, contribuindo com os debates sobre reformas e instrumentos efetivos para se alcançar a paridade entre homens e mulheres na política que estejam em harmonia com a racionalidade e o sistema eleitoral adotados pela Constituição, e adequadas à realidade político-partidária brasileira.

Num primeiro momento, serão apresentadas as premissas teóricas a partir das quais esse estudo se estrutura, a respeito da essencial correlação entre democracia e gênero: a falsa neutralidade de gênero e a dicotomia público/privado, que em muitos momentos impede ou dificulta o reconhecimento da desigualdade que é marca das sociedades patriarcais.

A análise que se segue, da Constituição da República de 1988 e dos Tratados Internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil que, por essa razão, apresentam *status* constitucional, tem por finalidade ressaltar que a democracia constitucional brasileira não se contenta com um mecanismo pautado simplesmente pela vontade da maioria. Seu ponto de partida é uma cidadania coletiva que reflete a liberdade e a igualdade, o que inclui, necessariamente, a igualdade de gênero. Ainda que assim seja, as regras atuais do sistema político brasileiro não têm se mostrado suficientes para garantir uma participação igualitária.

Para a melhor compreensão do *gap* de gênero, apresenta-se o histórico da regulamentação das cotas de gênero no Brasil, que surgem em 1995. Desde então, o que se percebe é a manutenção do baixo percentual de mulheres eleitas, ainda quando comparados ao período, pós Constituição de 1988, em que não havia ainda referida regulamentação.

Passa-se então a uma análise dos sistemas eleitorais e da adoção do sistema proporcional de lista aberta para as eleições parlamentares brasileiras, defendendo-se a manutenção dessa sistemática, mas com a criação de reservas de vagas para mulheres como melhor solução para o alcance da paridade de gênero.

2. DEMOCRACIA E DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA

O princípio da igualdade política é fundamento central para a opção pela democracia entre os demais regimes, não só pelo direito de escolher quem governa, mas também pelo direito, de todos, de poder ser escolhido e participar na tomada de decisões que afetam a si mesmo e a toda a sociedade. Todavia, a existência de eleições *per se* não assegura o respeito ao princípio democrático. Como ensina Dahl⁵, o exercício igualitário da cidadania passa necessariamente pela existência de condições efetivas que assegurem a influência de todos os membros adultos da sociedade, em sua diversidade, no processo de tomada de decisões que os afetam.

Nesses termos, o grau de inclusividade do sistema político – isto é, a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos sem exceção⁶ – é uma condição fundamental de sua consolidação. Considerando que a participação nas instituições públicas é um meio especialmente efetivo de influenciar as regras políticas e as políticas públicas do Estado, parece inegável que a participação equitativa de homens e mulheres seja uma condição mínima para a eficácia das instituições democráticas e da própria democracia representativa.

Autoras feministas contestam o modelo hegemônico de democracia e de Estado “neutro”, uma vez que o gênero é um dos eixos centrais que organizam a experiência social, produzindo desigualdade que definem relações de dominação e subalternidade. Simone de Beauvoir, ao tratar da condição da mulher, demonstra que a construção histórica e social do masculino, ou do homem, encerra em si o “positivo e o neutro”, enquanto a mulher é o “negativo”⁷. A mulher seria, dessa forma, a própria alteridade: ela é sempre o outro⁸.

O gênero perpassa a política, o Estado e as estruturas de poder. O Estado Democrático de Direito deve estar atento às desigualdades que estão na base da estrutura social sobre a qual

5 DAHL, *Op. Cit.*, p. 49-50.

6 A inclusão política das mulheres é “condição indispensável de realização da igualdade política”. (MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 97).

7 BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo: fatos e mitos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, p. 11.

8 *Ibid*, p.16.

esse mesmo Estado se estabelece. Assim, não é possível falar no princípio da igualdade sem refletir sobre gênero e essa falsa neutralidade. Pateman⁹, no esforço de desnaturalizar os padrões de dominação das instituições democráticas, ensina que “uma teoria e prática ‘democrática’ que não é ao mesmo tempo feminista serve apenas para manter uma forma fundamental de dominação e assim zomba dos ideais e valores que a democracia busca encarnar”.

Susan Moller Okin, ainda nessa linha¹⁰, alerta sobre como essa falsa neutralidade, associada às estruturas desiguais que pautam a esfera pública e esfera privada (ou dicotomia público/privado), naturalizam a divisão sexual do trabalho, ao considerar a política atividade tipicamente masculina, na qual as mulheres somente participam de forma secundária e complementar¹¹.

Mansbridge¹² salienta a importância da inclusão feminina na política para o aprofundamento da democracia, indicando que a representação descritiva, ou seja, uma política que promova o acesso de grupos excluídos como as mulheres, é etapa crucial para uma representação substantiva, de ideias¹³.

Phillips¹⁴ esclarece que a representação “de presença” não significa tratar as mulheres como um grupo homogêneo, mas como membros de um mesmo grupo que é excluído dos espaços decisórios. Valoriza a experiência coletiva, questionando a visão liberal que considera o indivíduo a unidade básica da vida política. Young¹⁵ complementa dizendo que ainda que dentro de cada grupo haja valores e pensamentos distintos, o que importa é o ponto de partida – a perspectiva assemelhada, pelas experiências – e não o de chegada, para garantir que diferentes perspectivas influam

9 PATEMAN, Carole. *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press, 1989, p. 223.

10 OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Trad.: Flávia Biroli. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 2, p. 309, 2008.

11 COSTA, Ana Alice Alcantara. As donas no poder. Mulher e política na Bahia. - Salvador: NEIM/UFBA -Assembléia Legislativa da Bahia. 1998, p. 47.

12 Mansbridge define: “Na representação descritiva, a própria pessoa e a vida do representante de certa forma traduzem a classe maior que ele representa. Legisladores negros representam cidadãos negros, legisladoras representam as mulheres, e assim por diante.” (Tradução livre). MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3, 1999 (pp. 628-57), p. 629.

13 Hanna Pitkin defende no livro *The Concept of Representation* (Londres: University of California Press, 1967) a representação substantiva ou representação como um ato de ‘agir por’ (*acting for*), na qual a atuação política convirja com os interesses dos representados.

14 PHILLIPS, Anne. *The Politics of presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

15 YOUNG, Iris Mansion. Representação política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>>. Acesso em: 10.03.20.

nos processos políticos. A representante não se confunde com as representadas, mas compartilha interesses e experiências.

Os processos deliberativos, para serem legítimos em uma democracia, devem pautar igualdade enquanto reconhecem a desigualdade de gênero estrutural. Assim, quanto maior a qualidade dos processos deliberativos – pautados na diversidade, na representatividade de perspectivas diferentes da sociedade em uma condição de igualdade – maior a probabilidade dessas decisões serem justas, e, assim, maior a legitimidade democrática.

Nesse sentido, a maior participação das mulheres na política ocupando cargos eletivos é um importante indicador de qualidade democrática¹⁶. A eliminação de obstáculos à participação feminina nas instâncias estatais constitui um pressuposto para a avaliação do índice de integridade dos procedimentos eleitorais¹⁷. Segundo estudos de Schwindt-Bayer e Mishler¹⁸, a representação descritiva aumenta a capacidade das legislaturas de proteger os interesses dos grupos marginalizados e a percepção de legitimidade democrática.

A desigualdade de gênero tem impacto global, demandando atenção de organismos internacionais. A IV Conferência Mundial Sobre a Mulher de 1995, que resultou na Plataforma de Ação de Pequim, foi um marco para a elevação da inclusão da mulher na política na agenda internacional, representando um avanço conceitual e programático na situação da mulher¹⁹. Passou-se a entender a desigualdade entre homens e mulheres como uma questão de direitos humanos que precisa ser corrigida por meio de políticas

16 LIJPHART, *Op. cit.*

17 Nesse sentido, a Comissão Global sobre Eleições, Democracia e Segurança estabelece como um dos conteúdos mínimos para a excelência das consultas eleitorais a “eliminação de barreiras à participação de mulheres, jovens, pessoas com deficiência e outros grupos tradicionalmente marginalizados” bem como a adoção de “medidas positivas para promover a liderança e a ampla participação da mulher, inclusive mediante o uso razoável de quotas de gênero” (*COMISIÓN GLOBAL SOBRE ELECCIONES, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD. Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorarla integridad electoral en el mundo*. Genebra: IDEA, Fundación Kofi Annan, 2012). Da mesma forma, a iniciativa internacional Global Perceptions of Electoral Integrity (PEI) toma em consideração, em suas avaliações, a presença de obstáculos fáticos ou institucionais que dificultem o efetivo exercício dos direitos políticos passivos; dentro desse exame, os pesquisadores avaliam se, no contexto das competições eleitorais, as mulheres gozam de oportunidades iguais (*COMISIÓN GLOBAL SOBRE ELECCIONES, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD*. *Op. Cit.*, p. 6-12).

18 Leslie A. Schwindt-Bayer and William Mishler. *THE JOURNAL OF POLITICS*, Vol. 67, No. 2, May 2005, Pp. 407-428.

19 NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**, Pequim, 1995, disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf, acesso em 24.11.2019.

públicas, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos, sociais e culturais a serem superados com o tempo.

A partir de então dezenas de países passaram a adotar cotas de gênero nas eleições, sendo que hoje 81 países adotam algum tipo de política de cotas, no nível estadual ou partidário²⁰.

Em 2015, a igualdade de gênero foi apresentada como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas para a Agenda 2030²¹, a partir da perspectiva de que a desigualdade entre homens e mulheres nas diversas esferas da sociedade, com destaque para a política, se trata de uma questão de direitos humanos que deve ser ativamente combatida pelos Estados, a partir de políticas públicas transversais e de empoderamento.

Durante a XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e o Governo do Uruguai, em outubro de 2016, foi aprovada a “*Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*”²². Foram identificadas, nesse documento, cinco perspectivas que atuam de forma inter-relacionada e orientam as estratégias delineadas. São elas a igualdade de gênero; os direitos humanos das mulheres; a interseccionalidade e a interculturalidade; a democracia paritária, representativa e participativa, e secularismo; e o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

No entanto, o Brasil não parece estar seguindo as recomendações internacionais, e a situação é precária, seja em termos de participação política²³, dos índices de violência contra a mulher²⁴,

20 INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). **Women in parliament: 1995–2020**. 2020 – ISSN 1993-5196. Pg. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>.

21 ONU. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 10.03.2020.

22 ONU. Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco>>. Acesso em 10.03.2020.

23 INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in Politics: 2020*. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>. Acesso em 22.03.20.

24 O número de mulheres que foram mortas dentro de casa cresceu alarmantes 17% nos últimos 5 anos. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da violência 2019*. Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784&Itemid=432>. Acesso em 24.03.20).

do baixo percentual de ocupação de cargos de liderança por mulheres em empresas²⁵, entre outros. O espaço político-institucional, no entanto, possui barreiras particulares e próprias ao acesso pelas mulheres, ligados a estruturas sociais patriarcais predominantes na cultura política e intrapartidária.

3. DESIGUALDADE DE GÊNERO NO ORDENAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

A Constituição da República, já no caput do art. 5º, ao consagrar o princípio da igualdade para todos, realça no primeiro inciso que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”, instituindo a paridade de gênero como princípio visceral da ordem constitucional. Edilene Lôbo²⁶ aponta como a construção normativa dos fundamentos da República exige uma democracia substancial, com a “participação paritária da mulher na sociedade em geral, e em particular, na política”.

Eneida Salgado²⁷ ensina que a Constituição estabelece o Estado de Direito “como fundamento da cidadania contemporânea, uma noção de democracia, uma concepção de representação política, indicando os contornos dessa relação, e um ideal republicano, a partir de uma forte noção de liberdade e de igualdade”. Ela propõe como princípios constitucionais para o Direito Eleitoral, entre outros, a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e a máxima igualdade da disputa eleitoral. Eles derivariam dos princípios republicano e democrático, refletindo a exigência de pluralismo político estabelecido como fundamento da República. São indispensáveis para a construção de uma democracia formal e substancial consistentes, pois não se pode reconhecer um sistema como democrático se não há igualdade na disputa pelos cargos públicos, nem condições de uma disputa justa.

Tal entendimento também se reflete na escolha pelo sistema de representação proporcional, que visa promover um reflexo da

25 GRANT THORNTON. *Women in Business report 2020*. Disponível em: <<https://www.granthornton.global/en/insights/women-in-business-2020/women-in-business-2020-report/>>. Acesso em 24.03.20.

26 LÔBO, Edilene. A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher na política. In: OLIVEIRA, A. A. de; RONCAGIOLO, Y. A. (Coord.). *Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 43.

27 SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, v. 6, n. 3, set/dez 2011, p. 103.

sociedade no parlamento. Na república democrática, assim como não há privilégios a indivíduos, não pode haver privilégio a grupos no acesso às instâncias participatórias e decisórias. A participação efetiva de grupos socialmente vulneráveis e destituídos de poder deve ser assegurada para fortalecer a democracia e avançar o processo de consolidação dos direitos políticos fundamentais.

A cidadania deve ser compreendida na contemporaneidade por seu caráter coletivo²⁸, a partir da reivindicação de direitos pelos grupos sociais historicamente marginalizados, e sua luta pela emancipação política. A exclusão feminina na política, tanto nas direções partidárias quanto nos órgãos representativos, coloca em xeque não só a eficácia e qualidade das instituições democráticas, como obsta a conquista, consolidação e garantia de direitos das mulheres.

Assim, a democracia constitucional brasileira não se contenta com um mecanismo pautado simplesmente pela vontade da maioria. Seu ponto de partida é uma cidadania coletiva que reflete a liberdade e a igualdade. Um poder público legítimo precisa refletir tanto os anseios da população em sua pluralidade como ser acessível de fato por todos – no sentido de que os pares tenham oportunidades substancialmente igualitárias de exercer o poder do qual são sujeitos. No entanto, as regras atuais do sistema político brasileiro têm se mostrado completamente ineficazes para garantir uma participação igualitária.

4. O PROBLEMA NA POLÍTICA DE COTAS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Na última eleição geral, de 2018, apenas uma mulher foi eleita governadora, Fátima Bezerra no Rio Grande do Norte, e no legislativo, sete senadoras (13% das cadeiras) e 77 deputadas federais (15%). Esses dados nos levam a concluir que as medidas institucionais de incentivo à participação política de mulheres que começaram a ser implementadas no Brasil a partir da década de 90 têm falhado.

As cotas de gênero de 30% de candidatos nas eleições proporcionais para os cargos de vereador e deputados, estabelecidas para as eleições gerais proporcionais pela Lei nº 9.504/97 (Lei das eleições), não tem causado grandes impactos num aumento significativo de mulheres eleitas.

28 GOHN, Maria da Glória Marcondes. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Ed. Loyola, 2007.

Nas primeiras eleições gerais realizadas com cotas, em 1998, apenas 10,4% das candidatas e 5,6% das eleitas foram mulheres. Não houve adesão dos partidos à norma porque não havia consequências para o seu descumprimento, e os partidos se valiam da expressão “deverá reservar”²⁹ contida no art. 10º, § 3º, para não preencher de fato as vagas de candidatas. Além disso, ao mesmo tempo que estabeleceu a cota, a Lei das eleições aumentou o número de candidatos que os partidos poderiam apresentar.

Posteriormente, a Lei nº 12.034/09 alterou a redação do referido artigo, estabelecendo que “cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”, com o objetivo de corrigir a falha que permitia o descumprimento da lei. No entanto, nas eleições seguintes, de 2010, apenas 22,7% candidatas concorreram e 8,77% foram eleitas. A falta de vontade dos partidos em promover de fato a inclusão das mulheres na política fica clara na análise do histórico evolutivo da legislação eleitoral.

Dez anos depois, temos apenas 15% deputadas federais mulheres, número que coloca o Brasil na 140ª colocação no ranking da Inter-Parliamentary Union de 2020 sobre a participação das mulheres na política, entre os 193 países considerados³⁰, o pior índice de representação política feminina da América do Sul.

De fato, até 2014, menos de 10% das cadeiras da Câmara dos Deputados eram ocupadas por mulheres, podendo o resultado de 2018 ser atribuído ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de que o financiamento público destinado às campanhas de mulheres deveria ser proporcional ao número de candidatas³¹ e o maior rigor da justiça quanto à não apresentação do mínimo legal³².

29 Redação original do art. 10º, § 3º, da Lei das Eleições: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

30 INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in Politics: 2020*. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>. Acesso em 22.03.20.

31 Em março de 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5617/DF sobre o art. 9º da Lei n.º 13.165/15, determinando que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário (FP) deve observar a exata proporção das candidaturas de ambos os gêneros, observado o patamar mínimo legal de 30%, devendo a regra vigorar enquanto perdurar a desigualdade. Após este julgamento, se seguiram Consultas formuladas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a observância destes percentuais mínimos na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que por tratar-se de inovação decorrente da Reforma Eleitoral de 2017 não existiam à época da propositura da ADI n.º 5617.

32 O TSE tem aplicado sanções rigorosas ao descumprimento e às fraudes às cotas, cassando tanto tempo de propaganda quanto chapas proporcionais inteiras, como se pode observar no acórdão do Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI: “(...) 8.

A relação se evidencia ao constatar que o percentual de aumento das candidatas eleitas se equipara ao percentual de aumento do financiamento a que passaram a ter acesso. A receita total das campanhas femininas das últimas eleições superou R\$ 270 milhões, contra R\$ 182 milhões na eleição anterior³³, um aumento de 50% que corresponde exatamente à porcentagem de diferença do número de mulheres eleitas nas duas eleições: 10% em 2014 e 15% em 2018.

Mas não é ideal ou sustentável que o aumento no número de mulheres eleitas decorra sempre da interferência da justiça eleitoral, enquanto suas candidaturas continuam sendo instrumentalizadas pelos partidos. O acesso das mulheres ao poder é dificultado por uma cultura partidária que persiste em tentar manipular os objetivos da adoção de cotas, o que fica claro em uma eleição com recordes de mulheres em posição de vice e suplência após as novas regras de financiamento³⁴ e os escândalos de candidaturas laranjas.

No formato atual, embora as cotas estabeleçam um percentual mínimo, um piso, devido à resistência dos partidos elas tornaram-se um teto máximo para a participação das mulheres. A cota tampouco é vinculada ao preenchimento dos cargos, o que, diante das grandes barreiras impostas pela cultura e prática partidária brasileira, não garante o acesso das mulheres a esses espaços.

Os partidos, priorizando a conquista do poder à construção democrática, não conseguem se desvincular de seus líderes mais populares, privilegiando os que possuem um perfil já testado e

Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou ausência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes. 9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável. 10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos. (...)”. (Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator (a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107).

33 Fonte dos dados: BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero*. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

34 Sobre a presença feminina nas eleições majoritárias, ver ensaio de Salete Maria da Silva: **Eleições 2018: o lugar das mulheres nas chapas majoritárias**. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Salvador, v. 4, n. 4, 2018.

bem-sucedido eleitoralmente – em sua esmagadora maioria homens – independentemente de sua localização no espectro ideológico³⁵.

Ainda, como o sistema adotado no Brasil para o parlamento é o proporcional de lista aberta, a eleição de mulheres depende diretamente do comprometimento do partido com sua candidatura. É justamente aí que se encontram os principais obstáculos: primeiro, a construção de lideranças femininas e de bases eleitorais que permitam às mulheres candidatarem-se, e após, a construção de uma estrutura de campanha que a tornem elegíveis, o que, em geral, depende do investimento dos partidos, tanto em visibilidade quanto financiamento³⁶.

Cabe, portanto, questionar o próprio patamar mínimo estabelecido pelas políticas de cotas de gênero. As cotas, nessa sistemática, não podem continuar servindo apenas de paliativos frente às pressões pela adoção de políticas públicas de inclusão feminina, enquanto persiste nos partidos políticos a cultura de exclusão das mulheres e a discriminação institucionalizada. Atualmente, a tendência mundial tem sido a transição de uma política de cotas para uma política da paridade de gênero³⁷, já alcançada em países vizinhos ao Brasil.

Diante desse cenário, há quem defenda uma reforma política que implemente um sistema eleitoral diferente, como o proporcional de lista fechada, para garantir maior participação das mulheres na política. No entanto, não nos parece a solução mais acertada para o ordenamento constitucional brasileiro, o que será discutido a seguir.

35 Analisando os estatutos partidários, o número de filiadas e a quantidade de eleitas, Bernardelli e Maesta observaram, com base em dados de 2016, que embora haja diferenças nas previsões sobre igualdade de gênero nos estatutos e nas ideologias declaradas, com partidos de esquerda trazendo mais previsões sobre o assunto e até mesmo exigências de representação interna, “na prática, todos os partidos possuem quantidades próximas de candidaturas de mulheres e de eleitas” (BERNARDELLI, Paula. MAESTRA, Leticia. Representação política feminina e democracia interna dos partidos. In: Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/ sobre Mulheres. Eneida Desiree Salgado; Leticia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.) – Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018).

36 ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. In: Rev. Sociol. Polit., Curitiba, 24, p. 193-215, jun. 2005.

37 MARTELOTTE, Lucía. *25 years of quota laws in Latin America*. In: SUR – International Journal on Human Rights, v. 13, n. 24, São Paulo, Dec. 2016. P. 91-98.

5. SISTEMAS ELEITORAIS E O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A PARIDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA

Jairo Nicolau³⁸ esclarece que o sistema eleitoral é “(...) o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”. Os sistemas eleitorais variam de acordo com a forma que as candidaturas são apresentadas – em lista aberta ou fechada, por exemplo –, a circunscrição territorial, a distribuição geográfica, a modalidade do voto e a fórmula eleitoral adotada. Eneida Desiree Salgado, discorrendo sobre as formulas eleitorais, esclarece:

(...) há uma pluralidade de fórmulas eleitorais e inúmeras variações em seu desenho. No entanto, é possível classificar as fórmulas eleitorais a partir de seu princípio fundamental, e assim apresentar aquelas que se baseiam no princípio majoritário, aquelas que se relacionam à representação proporcional e, finalmente, as que buscam a combinação de ambos os princípios³⁹.

A definição do sistema eleitoral gera grande impacto no exercício da democracia, especificamente na democracia representativa. O Brasil adota o sistema majoritário para os cargos do Poder Executivo e para o Senado Federal e o proporcional para os demais cargos do Poder Legislativo. No sistema majoritário são eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos, e os eleitores votam nominalmente no seu candidato. Já o modelo de sistema proporcional brasileiro, mais complexo, o eleitor escolhe seu candidato entre aqueles apresentados em lista aberta, não ordenada pelos Partidos Políticos. Os eleitores podem votar nominalmente em um candidato ou se preferir na legenda partidária, e a quantidade de votos nominais recebidos pelos candidatos definirá a ordem da diplomação.

A defesa de uma reforma eleitoral ampla no Brasil, que modifique inclusive o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, se dá

38 NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.p. 10.

39 SALGADO, Eneida Desiree. *Sistemas Eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 149.

muito devido ao sucesso de outros países latino-americanos que, se ainda não atingiram a paridade de gênero, como Bolívia e México, estão em um caminho acertado para tal, como Argentina e Costa Rica.

Na Argentina, que adota o sistema proporcional de lista fechada, em 23 de novembro de 2017, o Parlamento aprovou, por ampla maioria, a lei de paridade de gênero que obriga a todos os partidos políticos intercalar homens e mulheres nas listas de candidatos. A regra anterior estabelecia que deveria haver uma mulher a cada três candidatos. A nova lei também incorpora a paridade no nível partidário, determinando que as listas das disputas internas tenham 50% de representantes de cada gênero. A norma modifica o Código Nacional Electoral, a Lei nº 26.571 (Ley de Democratización de la Representación Política), e a Lei nº 23.298 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos). Hoje, as mulheres portenhas ocupam 40,9% das cadeiras do Parlamento.

Na Bolívia as mulheres já ocupam metade do Parlamento há anos, e hoje são 53,1%. A Lei nº 026, de 2010 (Ley del Régimen Electoral), estabeleceu a obrigatoriedade de 50% de candidatas, com a apresentação de listas de candidatos intercalados em razão do gênero, já que também adota para o parlamento o sistema proporcional de lista fechada.

Na Costa Rica elas são 45,6% do Parlamento, e se adota um sistema unicameral de lista fechada, o Código Eleitoral foi reformado em 2009 para prever paridade de gênero e a alternância de mulheres e homens nas listas partidárias. O Supremo Tribunal Eleitoral decidiu, em 2016, que as listas devem obedecer aos princípios de uma paridade vertical e horizontal – como a eleição dos representantes é distrital, os partidos devem alternar o gênero que encabeça a lista nos distritos eleitorais.

No México, o Código Eleitoral garante desde 2014 a paridade de gênero nas candidaturas⁴⁰, e adota um sistema eleitoral misto que funciona da seguinte forma: do total de 500 assentos no Parlamento, 200 assentos são escolhidos por um sistema proporcional de lista fechada, que devem ser intercaladas por gênero, e 300 assentos por um sistema distrital majoritário no qual os partidos devem apresentar o mesmo número de candidaturas masculinas e femininas. Como resultado, 48,2% dos parlamentares mexicanos são mulheres.

40 Mas o Congresso Mexicano deu um importante passo em 2019 quando aprovou uma reforma que modifica artigos da Constituição do país para instituir a obrigatoriedade de que 50% dos cargos públicos sejam ocupados por mulheres nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos órgãos federais, estaduais e municipais, além de órgãos autônomos.

Sistemas proporcionais tendem a eleger mais mulheres que sistemas majoritários. Entre os sistemas proporcionais, aqueles que adotam sistemas de lista fechada e sistemas mistos conseguem eleger mais mulheres que os sistemas de lista aberta, pela possibilidade de ordenação das candidaturas.

No entanto, é preciso observar que cada sistema eleitoral, seja majoritário ou proporcional, de lista aberta ou fechada, são únicos dependendo das realidades, história e sistemática constitucional de cada país. Nesse sentido, pode-se dizer que existem tantos sistemas quantos países. E a realidade política-institucional brasileira é diferente destes países, de forma que se pode buscar inspiração nas políticas eficazes para a igualdade de gênero na política, mas não um transplante desses sistemas.

No Brasil, apesar de seu papel central no sistema democrático brasileiro, os partidos políticos não incorporaram exigências democráticas constitucionais, tampouco respeitam direitos fundamentais de seus filiados. Sem transparência e democracia interna, os partidos ainda são instituições altamente aristocráticas, comandadas por cúpulas que, em sua maioria, sequer são eleitas pelos filiados. E essas cúpulas, assim como toda a direção partidária, são majoritariamente masculinas⁴¹. Nessa realidade, a implementação de um sistema de lista fechada, desacompanhada da democratização das instituições partidárias, caminharia no sentido oposto de um aprofundamento da qualidade da democracia brasileira.

No entanto, cotas de candidaturas só fazem sentido em sistemas de lista fechada, nas quais elas necessariamente se transformam na efetiva eleição de mulheres na mesma proporção. Em sistemas de lista aberta, a reserva de vagas é muito mais efetiva. Se o que se pretende é de fato a eleição de ao menos 30% de mulheres – considerado mínimo para uma massa crítica – esse número deve ser garantido pelo sistema eleitoral.

Como ensina Jaime Barreiros⁴², a atual política de cotas tem “se mostrado completamente inócua e até mesmo nociva”, por

41 Segundo dados coletados pela ex-Ministra do Tribunal Superior Eleitoral, Luciana Lóssio (2016), em 2016 as mulheres representavam apenas 20,5% dos membros integrantes das executivas nacionais dos 35 partidos, e irrisórios 10% daqueles nas cúpulas decisórias, sem qualquer representação interna em algumas siglas (LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae (coord.). Sistema político e Direito eleitoral brasileiro: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. 1 ed. p. 435-476. São Paulo: Atlas, 2016).

42 BARREIROS NETO, Jaime. *A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

gerar a “ilusão de que a legislação preserva a representatividade das mulheres, ao exigir que 30% dos cargos de vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal sejam reservados às mulheres”. A legislação em vigor não apresenta a devida proteção do direito das mulheres - e diversas outras minorias - a participação política igualitária, nem sequer garante efetivamente o investimento dos partidos políticos na construção de lideranças políticas femininas.

Em um momento de crise e instabilidade política como o atual, se faz essencial a defesa da Constituição e sua racionalidade, motivo pelo qual se acredita que a defesa da manutenção do sistema proporcional de lista aberta, com a devida reserva de vagas, é o melhor caminho para a garantia da igualdade de gênero na representação política brasileira. É uma medida que busca aperfeiçoar o sistema, ao invés de substituí-lo.

Assim, uma reforma dentro do sistema eleitoral proporcional que garanta a reserva de vagas se torna essencial e legítima. Ela consistiria em contar separadamente os votos conferidos às mulheres e aos homens. Defende Márlon Reis⁴³ que a lista de candidatos eleitos deve ser definida alternando-se os gêneros, até que se atinja o percentual reservado às mulheres, ou o encerramento do número de cadeiras obtidas. Outra possibilidade seria, seguindo a racionalidade das decisões do TSE quanto a reserva do financiamento de campanha e de tempo de propaganda, que se reservasse a quantidade de assentos reservados de forma proporcional ao número de candidatas apresentadas - observando sempre o patamar mínimo de 30%.

Qualquer seja a forma na qual a reserva seja adotada, a medida deve ser encarada como política pública orientada pelos princípios democráticos brasileiros, de uma democracia republicana e maximalista, garantindo a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e a máxima igualdade da disputa eleitoral. As agremiações partidárias não teriam opção que não investir na formação de lideranças políticas femininas, sob pena de não conseguir conquistar vagas destinadas às mulheres. Assim, elas ajudariam a corrigir efetivamente as distorções causadas pelo patriarcal, oligárquico e excludente sistema político-partidário, promovendo os direitos fundamentais das mulheres e aumentando a qualidade da democracia brasileira.

43 REIS, Márlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3ª ed. Bauru: Casa Mayor, 2016. P. 451.

6. CONCLUSÃO

As experiências de diversos países demonstram que as cotas de gênero funcionam quando acompanhadas de metas ambiciosas e mecanismos de implementação efetivos, em concomitância com outras medidas, como iniciativas que estimulam os partidos a desenvolver candidaturas femininas e promovam seu financiamento, bem como a conscientização da importância da igualdade de gênero na política, na sociedade civil e na mídia.

Para serem efetivas, as cotas precisam ser implementadas de uma forma que garanta resultados, e com sanções claras no caso de descumprimento. Como se tornar uma candidata é apenas o primeiro passo no caminho de uma eleição. São necessárias medidas adicionais para que a candidatura se transforme na conquista de uma vaga no parlamento. Na realidade política brasileira, historicamente excludente, a política de cotas de candidaturas tem se mostrado inócua, de forma que a instituição da reserva de vagas garantiria de fato a representação mínima aceitável de mulheres no parlamento, os 30% previstos hoje para as candidaturas, sem prejudicar os princípios do modelo maximalistas de democracia.

No entanto, ao decorrer dos anos, o debate sobre participação da mulher na política tem evoluído das cotas para a paridade. O objetivo atual, definido nos últimos grandes encontros internacionais, é que os países adotem uma legislação que determina 50% de mulheres no parlamento até 2030. Martelotte⁴⁴ ensina que a “lógica por trás do princípio da paridade difere das cotas: não se trata de uma medida temporária, que determina um percentual mínimo de mulheres nas listas, mas implica que homens e mulheres participem em partes iguais (como pares) no processo eleitoral”.

A realização de uma democracia substancial que garanta o direito fundamental das mulheres à participação política igualitária só será possível quando a equidade for ponto de partida no processo democrático, tendo as mulheres oportunidade de decidir sobre seu destino e o de sua comunidade na mesma condição de seus pares. Espera-se que o dia em que os Poderes instituídos reconheçam a importância da paridade de gênero na política não esteja tão longe, e que a metade feminina da população se veja devidamente representada.

44 MARTELOTTE, *Op. cit.* P. 91-98.

7. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 193-215, jun. 2005.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo: fatos e mitos. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BERNARDELLI, Paula. MAESTRA, Leticia. Representação política feminina e democracia interna dos partidos. In: Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres. Eneida Desiree Salgado; Leticia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.) – Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

COSTA, Ana Alice Alcantara. As donas no poder. Mulher e política na Bahia. - Salvador: NEIM/UFBA -Assembléia Legislativa da Bahia. 1998.

COMISIÓN GLOBAL SOBRE ELECCIONES, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD. Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorarla integridad electoral en el mundo. Ginebra: IDEA, Fundación Kofi Annan, 2012.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Ed. Loyola, 2007.

GRANT THORNTON. Women in Business report 2020. Disponível em: < <https://www.grantthornton.global/en/insights/women>

-in-business-2020/women-in-business-2020-report/. Acesso em 24.03.20.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). Women in parliament: 1995–2020. 2020 – ISSN 1993-5196. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>.

_____. Women in Politics: 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>. Acesso em 22.03.20.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da violência 2019. Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784&Itemid=432>. Acesso em 24.03.20.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Editora Record, 2003.

LÔBO, Edilene. A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher na política. In: OLIVEIRA, A. A. de; RONCAGIOLO, Y. A. (Coord.). Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae (coord.). Sistema político e Direito eleitoral brasileiro: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. 1 ed. p. 435-476. São Paulo: Atlas, 2016.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3, 1999 (pp. 628-57).

MARTELOTTE, Lucía. 25 years of quota laws in Latin America. In: SUR – International Journal on Human Rights, v. 13, n. 24, São Paulo, Dec. 2016. P. 91-98.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas eleitorais. 5ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ONU. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, Pequim, 1995, disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf, acesso em 10.03.20.

_____. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 10.03.2020.

_____. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco>>. Acesso em 10.03.2020.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Trad.: Flávia Biroli. Revista Estudos Feministas, v. 16, n. 2, 2008.

PATEMAN, Carole. The Sexual Contract. Cambridge: Polity Press, 1989.

PHILLIPS, Anne. The Politics of presence. Oxford: Clarendon Press, 1995.

PITKIN, Hanna. The Concept of Representation. Londres: University of California Press, 1967.

REIS, Márlon. Direito Eleitoral Brasileiro. 3ª ed. Bauru: Casa Mayor, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos Eleitorais, v. 6, n. 3, set/dez 2011.

_____. Sistemas Eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A.; MISHLER, William. THE JOURNAL OF POLITICS, Vol. 67, No. 2, May 2005.

SILVA, Salete Maria da. Eleições 2018: o lugar das mulheres nas chapas majoritárias. Cadernos de Gênero e Diversidade, Salvador, v. 4, n. 4, 2018.

YOUNG, Iris Mansion. Representação política, identidade e minorias. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>>. Acesso em: 10.03.20.

**O ABUSO DO PODER RELIGIOSO NAS DISPUTAS
ELEITORAIS**

**THE ABUSE OF RELIGIOUS POWER IN ELECTORAL
DISPUTES**

*Roberta Janine Gomes Junqueira**

RESUMO

O presente artigo tem como temática central o abuso do poder religioso. Em que pese a liberdade de consciência, crença e culto, esse tipo de prática abusiva ofende princípios do Direito Eleitoral (democrático, republicano, da soberania popular, da igualdade e da lisura das eleições), afetando a normalidade e a legitimidade do pleito. Assim, levando em consideração que a Constituição Federal e a Lei Complementar n° 64/1990 não trazem previsão expressa sobre o abuso do poder religioso, tratando apenas do abuso do poder político, do abuso do poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação, é imperioso examinar como os Tribunais Eleitorais vêm se pronunciando acerca desse abuso nas disputas eleitorais.

Palavras-chave: Abuso do poder religioso. Princípios do Direito Eleitoral. Normalidade e legitimidade das eleições. Disputas Eleitorais. Tribunais Eleitorais.

ABSTRACT

The main theme of this article is the abuse of religious power. Despite the freedom of conscience, belief and worship, this type of abusive practice offends Electoral Law's principles (democratic, republican, popular sovereignty, equality and fairness of elections), affecting the normality and legitimacy of the election. Therefore, taking into account that the Federal Constitution and the Complementary Law No. 64/1990 do not expressly provide for the abuse

* Técnica Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

of religious power, dealing only with the abuse of political power, the abuse of economic power and the misuse of the media, it is imperative to examine how the Electoral Courts have been ruling on this in electoral disputes.

Keywords: Abuse of religious power. Principles of Electoral Law. Normality and legitimacy of elections. Electoral disputes. Electoral Courts.

1. INTRODUÇÃO

Na esfera eleitoral, quando o assunto é abuso de poder, geralmente a discussão gira em torno do abuso do poder político, do abuso do poder econômico e do abuso do poder na utilização de meios de comunicação.

Os Tribunais Eleitorais, entretanto, vêm demonstrando preocupação com a interferência abusiva do poder religioso nas disputas eleitorais. Em que pese a religiosidade ser um elemento relevante na existência humana, exercendo grande influência na vida das pessoas, a Justiça Eleitoral tem condenado indivíduos que, num espírito antidemocrático, utilizam das instituições religiosas para angariar apoio político dos fiéis.

O abuso de poder, nessa seara, qualquer que seja a sua espécie, ameaça a legitimidade do processo eleitoral e a soberania da vontade popular. Como descreve José Jairo Gomes², ao tratar sobre o assunto:

Sua concretização tanto pode se dar por ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, quanto pela subversão da vontade do eleitor, em sua indevassável esfera de liberdade, ou pelo comprometimento da igualdade da disputa.

Não há dúvida, então, de que o desvirtuamento das atividades religiosas possui o condão de interferir no pleito eleitoral e na liberdade de escolha do eleitor.

O presente artigo, desse modo, feitas as considerações introdutórias, tem o objetivo de examinar como os Tribunais Eleitorais vêm se pronunciando acerca do abuso do poder religioso nas disputas eleitorais. Para alcançar este intuito, é importante que

² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 484.

conste, no presente trabalho, os seguintes tópicos: a) o que são disputas eleitorais equilibradas?; b) abuso do poder religioso no pleito eleitoral; c) análise jurisprudencial sobre o tema.

2. O QUE SÃO DISPUTAS ELEITORAIS EQUILIBRADAS?

Pode-se afirmar que determinada disputa eleitoral ocorre de forma equilibrada quando as regras e os princípios atinentes ao Direito Eleitoral são observados. Isso porque, segundo Jaime Barreiros Neto³, este ramo do Direito Público “tem como objetivo a garantia da normalidade e da legitimidade do procedimento eleitoral, visando a democracia”. Sendo a normalidade a garantia da consonância do resultado do pleito com a vontade soberana do eleitorado e a legitimidade o reconhecimento de um resultado justo.

A obediência por tais preceitos, diz Gomes⁴, “confere legitimidade a eleições, plebiscitos e referendos, o que enseja o acesso pacífico, sem contestações, aos cargos eletivos, tornando autênticos o mandato, a representação popular e o exercício do poder político.”

Dessa forma, com o intuito de auxiliar o entendimento do tema proposto, já que o abuso de poder (religioso) é extremamente danoso ao pleito eleitoral, eis que macula a vontade popular, importante explanar acerca de alguns princípios que se relacionam ao assunto, são eles: princípio democrático, princípio republicano, princípio da soberania popular e princípio da lisura das eleições.

O princípio (pacto) democrático é condição essencial para a existência do Direito Eleitoral, é a sua razão de ser. Como sustenta José Jairo Gomes⁵, mais que um princípio inscrito na Constituição Federal, a democracia constitui fundamento e valor basilar das sociedades ocidentais. Dessa forma, continua o autor, não obstante a previsão formal em diplomas normativos diversos (tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966), a democracia encontra-se em permanente construção e a busca constante de sua concretização exige a efetiva participação de todos os integrantes da comunhão social. Levando-se em conta, assim, que o princípio democrático se embasa na participação popular nas decisões de formação do Estado, ele só será observado se o

3 NETO, Jaime Barreiros. *Direito Eleitoral*. 6ª ed. Salvador, 2016, p. 21.

4 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 73.

5 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 62

processo eleitoral transcorrer dentro do plano da lisura e se a real vontade do eleitor for respeitada.

O princípio republicano, por sua vez, exige alternância de poder, impedindo a perpetuação de grupos no comando do Estado. De acordo com Raquel Cavalcanti Ramos Machado⁶, em consequência desse preceito:

tem-se a periodicidade das eleições, com o disciplinamento de princípios a serem observados a cada novo pleito, seja quanto a quem pode participar do processo eleitoral votando e sendo votado, seja ao período de cada governo, ao processo de escolha em si etc.

Como o detentor do mandato tem à sua disposição meios hábeis a influenciar a opinião do povo, que se manifesta pelo voto, são necessárias normas que vedem reeleições sucessivas, para que se observe a igualdade de oportunidade de acesso aos cargos eletivos.

O princípio da soberania popular está previsto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que preceitua: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Para José Jairo Gomes⁷, o poder é soberano quando não está sujeito a nenhum outro; é aquele que dita e comanda sem que possa ser refreado; é poder supremo; sem ele não se concebe o Estado, que o enfeixa em nome de seu titular, o povo. O princípio da soberania popular é assim fundamento de validade e legitimidade do processo eleitoral, eis que o objetivo da disputa é identificar a vontade do povo.

O princípio da igualdade, um dos pilares do regime democrático, tem previsão no art. 5, caput, da Lei Maior: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”. Possui uma perspectiva formal, segundo a qual todos são iguais perante a lei, e uma perspectiva material, que é evidenciado como a materialização da justiça social através da igualdade de oportunidades. Na seara eleitoral, essas duas perspectivas também são aplicadas. O princípio, evidencia

6 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2018, p. 34.

7 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 123.

Raquel Cavalcanti Ramos Machado⁸, visa resguardar a igualdade dos candidatos nas disputas eleitorais, em diversos aspectos, conferindo as mesmas oportunidades, “evitando que o poder econômico, ou político, ou dos meios de comunicação sejam utilizados de forma abusiva, desvirtuando o diálogo sobre a informação e discussão dos programas políticos”.

Por fim, o princípio da lisura, que ainda nas lições da referida autora⁹, está ligado à correção do procedimento eleitoral. Realizar algo com lisura é viabilizá-lo com clareza e correção. Ele é mencionado no art. 23, da Lei Complementar n° 64/1990. A referida norma possibilita ao julgador um amplo exame das provas nas ações eleitorais, com a pretensão de prevalecer a verdade dos fatos e preservar a lisura das eleições, ou seja, seu correto procedimento, tendo em vista não só questões formais, como também materiais. O princípio, nesse diapasão, protege o processo eleitoral, combatendo abusos, fraudes e corrupção.

3. O ABUSO DO PODER RELIGIOSO NO PLEITO ELEITORAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, §9°, no capítulo sobre os direitos políticos, preconiza, ao tratar da soberania popular, que lei complementar estabelecerá casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, com o intuito de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração, como se vê a seguir:

Art. 14. 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: [...] § 9° Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

8 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2018, p. 42.

9 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2018, p. 39.

A Carta Magna ainda, no §10º do referido artigo, ao prever a impugnação de mandato eletivo, diz: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.”

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como Lei de Inelegibilidades, então, regulamentou o dispositivo constitucional. Sobre o abuso de poder, o *caput* do art. 22 ressalta:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedeceu o seguinte rito:

Nesse diapasão, à vista dos mencionados dispositivos, o ordenamento jurídico tipificou três espécies de abuso de poder nas eleições: (i) abuso de poder político ou de autoridade, (ii) abuso de poder econômico e (iii) uso indevido dos meios de comunicação social (abuso de poder midiático).

O abuso de poder político ou de autoridade na seara das disputas eleitorais, em ensinamento de Frederico Franco Alvim¹⁰, pode ser definido como toda ação ou omissão perpetrada por agente público que, no contexto de um pleito, desatenda a um ou mais comandos normativos constitucionais ou legais, utilizando recursos públicos com o propósito oculto (ou relativamente disfarçado) de impulsionar ou estorvar candidaturas, valendo-se de estratégias que implicam no detrimento da liberdade de sufrágio ou da paridade mínima entre os adversários, com prejuízos estruturais à legitimidade das eleições.

Ou seja, o detentor do poder, valendo-se das prerrogativas de sua condição, utiliza indevidamente a máquina pública com a finalidade de influenciar de modo ilícito o pleito eleitoral, desequilibrando a disputa, em benefício de sua candidatura ou de terceiros. Nesse sentido, a Lei das Eleições, nos arts. 73 a 77, estabeleceu

10 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2019

regras para proibir o abuso de poder político (condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais).

Com o objetivo de elucidar o assunto, colocamos abaixo trechos de algumas ementas dos Tribunais Eleitorais do País que descrevem condutas que configuram abuso do poder político ou de autoridade:

A Corte de origem, soberana na análise do caderno probatório, concluiu que restou comprovada a prática de conduta vedada e de abuso de poder, pois houve desvio de finalidade na conduta praticada pelo agravante, que de forma eleitoreira e abusiva, em período eleitoral crítico e com o objetivo de obter vantagem à sua candidatura distribuiu benefícios, doando materiais e realizando serviços de recuperação, com bens públicos (tratores), dentro de propriedades rurais particulares. (Agravo de Instrumento nº 37382, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 242, Data 17/12/2019, Página 24/25).¹¹

No mérito, os agravantes contrataram 2.730 servidores temporários no ano eleitoral, sendo que destes, 640 foram contratados no dia 1º de julho de 2016, às vésperas do início do período vedado, revelando a prática de abuso de poder político dotada de gravidade suficiente para ensejar a cassação dos mandatos eletivos e a declaração de inelegibilidade do primeiro agravante, prefeito de Moju à época e candidato à reeleição. (Recurso Especial Eleitoral nº 41514, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 228, Data 27/11/2019, Página 22).¹²

In casu, O TRE/GO, à unanimidade, entendeu caracterizada a prática de abuso do poder políti-

11 Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 37382. (Disponível em https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/monocraticas-do-tse/@@monocraticas-search?url=&q=37382&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

12 Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 41514. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Especial Eleitoral nº 41514>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

co consistente na oferta a um grande número de eleitores de entrega de lote em futuro loteamento que seria implantado pela prefeitura municipal, em pleno período de campanha eleitoral. (Agravado de Instrumento nº 67028, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 224, Data 21/11/2019, Página 11/12).¹³

O abuso de poder econômico, para Edson Resende Castro¹⁴, “nada mais é do que a transformação do voto em instrumento de mercancia”, sendo a compra, direta ou indiretamente, da liberdade de escolha dos eleitores. Deve ser compreendido como a concretização de ações que denotem mau uso de recursos financeiros que estão sob poder ou gestão do candidato. Seguem os exemplos da jurisprudência pátria:

8. Quanto ao tema de fundo, esta Corte entende que a hipótese de oferecimento de vantagem pecuniária em troca da desistência de candidatura adversária configura abuso de poder econômico.

9. Na espécie, o ilícito é inequívoco, pois, consoante a moldura fática regional, o agravante, por intermédio de dois prepostos, ofereceu R\$ 3.800,00 para que candidata oponente desistisse da disputa e lhe prestasse apoio político. [...]

13. A gravidade do ilícito é notória, porquanto a busca de apoio político de candidata oponente baseada em troca financeira visa dizimar concorrente em ofensa irreversível à legitimidade e à lisura do pleito e, em última análise, ao próprio sistema democrático. (Recurso Especial Eleitoral nº 20098, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 239, Data 12/12/2019, Página 34-35).¹⁵

A produção de farto material de pré-campanha e de campanha, no período imediatamente

13 Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 67028. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Agravo de Instrumento nº 67028>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

14 CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 389.

15 Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 20098. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Especial Eleitoral nº 20098>)

anterior ao eleitoral e com o investimento de grande quantia de dinheiro, caracteriza o abuso do poder econômico descrito no art. 22, XIV, da LC nº 64/1990 e, por consequência, implica a cassação de todos os beneficiários bem como a decretação da inelegibilidade dos diretamente envolvidos, porquanto possui gravidade capaz de comprometer a lisura do pleito. (Recurso Ordinário nº 060161619, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 244, Data 19/12/2019).¹⁶

Por outro lado, mantém-se a conclusão do acórdão regional quanto à caracterização de abuso do poder econômico em virtude da realização de um showmício e de outros quatro eventos assemelhados. No caso, o TRE/MG assentou que existem provas robustas de que os recorrentes realizaram diversos eventos festivos animados por artistas, com a finalidade de obtenção de voto. (Recurso Especial Eleitoral nº 32503, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 229, Data 28/11/2019, Página 60-62).¹⁷

Por fim, com relação ao uso indevido dos meios de comunicação social, afirma Alvim¹⁸, “utiliza-se o jargão ‘abuso do poder midiático’, em princípio, para se referir à utilização da capacidade de influência dos órgãos de produção informativa como fator de alteração do equilíbrio da competição”.

Para Roberto Moreira de Almeida¹⁹, esse abuso pode ser conceituado como o emprego ou utilização excessiva, indevida ou deturpada dos veículos de imprensa escrita ou do rádio, da televisão ou da internet nas campanhas eleitorais por candidato, partido ou coligação, ocasionando desequilíbrio na disputa eleitoral.

16 Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 060161619. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Ordinário nº 060161619>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

17 Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 32503. (<https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Especial Eleitoral nº 32503>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

18 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2019

19 ALMEIDA, Roberto Moreira. *Curso de Direito Eleitoral*. 10ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 512.

Cumpra salientar que não há consenso na doutrina acerca da modalidade autônoma do abuso de poder nos meios de comunicação social, já que alguns estudiosos a associa a algumas das outras formas de abuso já referidas. De todo modo, trata-se de circunstância capaz de abalar a normalidade e a legitimidade das eleições. Nesse diapasão, colacionamos trechos de decisões que retratam a situação em voga:

No caso, o TRE/BA, com base em provas robustas, constatou que houve a prática repetitiva de atos abusivos por meio de veículos de imprensa de alcance social significativo e de credibilidade pública, em razão das seguintes condutas: (i) supressão de inserções e alteração de cronograma de mídia para favorecer determinada candidatura; (ii) divulgação de matérias favoráveis a uma chapa em percentual significativamente superior à chapa adversária em sítio eletrônico no período de 05.07.2012 a 07.10.2012; e (iii) tratamento privilegiado por meio de emissora de rádio com a divulgação de comentários favoráveis à campanha dos recorrentes e desfavoráveis à coligação recorrida. O acórdão concluiu que tais circunstâncias tiveram gravidade suficiente para desequilibrar o pleito. (Recurso Especial Eleitoral nº 88386, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 08/11/2019).²⁰

No caso, extrai-se da moldura fática do acórdão recorrido que: (i) a matéria foi manchete do jornal e veio acompanhada de foto de três pessoas mortas; (ii) embora a reportagem contenha informações verídicas, o jornal omitiu que o candidato foi acusado de homicídio na modalidade culposa, além de ter deixado de informar que o fato aconteceu mais de 16 anos antes do pleito; (iii) a matéria foi veiculada nos últimos dias da campanha eleitoral; (iv) embora na primeira página do periódico constasse a impressão de 10.000 exemplares, há nota fiscal que atesta o pagamento pela confecção de 60.000 unidades da edição, ao custo de R\$ 11.000,00, e foram apreendidos

20 Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 88386. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Especial Eleitoral nº 88386>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

16.420 exemplares; e (v) o jornalista responsável apoiava a candidatura dos recorrentes. (Recurso Especial Eleitoral nº 97229, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 26/08/2019).²¹

Constitui abuso de poder midiático a propaganda reiterada tendente a demonstrar as qualidades positivas da candidata, descrevendo seu passado e presente políticos, traz, a toda prova, a ideia da vocação política e, por consequência, a suposição de existência de ambição política de matiz permanente, o que faz permitir concluir no sentido intencional das exposições sistemáticas. (RECURSO ELEITORAL n 18470, ACÓRDÃO n 131/2013 de 19/12/2013, Relator CARLO VIRGÍLIO FERNANDES DE PAIVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 3, Data 09/01/2014, Página 3 a 5).²²

Pois bem, o abuso do poder político, o abuso do poder econômico e o abuso na utilização de meios de comunicação são geralmente apontados pela doutrina e pela jurisprudência como fatores caracterizadores de abuso de poder nas eleições. Mais recentemente, porém, vem-se observando o surgimento de novas expressões, na seara eleitoral, para descrever situações que não se encaixam nas formas de abusos já contempladas em nosso ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, surgiu a figura do abuso de poder religioso.

A diversidade religiosa, consubstanciada na liberdade de consciência, crença e culto, é direito fundamental consagrado no art. 5, IV, da Constituição Federal: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;”. Por outro lado, o art. 19 da Carta Magna proclama o princípio da laicidade estatal, vedando à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, sua subvenção, embaraço de seu

21 Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 97229. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=Recurso Especial Eleitoral nº 97229>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020)

22 Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral nº 18470. (Disponível em <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=RN>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020).

funcionamento ou a manutenção com eles ou com seus representantes de relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, colaboração de interesse público.

O princípio da laicidade, entende Márcio Eduardo Senra Nogueira²³, é formado pelos princípios da igualdade, princípio democrático e princípio da liberdade religiosa. Por igualdade, significa dizer que nenhuma visão religiosa possui primazia em face de outra. O princípio democrático preconiza que todos aqueles que estão inseridos numa sociedade regida por normas jurídicas têm o direito de participar de sua elaboração, como também devem ter seus pontos de vista respeitados. Por sua vez, o princípio da liberdade religiosa caracteriza-se como o direito de cada indivíduo ter a sua religião, como também de não a ter; além de poder manifestar sua religião publicamente.

Contudo, cumpre observar, que, apesar de ser permitido e assegurado constitucionalmente “que os sacerdotes e pregadores enfrentem em seus discursos [...] os temas políticos que afligem a sociedade e possam, livremente, adotar posições sobre os problemas da sociedade, expondo suas opiniões e seus conselhos a respeito do tema”²⁴, a liberdade de consciência, crença e culto e a laicidade do Estado não afastam, de modo absoluto, os demais princípios de igual relevância que tratam da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso de poder em qualquer de suas formas.

O abuso de poder religioso, destarte, pode ser entendido como a deturpação das atividades religiosas com o intuito de captação de votos ou divulgação de candidatos.

Nesse sentido, entende Amilton Augusto Kufa²⁵, que o abuso de poder pode ser considerado como desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, visando influenciar ilicitamente a vontade dos fiéis para a obtenção do voto, para a própria autoridade religiosa ou terceiro, seja por pregação direta, intimidação ideológica ou distribuição de propaganda eleitoral.

23 MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. *Laicidade e Democracia: o abuso do poder religioso no processo eleitoral como ofensa aos postulados do Estado Democrático de Direito*. Disponível em <https://www.fdsu.edu.br/posgraduacao/revista_artigo.php?artigo=330&volume=35.1> Acesso em: 3 fev. 2020.

24 Recurso Ordinário n 265308, ACÓRDÃO de 07/03/2017, Relator(a) HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/04/2017, Página 20/21.

25 KUFA, Amilton Augusto. *O controle do poder religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes como garantia do Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

Mateus Barbosa Gomes Abreu²⁶, em tese apresentada acerca do abuso do poder religioso, propôs uma definição sobre o conceito:

O abuso de poder religioso nas disputas eleitorais – enquanto decorrência do exercício abusivo do direito à liberdade religiosa – é a grave e ilegítima interferência perpetrada por autoridades eclesiais ou pela própria Congregação religiosa (quando institucionalizada) na regularidade e lisura do processo eleitoral, desencadeada por meio de dominação por via carismática, tendo por finalidade inculcar no (sub)consciente do corpo de fiéis em quais candidatos se deve ou não votar, não raro através de ostensivas propagandas eleitorais na sede de igreja, culto ou templo, comprometendo a legitimidade do certame, a isonomia entre os candidatos e a liberdade individual de escolha dos cidadãos.

Ao tratar das condutas que poderiam configurar o abuso do poder religioso, Mirla Regina da Silva Cutrim exemplifica²⁷:

registro de números de candidaturas de fácil vinculação com números bíblicos, arregimentação de discípulos de células como cabos eleitorais, pedidos de votos na porta das igrejas até os apelos mais emocionais possíveis no altar, durante os cultos de celebração, com uma suposta base equivocada na Palavra de Deus.

Alexandre Francisco de Azevedo²⁸ também ilustra atos passíveis dessa configuração de abuso: a utilização da autoridade religiosa de modo a coagir os fiéis a votarem em determinada candidatura; repetidos sermões ou pregações direcionadas a beneficiar candidatos em detrimento de opositores; a participação reiterada – e apenas no período eleitoral – de políticos nos cultos ou missas, fazendo, inclusive o uso da palavra; doações de bens móveis ou

26 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. O abuso do poder religioso nas disputas eleitorais brasileiras. 2019. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30959>>. Acesso em: 3 fev. 2020.

27 CUTRIM, Mirla Regina da Silva. *Abuso do poder religioso: uma nova figura no direito eleitoral?* Disponível em <<http://asmac.jusbrasil.com.br/noticias/2388379/abuso-do-poder-religioso-uma-nova-figura-no-direito-eleitoral>> Acesso em: 3 fev. 2020.

28 AZEVEDO, Alexandre Francisco de Azevedo. *Abuso do poder religioso nas eleições.* Disponível em <http://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-01_Abuso-do-poder-religioso-nas-eleicoes.php> Acesso em 2 fev. 2020.

imóveis a entidades religiosas durante a campanha eleitoral, ainda que isso tenha ficado apenas na promessa.

A par de tais considerações, o cerne da questão, entretanto, levando em conta que o abuso de poder depende do ajuizamento de ações específicas, em razão do princípio da tipicidade das ações eleitorais²⁹, e que a AIJE é cabível diante do abuso de poder político, abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social (abuso de poder de mídia), ao passo que a AIME serve para os casos de corrupção, fraude ou, no que toca a abusos, literalmente apenas quanto aos que se revestem de feição econômica, como apurar e punir esse desvirtuamento das práticas religiosas em decorrência desse abuso do poder religioso?

A Justiça Eleitoral, em cumprimento de sua missão institucional, tem que dar uma resposta à sociedade, coibir os abusos que trazem consequências nefastas ao processo eleitoral, a fim de que as eleições transcorram com normalidade e legitimidade. Vejamos então como os Tribunais Eleitorais discutem o tema.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA

O tema abuso do poder religioso já foi enfrentado por algumas Cortes do país. Contudo, em consulta realizada no site do Tribunal Superior Eleitoral, no dia 05/02/2020, com a palavra-chave “poder religioso”, apenas onze Tribunais Eleitorais trataram do assunto. Será trazida, nesse passo, ao presente artigo, uma jurisprudência de cada Corte.

*Recurso Ordinário n° 2653-08.2010.622.0000 Porto Velho/RO.*³⁰

Trata-se, em suma, da interposição de recurso ordinário por alguns candidatos das Eleições de 2010, bem como da interposição de recurso especial por pastor da Igreja Universal do Poder de Deus e por coligação, em face de julgamento conjunto das Ações de Investigação Judicial Eleitoral n° 2653-08 e n° 1964-61, que teve os pedidos formulados parcialmente procedentes.

29 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2019, p. 220.

30 Tribunal Regional de Rondônia. Recurso Ordinário n° 265308. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1224705347§ionServer=TSE&docIndexString=8>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020)

Aponta-se evento de caráter religioso, sob o comando do pastor da Igreja Universal (recorrente) e transmitido pela televisão e pela internet, que teria sido utilizado para promoção dos candidatos, ora recorrentes, aos cargos de senador, governador e deputado estadual.

O julgado em voga explanou acerca do abuso de poder religioso, laicidade do Estado e liberdade de expressão religiosa, que, pela riqueza dos ensinamentos, terão alguns trechos colacionados a seguir:

2. Abuso do poder religioso. Nem a Constituição da República nem a legislação eleitoral contemplam expressamente a figura do abuso do poder religioso. Ao contrário, a diversidade religiosa constitui direito fundamental, nos termos do inciso VI do artigo 5º, o qual dispõe que: “É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”.

3. A liberdade religiosa está essencialmente relacionada ao direito de aderir e propagar uma religião, bem como participar dos seus cultos em ambientes públicos ou particulares. Nesse sentido, de acordo com o art. 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos”.

4. A liberdade religiosa não constitui direito absoluto. Não há direito absoluto. A liberdade de pregar a religião, essencialmente relacionada com a manifestação da fé e da crença, não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados pela legislação.

[...]

(Recurso Ordinário nº 265308, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/04/2017, Página 20/21).

Deste modo, ao decidir a matéria, o TSE deu provimento ao Recurso Ordinário e afastou a ocorrência de abuso de poder religioso, revertendo a decisão anteriormente firmada pelo TRE/RO, que havia julgado procedente a ação, por configurar abuso do uso dos meios de comunicação.

*Representação nº 0600285-31.2017.6.04.000 - Manaus/AM.*³¹

Recurso contra condenação em representação eleitoral em razão de suposto abuso de poder religioso, por realização de propaganda eleitoral antecipada em cultos religiosos. Como o recurso foi julgado improcedente, manteve-se a decisão de que havia constatado abuso de poder religioso.

*Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601559-23.2018.6.03.0000 – Macapá/AP.*³²

Trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pelo Ministério Público em desfavor de candidata ao cargo de deputado federal nas eleições 2018 e apóstolo. Sustenta o *parquet* que a candidata e o apóstolo realizaram ato de campanha eleitoral dentro de evento promovido pela Confederação Nacional dos Evangélicos, abusando do poder religioso.

Por considerar que não restou evidenciada a gravidade das condutas apresentadas, comprometendo a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral, o Tribunal julgou improcedente a ação, afastando o abuso do poder religioso, como corolário do abuso do poder econômico.

*Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0603124-38.2018.6.06.0000 – Fortaleza/CE.*³³

O Ministério Público Eleitoral ajuizou Ação de Investigação Judicial Eleitoral em desfavor de candidato eleito ao cargo de de-

31 Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060028531 (Disponível em https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@monocraticas-search?url=&q=060028531&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

32 Tribunal Superior Eleitoral. RO nº 060155923. (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1218555143§ionServer=TSE&docIndexString=2>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

33 Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetTREBinary.do?tribunal=CE&processoNumero=0603124-38&processoClasse=ALJE&decisaoData=20191007&decisaoNumero=0603124-38&noCache=0.08051157690939004>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

putado estadual (eleições 2018) e de dois pastores, visando apurar suposto abuso de poder político ou de autoridade e/ou abuso de poder econômico, na modalidade de abuso de poder religioso, em razão de atos de enaltecimento e apoio político a candidato durante eventos religiosos.

Pois bem, o Relator então teceu premissas em razão da imputação de prática de abuso de poder religioso. Primeiro, que a LC n° 64/90 estabeleceu regra específica com o intuito de proteger a “normalidade e legitimidade” das eleições contra os efeitos deletérios do abuso de poder político e econômico. Segundo, que, embora não encontre previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro, o abuso de poder religioso pode ser analisado como uma vertente do abuso do poder de autoridade dos líderes religiosos ou do abuso de poder econômico das igrejas. Terceiro, que tem se observados precedentes jurisprudenciais que indicam que o abuso de poder em eventos religiosos envolve a realização de atos de propaganda eleitoral vinculados a atos de abuso de poder econômico. Sendo assim, o abuso de poder econômico, sob o viés religioso, tem sido reconhecido pela Corte Superior Eleitoral, desde que reste suficientemente evidenciada a gravidade das condutas com o desvirtuamento do evento religioso em evento político-eleitoral, envolvendo recursos financeiros das igrejas (estrutura física, shows, distribuição de material de campanha) revertidos em favor de determinados candidatos.

Considerou que a Lei das Eleições impõe limites à participação financeira das igrejas nas campanhas eleitorais, bem como impede a realização de propaganda eleitoral em bens de uso comum (tais como templos). E, ainda, que pessoas jurídicas, nas quais se incluem igrejas, estão impossibilitadas de contribuir para campanhas eleitorais.

Desse modo, apesar de julgar pela improcedência do pedido, em razão da inexistência de provas firmes e incontroversas no caso em questão, o Tribunal cearense, “por considerar que norma restritiva não admite interpretação extensiva, e em consonância com o posicionamento adotado pelo TSE sobre a matéria”, entendeu afastado o abuso de poder político ou de autoridade na espécie, tratando o abuso de poder religioso como modalidade do abuso de poder econômico.

*Recurso Eleitoral n° 8289 (82-89.2016.609.0139) – Luziânia/GO.*³⁴

Trata-se de recurso interposto por vereadora eleita em Luziânia (Eleições 2016), em face de sentença, que julgou procedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral e condenou a recorrente à sanção de cassação do diploma de vereadora, bem como à inelegibilidade por 8 (oito) anos, eis que restou configurado abuso de poder religioso.

O caso em deslinde faz referência à realização de discurso feito em reunião nas dependências de um templo da Igreja Assembleia de Deus em Luziânia, tendo o pastor presidente, ainda, ordenado que os demais pastores preenchessem uma lista com nomes e telefones dos fiéis, com o intuito de enviar propaganda eleitoral.

Não obstante considerar frágil o acervo probatório quanto à distribuição da lista para os pastores, ao analisar a utilização da estrutura religiosa para cooptar apoio/simpatia dos fiéis (eleitores), o Relator do voto, fazendo referência aos valores contemplados pelo Direito Eleitoral, assim preconizou:

A utilização dessas estratégias ou estratégias, independentemente de sua duração ou do número de participantes, já é motivo, por si só, para causar o desequilíbrio na disputa eleitoral, a ruptura do princípio da igualdade e a cooptação da livre vontade de pensamento dos fiéis/eleitores, notadamente porque tais práticas ocorrem nos ambientes fechados dos templos religiosos e contam com a cumplicidade dos seus frequentadores.

Logo, seguindo essa vertente, reputou configurado o abuso de poder religioso:

A realização de discurso, direcionado a cooptar a simpatia de eleitores/fiéis feito nas dependências de templo religioso caracteriza abuso de poder religioso, independentemente do número de presentes no evento.”

(RECURSO ELEITORAL n 8289, ACÓRDÃO n 1267/2017 de 12/12/2017, Relator(aqwe) FABIANO ABEL DE ARAGÃO FERNANDES, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 225, Data 18/12/2017, Página 44-49)

34 Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n° 8289 (Disponível em https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@monocraticas-search?url=&q=8289&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

Ao afirmar, assim, que o termo abuso do poder religioso é um “tipo legal censurável do Direito Eleitoral não previsto em lei”, e que as cortes eleitorais têm tratado como subdivisão de algum abuso de poder, o Tribunal decidiu por negar provimento ao recurso interposto pela então vereadora para manter a sua condenação por abuso de poder religioso, que na origem foi enquadrado como abuso de poder de autoridade.

*Ação de Investigação Judicial Eleitoral n° 5370-03.2014.6.13.000 e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo n° 5380-47.2014.6.13.0000 – Belo Horizonte/MG.*³⁵

Cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, ajuizada em face de candidatos aos cargos de deputado estadual e federal, eleitos, e líder de igreja evangélica, conexas com Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, ajuizada em face de candidato a deputado estadual, eleito, com relação às Eleições de 2014.

Na hipótese, tratou-se de evento promovido e realizado pela Igreja Mundial do Reino de Deus, na véspera das eleições, aberto ao público em geral, com a participação de cerca de 5.000 (cinco mil) pessoas. Suposta transformação do evento religioso em um acontecimento eleitoral, para promoção de candidaturas, com pedido explícito de votos por parte do líder da Igreja e distribuição de panfletos contendo propaganda eleitoral dos candidatos.

Por fim, destacando o fato de que, “a despeito de a lei não punir, isoladamente, o abuso de poder religioso, pune o abuso de poder econômico, de autoridade, ou o uso indevido de meios de comunicação com ele relacionados”, o Tribunal decidiu por julgar procedentes os pedidos da AIJE e da AIME, em razão da configuração do abuso do poder econômico previsto nos arts. 22, caput, da LC n° 64/1990 e 14, §10, da CF/88.

*Recurso Eleitoral n° 292-93.2016.616.0155 – Piraquara/PR.*³⁶

Versa o julgado sobre recurso eleitoral interposto em face de sentença que julgou Ação de Investigação Judicial Eleitoral improcedente. Os recorrentes alegam ainda que os recorridos

35 Tribunal Regional de Minas Gerais. Recurso Ordinário n° 537003 (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1224705347§ionServer=TSE&docIndexString=5%2C8>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020)

36 Tribunal Superior Eleitoral. Agravo De Instrumento n° 29293 (Disponível em https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@monocraticas-search?url=&q=29293&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

teriam realizado reiteradas vezes propaganda eleitoral no interior de templos religiosos, o que configuraria abuso de poder político e religioso. Mencionou ainda julgado que esclareceu ser impossível o reconhecimento do abuso de poder religioso por si só, ante a ausência de previsão legal, sendo necessário, para o seu reconhecimento, que esteja entrelaçada com o abuso de poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação. Julgando parcialmente procedente, o Tribunal entendeu que as condutas não caracterizam nem o alegado abuso de poder político e nem o defendido abuso de poder religioso.

*Recurso Eleitoral n° 8075-06.2014.619.0000 – Rio de Janeiro/RJ.*³⁷

Cuida-se o caso de Ação de Investigação Judicial Eleitoral referente às eleições de 2014, no intuito de apurar suposto abuso de poder econômico e religioso por distribuição de material de campanha em templos religiosos.

Entendeu o Tribunal que não havia nos autos provas robustas de efetiva distribuição de material eleitoral no interior da Igreja. Embora o pastor tenha manifestado sua preferência política em pregação, somente havia 150 pessoas no culto diurno e 70, no noturno, quantidade que a Corte entendeu como inexpressiva, de modo a não comprometer o resultado do pleito. Acerca do abuso de poder religioso, referiu-se que “cumpre deixar indubitavelmente assente que a modalidade de abuso de poder religioso não possui regulamentação expressa, sendo questionável o entendimento de que merece reprimenda idêntica às categorias legalmente previstas.”

*Ação de Investigação Judicial Eleitoral n° 1837-84.2014.622.000 – Porto Velho/RO.*³⁸

Cuida de Ação de Investigação Judicial Eleitoral proposta em face de alguns candidatos nas Eleições de 2014, dentre eles, um pastor. Alega-se que o candidato pastor teria feito propaganda política dentro de instituição religiosa, não só em seu favor, como também de outro investigado, tendo, assim, praticado abuso de

37 Tribunal Regional de Rio de Janeiro. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. (Disponível em Recurso Eleitoral n° 8075-06.2014.619.0000 – Rio de Janeiro/RJ.1. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

38 Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n° 183784 (Disponível em https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@monocraticas-search?url=&q=1837&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

poder econômico e religioso. Aduz-se, ainda, que foram exibidos cartazes e *banners* de propaganda eleitoral na instituição.

A ação foi julgada improcedente, sob os argumentos de que, no caso em tela, “não se pode apurar, com absoluta certeza, diante das provas carreadas nas fotos e divulgados em rede social, se se tratavam de um culto religioso ou uma reunião política” (...). Ademais, “não se pode presumir que houve benefício aos candidatos apenas pelo fato de líder religioso manifestar o seu apoio pessoal em rede social, sem a anuência ou conhecimento dos candidatos”. Sendo assim, não houve comprovação de ter havido um desvirtuamento dos eventos tidos por religiosos em eventos políticos, sob a liderança de investigado e líder religioso, em caracterização do abuso de poder religioso.

*Recurso Eleitoral n° 189-04.2016.621.0105 – Campo Bom/RS.*³⁹

Cuida-se de recurso eleitoral interposto em face de sentença que julgou improcedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral instaurada para apurar abuso de poder econômico praticado por candidatos eleitos aos cargos de prefeito e vice e por pastor da Igreja Evangélica Assembleia de Deus. O caso em deslinde diz respeito a evento em igreja evangélica com apresentação de candidato a prefeito, menção ao número de legenda e pedido de apoio aos presentes.

O julgado, ao fazer referência à configuração do abuso, entendeu pela exigência de comprovação de conduta excessiva, irrazoável e estranha ao contexto que lhe é próprio. E, ainda que, no caso de influência religiosa, “a conduta que merecerá reprimenda será aquela que ocorra de forma reiterada e que atinja número expressivo de eleitores, sendo que, em investigação judicial, tenda a ser considerada no contexto do abuso do poder econômico”⁴⁰

Concluiu o Tribunal pela improcedência do recurso, já que a conduta praticada não se qualifica como abuso – seja de poder econômico, dos meios de comunicação ou de poder religioso.

39 Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral n 18904 (Disponível em <https://tre-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/438467776/recurso-eleitoral-re-18904-campo-bom-rs/inteiro-teor-438467842>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020).

40 Recurso Eleitoral n 18904, ACÓRDÃO de 09/03/2017, Relator(aqwe) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 42, Data 14/03/2017, Página 3-4.

*Ação de Investigação Judicial n° 0608504-84.2018.6.26.0000 – São Bernardo do Campo/SP.*⁴¹

Trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada por candidato ao cargo de deputado federal em face de outro candidato para o mesmo cargo (eleições 2018), por abuso de poder religioso e econômico, consubstanciado na prática de propaganda irregular.

Consta na inicial que o representado teria realizado propaganda eleitoral em templo religioso, a partir da utilização de salão social da Paróquia Santa Terezinha, para promover um bingo, com propósito eleitoral, oportunidade em que teria ocorrido a distribuição de brindes, divulgação de material de campanha e pedido expresso de votos.

Não obstante a improcedência da referida ação, ficou evidenciado que o alegado abuso de poder religioso, a depender das circunstâncias, pode ensejar abuso do poder econômico.

5 CONCLUSÃO

O abuso de poder religioso nas eleições, ocasionado pelo desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, com o intuito de influenciar ilicitamente a vontade dos fiéis para angariar voto, seja para a autoridade religiosa ou para terceiro, afeta a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, eis que causa desequilíbrio na disputa.

Aproveitar do temor reverencial ou da relação de confiança estabelecida, para apontar que determinado candidato representa a vontade de Deus ou da Congregação religiosa, e, com isso, impulsionar candidaturas, ofende princípios que alicerçam o Direito Eleitoral.

O princípio democrático é afrontado uma vez que o exercício do voto não significa necessariamente uma democracia efetiva. Nesse caso, o sufrágio tem que ser exercido de forma livre, e não forçado com o uso de manipulação, fraude ou corrupção pelas autoridades religiosas, sob pena de uma democracia representativa maquiada.

Ao atingir a liberdade de escolha dos eleitores, o princípio republicano também é lesado, tendo em vista que, ao propiciar

41 Tribunal Regional de São Paulo. Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral n° 060850484 (Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1457597939§ionServer=TSE&docIndexString=0>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020)

que grupos políticos, que dispõem da máquina pública em seu favor, permaneçam no poder, com base na crença das pessoas, as características de temporalidade e alternância de pessoas no comando do Estado não é observado.

Não há dúvida de que o princípio da soberania popular é afetado. Se o resultado das eleições é pautado em uma subversão da vontade do eleitor, fruto de manipulação amparada na fé, que interfere no certame, então a representação daqueles escolhidos pelos cidadãos não é legítima.

O abuso do poder religioso tem relevante interferência no princípio da igualdade. Os candidatos que possuem apoio em razão de certa relação com igrejas e templos têm vantagens sobre os que não se encontram nessa posição. São instituições fortes, que exercem grande influência nas localidades em que estão inseridas e que possuem poder econômico, viabilizando a propaganda das candidaturas.

O princípio da lisura das eleições é ofendido quando as disputas eleitorais são comprometidas por condutas abusivas de natureza religiosa. As eleições devem estar livres de corrupção, fraude e abuso do poder econômico. Os meios empregados para disputar o pleito devem ser éticos e justos, preservando a probidade que deve encerrar o processo de escolha.

Há de se observar, diante disso, que a ponderação entre garantia da liberdade de consciência, crença e culto e o princípio da laicidade não devem excluir os demais princípios que regem o Direito Eleitoral e que visam resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições.

Demonstrada a gravidade das práticas abusivas que subvertem a vontade do eleitor e comprometem a igualdade da disputa, ofendendo princípios do ordenamento jurídico, cabe agora discorrer sobre como essas condutas são coibidas pelos Tribunais Eleitorais.

Como dito, o combate ao abuso de poder no Brasil depende da propositura de ações específicas e não há, na Constituição da República e nem na legislação eleitoral (Lei Complementar nº 64/1990), previsão da figura do abuso do poder religioso, já que é expressão nova, surgida das recentes discussões na seara eleitoral.

Alguns Tribunais Eleitorais, nesse diapasão, tiveram a oportunidade de apreciar, ainda que de forma incipiente, o tema objeto desse trabalho. De um modo geral, nos julgados apresentados, observou-se que, diante a ausência de previsão expressa, os julgadores enquadraram a conduta abusiva praticada sob o

viés religioso nas outras modalidades legalmente previstas, notadamente no abuso de poder econômico, para que pudessem ter amparo jurídico para punição aplicada.

Sobre a realidade multifacética do poder, Frederico Franco Alvim⁴² acredita que o arquétipo legal disponível para o seu enfrentamento é deficiente:

não há, como apontado, formas outras de exteriorização do fenômeno de quebra da autodeterminação individual, de maneira que o catálogo normativo se revela, *a priori*, falho, em especial por reduzir conceitualmente uma realidade que, a bem verdade, tem como característica fundamental o próprio desconhecimento de limites.

Diz ainda que o legislador descuro da flexibilidade do poder, e que a letra fria da lei poderia ser resolvida pela atividade de interpretação, eis que toda tentativa de macular a limpidez das eleições atenta contra a Constituição, violando assim os princípios fundamentais nela previstos. Conclui, reforçando ainda que as soluções interpretativas, por outro lado, não torna menos evidente a necessidade de mudança da legislação, já que a falta de previsão específica dificulta e desestimula o ajuizamento e existência de ações específicas, e que, na seara das disputas eleitorais, a transparência e a segurança jurídica ocupam posições fundamentais.

De todo modo, levando em consideração que a presença de candidatos oriundos dos meios religiosos tem aumentado de forma contínua ininterrupta, o abuso do poder religioso deve ser observado com muita atenção, vez que afeta a normalidade e legitimidade das eleições e viola princípios resguardados pela nossa Carta Magna.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mateus Barbosa Gomes. O abuso do poder religioso nas disputas eleitorais brasileiras. 2019. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30959> >. Acesso em: 3 fev. 2020.

ALMEIDA, Roberto Moreira. Curso de Direito Eleitoral. 10^a ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 512.

42 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. 1^a ed. Curitiba: Juruá, 2019, p. 220.

ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de Poder nas Competições Eleitorais*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2019.

AZEVEDO, Alexandre Francisco de Azevedo. Abuso do poder religioso nas eleições. Disponível em <http://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-01_Abuso-do-poder-religiosos-nas-eleicoes.php> Acesso em 2 fev. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Amazonas). Representação n 060028531, ACÓRDÃO n 060028531 de 22/02/0017, Relator(aqwe) BARTOLOMEU FERREIRA DE AZEVEDO JÚNIOR, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Volume 11:00, Data 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Amapá). AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n 060155923, ACÓRDÃO n 6065 de 18/02/2019, Relator(aqwe) SUELI PEREIRA PINI, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico - TRE/AP, Tomo 28, Data 21/02/2019, Página 3.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Ceará). AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n 0603124-38, ACÓRDÃO n 0603124-38 de 07/10/2019, Relator(aqwe) INÁCIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 193, Data 14/10/2019, Página 11/20.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Goiás). RECURSO ELEITORAL n 8289, ACÓRDÃO n 1267/2017 de 12/12/2017, Relator(aqwe) FABIANO ABEL DE ARAGÃO FERNANDES, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 225, Data 18/12/2017, Página 44-49.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Minas Gerais). AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n 537003, ACÓRDÃO de 27/08/2015, Relator(aqwe) PAULO CÉZAR DIAS, Relator(a) designado(a) MAURÍCIO PINTO FERREIRA, Publicação: DJEMG - Diário

de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 24/09/2015 RJ - Revista de Jurisprudência do TRE-MG, Tomo 6, Data 19/10/2016, Página 225.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Paraná). RECURSO ELEITORAL n 29293, ACÓRDÃO n 53169 de 03/07/2017, Relator(aqwe) NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 07/07/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Rio de Janeiro). AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n 807506, ACÓRDÃO de 18/07/2016, Relator(aqwe) FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS, Publicação: DJERJ - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-RJ, Tomo 176, Data 25/07/2016, Página 21/24

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Rio Grande do Sul). Recurso Eleitoral n 18904, ACÓRDÃO de 09/03/2017, Relator(aqwe) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 42, Data 14/03/2017, Página 3-4.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Rondônia). AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n 183784, ACÓRDÃO n 440/2015 de 14/12/2015, Relator(aqwe) ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, Publicação: DJE/TRE-RO - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 234, Data 18/12/2015, Página 4.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (São Paulo). INVESTIGAÇÃO JUDICIAL n 060850484, ACÓRDÃO de 23/04/2019, Relator(aqwe) WALDIR SEBASTIÃO DE NUEVO CAMPOS JÚNIOR, Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 29/04/2019

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n 265308, ACÓRDÃO de 07/03/2017, Relator(aqwe) HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/04/2017, Página 20/21

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CUTRIM, Mirla Regina da Silva. Abuso do poder religioso: uma nova figura no direito eleitoral? Disponível em <<http://asmac.jusbrasil.com.br/noticias/2388379/abuso-do-poder-religioso-uma-nova-figura-no-direito-eleitoral>> Acessado em 03 fev. 2020

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KUFA, Amilton Augusto. O controle do poder religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes como garantia do Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. Disponível em <<http://www.impetus.com.br/atualização/download/1116/o-controle-do-poder-religioso-no-processo-eleitoral-a-luz-dos-principios-constitucionais-vigentes-como-garantia-do-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 03.02. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2018.

MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. *Laicidade e Democracia: o abuso do poder religioso no processo eleitoral como ofensa aos postulados do Estado Democrático de Direito*. Disponível em <https://www.fdsu.edu.br/posgraduacao/revista_artigo.php?artigo=330&volume=35.1> Acesso em: 3 fev. 2020.

NETO, Jaime Barreiros. Direito Eleitoral. 6ª ed. Salvador, 2016.

ABUSO DE PODER RELIGIOSO: CARACTERIZAÇÃO E LIMITES SANCIONATÓRIOS

ABUSE OF RELIGIOUS POWER: CHARACTERIZATION AND SANCTIONING LIMITS

*Tatiana Andrade Almeida**

RESUMO

O artigo, ainda que de modo singelo e sintético, tem por objetivo analisar de que forma o apoio político de líderes religiosos pode exacerbar a liberdade de expressão e culminar na caracterização do chamado “abuso de poder religioso”. Inicialmente será feita uma abordagem histórica a respeito do conceito de religião, para, em seguida, expor-se o tratamento concedido à liberdade de crença pela Constituição Federal de 1988, no contexto de um Estado Democrático de Direito e da Soberania Popular. Por fim, chegaremos ao abuso de poder no ordenamento jurídico eleitoral e seu espectro religioso e ao tratamento jurisprudencial pátrio que é dado ao tema e suas perspectivas.

Palavras-chave: Abuso de poder religioso. Estado Democrático de Direito. Soberania Popular. Religião na Constituição Federal de 1988. Tribunal Superior Eleitoral. Abuso de poder.

ABSTRACT

The article, albeit in a simple and synthetic way, aims to analyze how the political support of religious leaders can exacerbate freedom of expression and culminate in the characterization of the so-called “abuse of religious power”. Initially, a historical approach will be made about the concept of religion, and then we observe the treatment granted to freedom of belief by the Federal Constitution of 1988, in the context of a Democratic State of Law

* Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Maurício de Nassau. Especialista em Direito Público pela Universidade Salvador – UNIFACS.

and Popular Sovereignty. Finally, we will reach the abuse of power in the electoral legal system and its religious spectrum, the jurisprudential treatment that is given to the theme and its perspectives.

Keywords: Abuse of religious power. Democratic State of Law. Popular Sovereignty. Religion in the Federal Constitution of 1988. Superior Electoral Court. Abuse of power.

1 INTRODUÇÃO

Não foram raras as vezes em que Estado e religião confundiram-se ao longo da história, muito pelo contrário. Atualmente, inclusive, em alguns países do Oriente Médio e da Ásia, sobretudo, inexistente tal divisão. O fato é que, no mundo contemporâneo, majoritariamente, evoluiu-se para a adoção de Estados laicos, onde a liberdade religiosa encontra-se protegida nas cartas constitucionais, não devendo os Estados adotar dogmas ou regramentos religiosos de qualquer religião em suas políticas públicas. Tal situação marcaria a independência necessária entre a administração do coletivo público e as crenças religiosas individuais.

Ocorre que, no Brasil, passados os tempos históricos de dominação católica pelos portugueses colonizadores e brasileiros colonizados, percebeu-se, especialmente na última década, já sob o manto da Carta Constitucional Cidadã, o surgimento de um fenômeno religioso que, em determinados casos, tem o condão de deslegitimar processos eleitorais em função da atuação abusiva de seus líderes.

Estado laico e respeito à liberdade de crença devem coexistir em qualquer Estado Democrático de Direito moderno. A exceção, quando levar à contaminação do resultado da expressividade popular soberana, pode e deve ser combatida pelos Tribunais Eleitorais, ainda que não haja previsão expressa e legal, do intitulado “abuso de poder religioso.”

Esse é o caminho que se trilhará neste artigo e concluiremos com as perspectivas de tratamento, ao menos jurisprudencial, da questão proposta, uma vez que considerando as significativas bancadas religiosas no Congresso Nacional, dificilmente ter-se-á, a curto e a médio prazos, uma solução legislativa para tal fato jurídico.

2 RELIGIÃO: CONCEITO HISTÓRICO E QUADRO NO BRASIL

Antes de adentrar nas questões jurídicas e principiológicas em si, convém fazer uma menção ao fenômeno religioso, historicamente falando, e sua importância para os povos de uma maneira geral, para então chegar-se à configuração “religiosa” da população brasileira.

Inicialmente, convém ressaltar que a imersão no estudo dos fenômenos religiosos deve primar sempre pela percepção de que o pensar religioso, como bem defendido por Eliane Moura da Silva, pode ser inserido no domínio da História Cultural, cujo objetivo, na definição básica do historiador Roger Chartier, é identificar, em diferentes períodos e espaços físicos, o modo pelo qual certa realidade social é construída, pensada e lida. E o mais importante, “representações do mundo que aspiram à universalidade são determinadas por aqueles que as elaboram, e não são neutras, pois impõem, justificam e procuram legitimar projetos, regras, condutas, etc.”²

Assim, é de se ter em mente a ideia de que, inseridas no âmbito da História Cultural, as diversas religiões, de variados tempos e lugares, tendem a buscar a justificação e a legitimação de um projeto. Na análise da temática proposta, cumpre atentar para o ponto de convergência com a política, aqui identificado.

A origem da palavra religião, do termo latino *religio*, traz como referência, mais do que a menção a divindades, mitos e discussões acerca do início da vida na terra, o desenvolvimento de condutas morais, regras de convivência social e códigos comportamentais. Assim, o termo religião encontra familiaridade com a construção histórica e cultural mais identificada com o ocidente cristão, sem qualquer atribuição de significado original ou absoluto.

Cabe obtemperar, nos dizeres de Eliane Moura da Silva, que a definição mais reconhecida pelos estudiosos, para efeito de organização, análise e observação do fenômeno é a de que “*é um sistema comum de crenças e práticas relativas a seres sobrehumanos dentro de universos históricos e culturais específicos*”.³

Assim, não é possível trabalhar com conceito único e definido absolutamente de religião. Cada cultura constrói ao longo do tempo e da história seus próprios sistemas religiosos, com seus respectivos

2 SILVA, Eliane Moura da. *Revistas de Estudos da Religião – REVER*. São Paulo: Pós graduação em Ciências da Religião – PUC, 2004.

3 SILVA, Eliane Moura da. *Revistas de Estudos da Religião – REVER*. São Paulo: Pós graduação em Ciências da Religião – PUC, 2004.

fenômenos, crenças, dogmas, em grande parte em busca de respostas para entender a origem da vida, o destino pós-morte, conforto para os problemas quotidianos, enfim, cada ser humano que acredita em forças sobrenaturais busca nos símbolos religiosos explicações para seus anseios mundanos e lhes atribui um valor específico em vida.

Não há nem nunca houve, em qualquer período da história, uma única religião no mundo. Elas são centenas, milhares e variáveis até mesmo dentro de um mesmo segmento de igreja formal, bastando, para tanto, que varie territorialmente.

Nos dois últimos séculos muito se tem ventilado acerca de um enfraquecimento global das religiões formais. Ainda no século XIX, sobretudo em função do movimento científico e de grupos socialistas, já se retratava essa improvável sobrevivência dos movimentos religiosos formais. Filósofos, cientistas, políticos, todos previam que para o mundo de avanços científicos que se avizinhava dificilmente haveria espaço para Deus e igrejas formais.

Qual não foi a surpresa ao perceber-se que os séculos XX e XXI trouxeram, em verdade, o ressurgimento de crenças e práticas religiosas por todo o mundo, desde a Igreja Católica, à Protestante, Ortodoxa, entre outras. Conclui-se, assim, que é difícil entender o fenômeno religioso afastado das mudanças culturais e históricas que permeiam as evoluções sociais.

Atualmente os grupos religiosos estão ocupando todos os espaços possíveis nos nichos sociais, desde canais de televisão, rádio, jornais às bancadas políticas nas assembleias estaduais e no Congresso Nacional.

Com a quantidade significativa de representações religiosas pelo mundo, durante muito tempo Estado e religião confundiam-se na administração dos interesses coletivos. Tal opção por uma única religião no Estado culminava com ações intolerantes em relação às demais religiões. O pluralismo religioso demanda uma convivência pacífica entre todas as crenças e isso leva inevitavelmente ao surgimento dos Estados laicos.

Nos Estados laicos, como deve ser, não há opção por uma religião oficial, mas sim a determinação constitucional para que sejam respeitadas todas as crenças e credos com a garantia expressa da liberdade religiosa.

Não cabe, neste trabalho, exaurir a história das religiões e narrar suas mais diversas formas de expressividade. Para efeito de pontuação circunstancial, faz-se relevante falar, ainda, da atual conjuntura religiosa formal no país.

Moisés Naim, em sua obra “O fim do poder”, explica, ao longo de vários capítulos, como o poder global tem se deslocado dos atores tradicionais para microatores.⁴ Não é que o poder vai deixar de existir ou de estar concentrado em poucos atores globais, mas observa-se cada vez mais, no entendimento do autor, a dispersão do poder entre novos e numerosos atores.

Essa tendência não é observada apenas nas arenas tradicionais de poder, como política, guerra e negócios, mas também na religião, filantropia, cultura e poder pessoal e individual. O então histórico e tradicional poder das grandes religiões organizadas vem cedendo espaço cada vez mais para as igrejas pentecostais, por exemplo.

Nas palavras de Moisés Naim, “ao mesmo tempo, o que os especialistas chamam de “igrejas orgânicas” – ou seja, locais, de enfoque prático, não hierárquicas, que surgem em comunidades de base – está desafiando o catolicismo e a Igreja Anglicana”.⁵

No último censo realizado no país, em 2010, 123.280.172 de pessoas se declararam católicas apostólicas romanas; 42.275.440 evangélicas; 3.848.876 espíritas; 588.797 umbandistas/candomblé; 243.966 budistas e sem religião 15.335.510. O próximo censo, que seria realizado em 2020, porém, foi adiado para 2021, deve apresentar um cenário com mudanças e com o poder religioso mais disperso entre as igrejas tradicionais e as igrejas neopentecostais.

Os abusos, no entanto, podem ser perpetrados por quaisquer segmentos religiosos, tradicionais ou novatos, uma vez que, para ser constatado o abuso, basta a existência de uma relação de poder, e o poder religioso, por si só, reflete esse relacionamento.

3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Não se pretende retroceder aos primórdios das organizações estatais, nem discorrer detalhadamente sobre o processo histórico de surgimento do “Estado Democrático de Direito”, mas é fundamental fazer um breve retrospecto explicativo conceitual para entendermos as implicações das liberdades e limitações dentro de uma estrutura formal de uma nação que assim se denomina.

Existem dois conceitos conexos aqui: o de Estado de Direito e o de Democracia, que, em um dado momento da história e da evolução política mundial, deram origem ao Estado Democrático de Direito, tal qual se conhece hoje.

4 NAIM, Moisés. O fim do poder. São Paulo: Editora LeYa, 2013.

5 NAIM, Moisés. O fim do poder. São Paulo: Editora LeYa, 2013.

A ideia de democracia, especialmente em sua forma direta, ainda que não universal, teve origem em países do mediterrâneo, segundo a maior parte dos autores, a exemplo de Robert Dahl, para quem, “os sistemas de governo que permitiam a participação popular de um significativo número de cidadãos foram estabelecidos pela primeira vez na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C., em bases tão sólidas que resistiram por séculos, com algumas mudanças ocasionais”.⁶

As críticas ao modelo democrático mediterrâneo, no sentido de que não seriam democracias plenas, encontram fundamento na caracterização restritiva do que vinham a ser os cidadãos à época, sujeitos ativos políticos nas cidades-estados gregas e italianas. Assim, pontuou Charles Tilly, no sentido de que adquirem maior peso os elementos que não autorizam a colocação dos regimes atenienses no rol das democracias plenas.

Isso, porque, nessas cidades-estados, as relações travadas entre o Estado e os cidadãos ensejavam consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes para os homens adultos livres. Sob esse prisma, a indicação de muitos historiadores de que os gregos inventaram a democracia. Se analisarmos, no entanto, considerando o conjunto da população sob a jurisdição estatal – mulheres, escravos e os muitos residentes estrangeiros – ver-se-á que não.⁷

É notório que a desigualdade perpassa o sistema político da cidade-estado como um todo e que os arranjos atenienses excluía uma enorme parte da população das consultas protegidas e mutuamente vinculantes. O mesmo se dava em Roma.

Fato é que, no transcorrer dos séculos, a democracia emergiu, ruiu e adquiriu feições diferentes. Os regimes democráticos variavam, conforme a nação e o período histórico, com menor ou maior participação popular, de forma direta ou representativa, enfim, são muitas as formas de expressão democrática adotadas pelos diversos regimes a nível global.

O Estado de Direito, como organização estatal, veio a suceder os estados absolutistas após as Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII, sobretudo a Revolução Francesa. É uma forma de organização que marcou, como elemento diferenciador das formas de estado até então, a separação entre o estadista e o próprio estado.

6 DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

7 TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

Reflete, ainda, modelos embrionários, a exemplo da Carta Magna, que já no século XIII enunciava as bases do movimento constitucionalista, marcado, sobretudo, pela limitação do poder estatal, e, ao mesmo tempo, de reforços dos direitos humanos fundamentais.

O Estado de Direito, assim, reflete, sobretudo, a atribuição de limites ao poder do Estado. Prioriza o respeito às leis. O Estado de Direito move-se, primordialmente, em respeito às leis editadas, independentemente de seu teor, impondo uma ação reflexa negativa por parte do Estado.

Diferencia-se conceitualmente do Estado Democrático de Direito, uma vez que este, além de primar pelo respeito às leis, busca prever e garantir o exercício dos direitos e valores sociais fundamentais e democráticos, bem como os princípios constitucionais.

Dentre os inúmeros conceitos existentes para descrever a importância e a força de uma Constituição para uma nação, destaca-se o de Ferdinand Lassalle, pela sua capacidade de atentar para a sociedade como um todo, como força motriz constitucional.

Ao se perguntar, retoricamente, se existe em um país alguma força ativa e informadora que influa de tal modo em todas as leis promulgadas neste país que as obrigue a ser necessariamente até certo ponto, o que são e como são, sem permitir que sejam de outra forma, ele mesmo responde que “sim, senhores; sem dúvida, existe e isso que investigamos reside, simplesmente, nos fatores reais de poder que governam em uma sociedade determinada”.⁸

Utilizando os fatores reais de poder da concepção sociológica de Lassalle, como representantes, no seio da sociedade, da força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade, fazendo com que possam ser, em essência, mais do que são, transcreve-se abaixo, como a Constituição de 1988 se apresenta:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

8 LASSALLE, Ferdinand. O que é uma constituição? São Paulo: Editora Pillares, 2015.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.⁹

Assim, podemos compreender esta norma constitucional como o reconhecimento expresso de que a nação brasileira caracteriza-se como um Estado Democrático de Direito, com fundamento e alicerce na soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Emana daí a ideia de um Estado norteado por leis *lato sensu*, que visa a promoção e a garantia dos direitos humanos fundamentais e que, por meio de suas ações e políticas públicas, busca que cada pessoa do povo alcance a dignidade.

A nota enfática de sua origem e do seu teor democrático encontra-se expressa no parágrafo único que reforça que todo poder emana do povo e por ele é exercido, seja por meio de representantes, seja por meio de instrumentos diretos.

Trabalhar, ainda que sucintamente, a ideia de Estado Democrático de Direito é fundamental para compreendermos que, ao se inserir nesta categoria, o Brasil garante, entre tantas outras, a liberdade de expressão e de crença e o exercício da democracia. Busca ainda incessantemente a legitimidade do processo eleitoral, espectro importante da expressão democrática livre de abusos que viciem a vontade popular.

4 RELIGIÃO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No artigo 5º da Constituição da República de 1988 estão destacados, exemplificadamente, os direitos fundamentais e os termos gerais de seus respectivos exercícios. Interessa-nos, nesse momento, os incisos que, direta ou indiretamente, tratam dos direitos relativos às crenças. Assim, temos em destaque os seguintes incisos:

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

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05/03/2020.

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;¹⁰

Nos termos do texto constitucional, é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos. Percebe-se, assim, que, embora o Estado brasileiro seja laico, ou seja, não tenha alçado à oficialidade nenhuma religião, tal qual inscrito na constituição monárquica de 1824, ao tema é dado tratamento expresso no rol dos direitos fundamentais.

E não poderia ser diferente, uma vez que a religião é parte importante da cultura histórica das sociedades. Por liberdade de crença deve-se entender o direito de optar por qualquer crença existente e praticá-la, se assim a pessoa o quiser, sem que sofra preconceitos ou represálias, ao menos, do poder estatal.

Outrora igreja e Estado já significaram o mesmo ente e abusos diversos foram cometidos contra a liberdade dos cidadãos. Ambos possuem um grande poder de comunicação e de persuasão, ainda que independentes, como nos Estados laicos. Ambos desenvolvem uma relação de poder com os cidadãos. A laicidade do nosso Estado está expressa no art. 19, I da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;¹¹

10 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05/03/2020.

11 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05/03/2020.

O questionamento que exsurge aqui é quando a relação entre as igrejas e seus fiéis torna-se abusiva, e mais, quando esse abuso tem reflexos na seara eleitoral, mais especificamente, na influência do voto. Qual o limite para a liberdade de crença, em todos os seus sentidos?

5 ABUSO DE PODER E ABUSO DE PODER RELIGIOSO

Para entendermos de que forma ocorre o abuso de poder pertine que se defina, inicialmente, o que vem a ser poder. Mais uma vez se recorre a Moisés Naim para tratar deste tema. Em seu livro “O fim do poder”, ele cita os mais diversos conceitos enunciados por grandes pensadores.

Assim, segundo Aristóteles, poder, riqueza e amizade são os três componentes para a felicidade humana. Havia um certo consenso entre os filósofos – continua - no sentido de que os humanos naturalmente buscam o poder e os governantes buscam a sua conquista e manutenção. No século XVII, o filósofo inglês Thomas Hobbes teria ido além, em seu livro “O Leviatã”, um tratado sobre a natureza humana e a sociedade, “considero como inclinação geral de toda a humanidade um desejo perpétuo e irrequieto de poder e mais poder, que cessa apenas com a morte”, disse Hobbes. Na voz do heróico personagem-título de “Assim falou Zaratustra”: “onde encontrei vida, ali encontrei vontade de poder; e até mesmo na vontade do servo encontrei a vontade de ser senhor”, praticamente dois séculos e meio depois, em 1885, Friedrich Nietzsche faria tal afirmação por meio de seu célebre personagem.¹²

Para o referido autor, “*poder é a capacidade de dirigir ou evitar ações atuais ou futuras de outros grupos e indivíduos. Ou, dito de outra forma, poder é aquilo que exercemos sobre os outros para que tenham condutas que, de outro modo, não adotariam*”.¹³

Inegável, assim, o caráter relacional do poder. Relações de poder são desenvolvidas em todas as esferas da convivência humana, seja profissional, política, familiar, social e, inclusive, religiosa. Elas se dão, no mínimo, entre dois protagonistas, e, em cada relação de poder, há uma tendência, sobretudo, quando as partes são desiguais, de preponderância de um sobre o outro.

Fundamental, na análise da temática proposta, as considerações de Foucault em “Microfísica do Poder”, especialmente quando

12 NAIM, Moisés. O fim do poder. São Paulo: Editora LeYa, 2013.

13 NAIM, Moisés. O fim do poder. São Paulo: Editora LeYa, 2013.

ele questiona se a força negativa, proibitória, fosse o único recurso do poder, se realmente haveria obediência. Ele mesmo esclarece que, “o que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso”.¹⁴

Para Foucault, o poder deve ser considerado uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir. Ele conclui, de forma primorosa, afirmando que o problema não é mudar a consciência das pessoas, a forma como cada uma pensa, mas sim o regime político, econômico e institucional de produção da verdade. E arremata ao afirmar que “não se trata de libertar a verdade de todo sistema de poder – o que seria quimérico na medida em que a própria verdade é poder – mas de desvincular o poder da verdade das formas de hegemonia (sociais, econômicas, culturais) no interior das quais ela funciona no momento”.¹⁵

Considerando o conjunto valioso de definições dos grandes pensadores antigos e modernos acerca do que vem a ser o poder, perceber-se-á, mais adiante, que é perfeitamente factível o abuso de poder dentro das relações religiosas, entre fiéis e líderes de igrejas, por exemplo, independente de qualquer definição prévia legal do que venha a ser abuso de poder religioso, ou mesmo de tentar enquadrá-lo em uma das formas juridicamente previstas de abuso de poder político ou econômico.

O normativo legal que lastreia as ações por abuso de poder nas eleições brasileiras é o artigo 22, da Lei complementar n.º 64/90, complementado pelo inciso XVI e pelo artigo 23, abaixo transcritos:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (Vide Lei n.º 9.504, de 1997) [...]

14 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

15 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar n° 135, de 2010) (grifo nosso) [...]

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atendendo para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral. (grifo nosso)¹⁶

Assim, temos as linhas gerais e legais que norteiam a temática do abuso de poder nas eleições brasileiras. Ao legislador coube ressaltar que não mais deveria ser utilizada a potencialidade lesiva, ou seja, a potencialidade do fato alterar a eleição, para a configuração do ato abusivo, mas sim, a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. A lisura e a legitimidade do pleito passaram a ser valores fundamentais a serem considerados na caracterização do ato abusivo.

Essa mudança de paradigma foi essencial, uma vez que muitos tribunais, mesmo ao constatar o abuso de poder por candidato em determinado pleito, terminava por não culminar a sanção pertinente por considerar que a amplitude, e não a gravidade do fato, não alteraria o resultado das eleições. Era, em determinados casos, a quase legitimação do abuso.

Fundamental essa mudança de conceituação, principalmente, no enquadramento do que se cunhou chamar recentemente de abuso de poder religioso. Porque só recentemente? O abuso de poder religioso, tal como se estuda atualmente, é fenômeno recente, da última década. Ou, pelo menos, é fenômeno conhecido e divulgado recentemente, muito provavelmente pela maior facilidade tecnológica em reunir provas de eventos e atos que podem vir a ser considerados como abusivos.

O abuso de poder, *lato sensu*, ocorre normalmente quando há o emprego excessivo de poder de uma parte frente à outra, porém é de difícil configuração por depender especialmente do caso concreto. Não se tem aqui um conceito estável, estanque e de

16 BRASIL. Lei Complementar n° 64, de 18 de Maio de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 05/03/2020.

fácil definição, mas sim flexível e indeterminado, que pode variar significativamente dependendo das circunstâncias de cada caso concreto.

No caso específico da figura do abuso de poder na seara eleitoral, doutrina e jurisprudência, coadunam, de um modo geral, com o entendimento de que abuso de poder é a conduta, nem sempre prevista como ilegal, que macula a disputa eleitoral, desequilibra o sistema das forças em disputa e ofende a legitimidade do pleito. Para sua configuração, assim, mostra-se suficiente a demonstração do benefício angariado por intermédio deste ato abusivo, bem como a gravidade da conduta para o processo eleitoral.

Assim, ter-se-ia abuso de poder religioso diante da prática de ato, não necessariamente ilegal, mas que venha a macular a disputa eleitoral, comprometer a disputa isonômica entre os candidatos e atingir a legitimidade do pleito, por meio de relação religiosa. Através de ato, que, com o objetivo de beneficiar determinado candidato bem visto pelos líderes religiosos, perpassa a confiança e a crença individuais dos fiéis em relação à determinada religião ou segmento religioso.

Aqui, o beneficiário do ato e seus intermediadores, abusam da crença e da fé que os fiéis depositam em seus líderes, verdadeiros tradutores dos anseios humanos daqueles que o procuram, para direcionar apoios políticos indevidamente.

Usam a estrutura da igreja, enquanto organização religiosa, seja ela de que matriz for, para ceder espaço, fazer propaganda e promover a candidatura daqueles que têm o apoio dos respectivos líderes religiosos.

Os líderes religiosos detêm um poder significativo frente aos fiéis da igreja e influenciam intensivamente a opinião e a vontade eleitoral destes últimos, usando para tanto, de preceitos religiosos que fundamentam o direcionamento político para aquele candidato abraçado pela igreja. Via de regra, as pessoas que adotam e praticam determinada religião creem no que é pregado pelos seus líderes como sendo o melhor para si, e essa crença se reflete, de igual forma, na esfera de suas escolhas eleitorais.

Pode-se concluir, assim, que as manifestações favoráveis por parte das autoridades religiosas a determinados políticos implicam sempre em abuso de poder religioso? Não necessariamente, uma vez que a Constituição Federal garante a liberdade de culto e de crença, bem como a liberdade de expressão. E esses são valores caros demais para os Estados Democráticos de Direito.

Tais direitos, no entanto, devem ser analisados paralelamente à necessidade de preservação do voto livre, soberano, fruto do livre convencimento dos cidadãos e não objeto de interferência diretiva e indevida por parte de autoridades religiosas.

Ao analisar as circunstâncias de cada caso concreto, os órgãos judiciais devem constatar se o poder religioso foi exercido abusivamente, desconsiderando a confiança depositada por cada fiel, com a intenção e o propósito de beneficiar determinado candidato, maculando, assim, o equilíbrio do pleito e a legitimidade das eleições.

6 TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL E PERSPECTIVAS

De pronto cabe apontar que a figura jurídica do abuso de poder religioso não está prevista nem no texto constitucional, nem na legislação eleitoral, como ente autônomo e de definição estanque. E sob essa premissa muitas decisões judiciais deixam de aplicar sanções ou as aplica sob o argumento da comprovação de abuso econômico sob a forma de uso da máquina e estrutura religiosa e/ou uso indevido dos meios de comunicação.

Há previsão legal de proibição de propaganda eleitoral em locais de uso comum, a exemplo de igrejas e templos; há proibição para que os candidatos recebam recursos financeiros de pessoas jurídicas, como igrejas; há proibição para utilização dos recursos humanos e materiais, da estrutura física e afins das igrejas e templos em favor de determinado candidato, de modo a beneficiá-lo e promovendo a quebra da isonomia do pleito.

As multas por propaganda irregular e até as inelegibilidades por abuso de poder econômico com viés religioso são aplicadas com maior frequência aos casos de abuso, sobretudo, por serem de gravidade menor dentro das sanções possíveis.

A decretação judicial da perda do mandato eletivo, por sua vez, é considerada medida excepcional que deve ser embasada em provas vastas e robustas da irregularidade e os tribunais pátrios tem considerado essa decisão, quando os atos religiosos travestidos com viés religioso se dão em eventos de grande alcance de público, com extensa divulgação, envolvendo vultosos recursos materiais das autoridades religiosas e, em muitos casos, contando com a própria presença dos candidatos beneficiados.

Vê-se, assim, que a gravidade caracterizada por tais elementos configuradores do abuso religioso, ainda que sendo beneficiada

pelos tempos de tecnologia instantânea, resta de difícil comprovação dado o conjunto de circunstâncias consideráveis para estarem demonstrados em determinado ato.

Colaciona-se aqui ementas de 03 (três) decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral que ilustram as afirmações aqui apresentadas, senão vejamos:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. AIJE JULGADA PROCEDENTE NA ORIGEM. ABUSO DO PODER RELIGIOSO ENTRELACADO COM O USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. REFORMA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO TSE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. 1. Na origem, o Tribunal regional reconheceu a configuração de abuso do poder religioso entrelaçado com o uso indevido dos meios de comunicação social e julgou a AIJE procedente, tendo cassado o mandato de deputado estadual de um dos investigados e declarado a inelegibilidade de todos eles. 2. A decisão agravada, acertadamente, reformou o acórdão regional e julgou a ação improcedente, por entender que a conduta impugnada – participação única em programa de rádio local na qual postulante ao cargo de deputado estadual divulgou sua candidatura e seus projetos, com pedido expresso de voto e com discurso de cunho religioso – não teve gravidade suficiente para ferir os bens jurídicos tutelados na AIJE. 3. Na espécie, definitivamente, não há falar em abuso de poder ou uso desproporcional dos meios de comunicação social, sendo nítida a ausência de gravidade concreta com força suficiente para interferir na liberdade do voto e afetar a normalidade e a legitimidade das eleições. 4. “[...] Para configuração do abuso de poder, faz-se mister a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto suscetível a adelgaçar a igualdade de chances na disputa eleitoral [...]” (AgR-RO nº 0602518-85/PA, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 20.2.2020, DJe de 18.3.2020). 5. “[...] O uso indevido dos meios de comunicação se dá no momento em que há um desequilíbrio de forças decorrente da

exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros [...]”, de modo apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito (REspe nº 4709-68/RN, rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 10.5.2012, DJe de 20.6.2012). 6. A decisão combatida está alicerçada em fundamentos idôneos e não foram apresentados argumentos hábeis a modificá-la. 7. Negado provimento ao agravo interno.¹⁷

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. VEREDOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JURIDICAL ELEITORAL. REUNIÃO REALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DE UMA IGREJA. PEDIDO DE APOIO POLÍTICO. CABIMENTO DE AIJE EM FACE DE ABUSO DE PODER DE AUTORIDADE RELIGIOSA, INDEPENDENTEMENTE DA PRESENÇA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ECONÔMICO. ENQUADRAMENTO DA AUTORIDADE RELIGIOSA DENTRO DO CONCEITO GERAL DE AUTORIDADE PREVISTO NO ART. 22, CAPUT, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 DE 1990. IMPOSSIBILIDADE. PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE TESE REJEITADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

1. Existentes outros mecanismos aptos a sancionar condutas irregulares eventualmente perpetradas por instituições e líderes eclesiásticos no decurso das campanhas eleitorais, resulta inviável a compreensão do abuso de poder de autoridade religiosa, como categoria ilícita autônoma, designadamente em face da inexistência de alusão expressa no marco regulatório da ação de investigação judicial eleitoral.

2. A prática do abuso de poder de autoridade religiosa, conquanto não disciplinada legalmente, pode ser sancionada quando as circunstâncias do caso concreto permitam o enquadramento da conduta em alguma das formas positivadas de abuso, seja do poder político, econômico ou dos meios de comunicação social.

17 BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 060887106, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 262, Data 17/12/2020. Acesso em: 22/02/2021.

3. Na espécie, não se verifica a presença de comportamento revelador de abuso de poder, tendo em consideração a brevidade, o alcance limitado, o caráter disperso e a ausência de elementos constritivos no teor do discurso endereçado.

4. Recurso especial provido. Agravo interno prejudicado.¹⁸

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO AFASTADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 24/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Agravo interno interposto para impugnar decisão monocrática que negou seguimento a agravo nos próprios autos contra decisão de inadmissão de recurso especial eleitoral.

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. O acórdão regional está alinhado com a jurisprudência do TSE, no sentido de que a consumação do abuso de poder pressupõe a existência de provas robustas e incontestas.

6. Inexistência de elementos no acórdão regional que permitam concluir pela ocorrência de abuso de poder econômico em razão da realização de evento religioso com suposto viés eleitoral.

7. Agravo interno a que se nega provimento.¹⁹

Esses são julgados que demonstram como se manifesta o Tribunal Superior Eleitoral, a mais alta Corte especializada na matéria eleitoral, em relação ao abuso de poder religioso.

Com efeito, na linha mais recente de julgados da Corte, não se apresenta adequada a existência de abuso de poder religioso como figura autônoma, não interligada com o abuso de poder

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RespEl: 00000828520166090139 LUZIÂNIA – GO, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 18/08/2020, Data de Publicação: DJE Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 200, Data 06/10/2020, Acesso em 22/02/2021.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 51675, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 121, Data 27/06/2019, Página 47/48. Acesso em: 31/03/2020.

político, econômico ou uso indevido dos meios de comunicação social, por exemplo.

Tal posicionamento foi consolidado no REspe 82-85, de Relatoria do Min. Edson Fachin, aqui transcrito, que, embora tenha votado juntamente com seus pares na questão pertinente ao caso concreto, foi vencido na tentativa de fixação da tese da possibilidade de a apuração de abuso do poder por parte de autoridade religiosa ocorrer no âmbito das ações de investigação judicial eleitoral (Aijes) a partir das Eleições Municipais de 2020.

Merece menção, ainda, o voto da Relatora Min. Rosa Weber no Recurso Ordinário n.º 5370.03.2014.6.13.0000, de Belo Horizonte/MG. Nele ela traz, em seu conteúdo, resumido com primor na ementa publicada, uma perspectiva de discussão quanto à análise da figura por si, do abuso ocorrido no seio de uma relação de poder, onde as autoridades religiosas abusam desse poder e das crenças religiosas dos fiéis, para induzir propositalmente o voto dos cidadãos membros daquela comunidade.

Seu voto merece ser lido em sua inteireza, porém, devido a sua extensão, foram selecionados alguns trechos elucidativos quanto ao conceito que sugere de abuso de autoridade religiosa. Vejamos, *in verbis*:

“A utilização do discurso religioso como elemento propulsor de candidaturas, infundindo a orientação política adotada por líderes religiosos - personagens centrais carismáticos que exercem fascinação e imprimem confiança em seus seguidores -, a tutelar a escolha política dos fiéis, induzindo o voto não somente pela consciência pública, mas, primordialmente, pelo temor reverencial, não se coaduna com a própria laicidade que informa o Estado Brasileiro.

Diante desse cenário é que se torna imperioso perscrutar em que extensão cidadãos são compelidos a apoiar determinadas candidaturas a partir da estipulação de líderes religiosos - os quais, por vezes, vinculam essa escolha à própria vontade soberana de Deus -, em cerceio à liberdade de escolha do eleitor, de modo a interferir, em larga escala, na isonomia entre os candidatos no pleito, enfraquecendo o processo democrático.

A reiterada conclamação aos fiéis durante as celebrações religiosas, por seus líderes, para que

suportem determinada campanha, cientes de seu poder de influência sobre a tomada de decisões de seus seguidores é conduta que merece detido exame pela Justiça Eleitoral, considerada a nobre missão de que investida, pela Carta Magna, quanto ao resguardo da legitimidade do pleito. A modificação do prisma histórico-social em que se concretiza a aplicação da norma torna imperiosa uma releitura do conceito de “autoridade”, à luz da Carta Magna e da teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral, a revelar de toda inadequada interpretação da expressão que afaste do alcance da norma situações fáticas caracterizadoras de abuso de poder em seus mais diversos matizes - as quais manifestam idênticas e nefastas consequências -, sabido que a alteração semântica dos preceitos normativos deve, tanto quanto possível, acompanhar a dinâmica da vida. Porque insofismável o poder de influência e persuasão dos membros de comunidades religiosas - sejam eles sacerdotes, diáconos, pastores, padres etc -, a extrapolação dessa ascendência sobre os fiéis deve ser enquadrada como abuso de autoridade - tipificado nos termos do art. 22, XII, da LC nº 64/1990, que veio a regulamentar o art. 14, § 90, da CF - e ser sancionada como tal. Nessa quadra, revelam-se passíveis, a princípio, de configuração do abuso de autoridade - considerada a liderança exercida e a possibilidade de interpretação ampla do conceito - os atos emanados de expoentes religiosos que subtraíam, do âmbito de incidência da norma, situações atentatórias aos bens jurídicos tutelados, a saber, a normalidade e a legitimidade das eleições e a liberdade de voto (art. 19 da LC nº 64/1990). Todavia, sem embargo da pungente discussão sobre o tema, a se realizar em momento oportuno, a solução da controvérsia que se põe na espécie prescinde desse debate, uma vez incontroversa a utilização, a favor da candidatura dos recorrentes, de sofisticada estrutura de evento religioso de grande proporção, à véspera do pleito, que contou com shows e performances artísticas, cujo dispêndio econômico foi estimado em R\$ 929.980,00 (novecentos e vinte e nove mil e no-

vecentos e oitenta reais) - valores não declarados em prestação de contas e integralmente custeados pela Igreja Mundial Poder de Deus -, cujas circunstâncias indicam a configuração do abuso do poder econômico”.²⁰

Assim, em que pese a jurisprudência da mais alta Corte Eleitoral no país consolidar o entendimento de que a conduta do abuso de poder religioso, sob investigação em sede de AIJE, sujeita, portanto, em última análise, à decretação de inelegibilidade e/ou cassação de registro ou mandato, deve ser analisada em conjunto com o abuso de poder político, econômico ou uso indevido dos meios de comunicação social, a dinâmica das reações sociais e de poder no seio da sociedade, especialmente de cunho religioso, pode fazer ressurgir a necessidade de rediscussão de sua conceituação como figura autônoma e independente.

7 CONCLUSÃO

Reconhece-se, assim, a importância da manutenção do debate, inclusive, nas cortes do país, quanto aos limites que devem existir em relação ao poder de intervenção das autoridades religiosas no âmbito do eleitorado nacional, de modo a deflagrar a quebra da isonomia e macular a legitimidade e a lisura do processo eleitoral, seja ele municipal, estadual ou nacional.

A influência religiosa no mundo político e vice-versa não é, por sua vez, novidade, sobretudo quando se traz à discussão a inclusão do pensar religioso sob o domínio da história cultural. E que, enquanto representações do mundo que aspiram a universalidade, as religiões tendem a legitimar projetos de poder, regras morais e de conduta.

É público e notório, porém demanda estudo estatístico, o fato de que os fiéis têm uma maior propensão a apoiar os candidatos oriundos e apoiados pelas lideranças da crença professada. E que, por sua vez, declarações públicas de apoio a determinado candidato estão, em princípio, resguardadas pela liberdade de manifestação, independente da linha de convicção religiosa.

A laicidade do Estado brasileiro, devidamente expressa pelo art. 19 da Constituição Federal, não permite que intervenções das

20 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 537003, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 27/09/2018. Acesso em: 27/02/2020.

lideranças religiosas, exercentes de um poder de persuasão significativo sobre os fiéis religiosos - seja pela relação de confiança assegurada pela fé em comum, seja pelo temor reverencial, com que se desigualem dos cidadãos normais e se aproximam das figuras sagradas e sobrehumanas - influam decisivamente nos membros da comunidade religiosa levando ao exercício do voto vinculado e violador do equilíbrio eleitoral dos competidores a cargos eletivos e da legitimidade do pleito.

A garantia da lisura do processo eleitoral perpassa, nesses casos, pela análise minuciosa por parte da Justiça Eleitoral, quanto às condutas reiteradas de autoridades religiosas com o intuito de exercer influência abusiva e indevida na livre vontade de sufrágio do fiel eleitor.

Em que pese a discussão e a recente consolidação de entendimento no sentido de não ser possível, ao menos no âmbito das ações de investigação judicial eleitoral e suas sanções correlatas, individualizar o abuso de poder religioso de forma autônoma, a questão está longe de ser unânime e pacífica na seara eleitoral.

Ainda no teor do enunciado e nas palavras da Ministra Rosa, perceptível que a alteração do prisma histórico-social em que se efetiva a aplicação da norma exige uma releitura do conceito de “autoridade”. Por meio de uma interpretação sistemática, à luz da Carta Magna e da teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral, a demonstrar de todo inadequada eventual interpretação da expressão que afaste do alcance da norma situações fáticas caracterizadoras de abuso de poder, inclusive religioso.

Absolutamente coerente a percepção de que a alteração semântica dos preceitos normativos deve, sempre que possível, acompanhar a dinâmica da vida e o domínio histórico cultural.

8 REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05/03/2020;

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de Maio de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 05/03/2020;

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral n° 060887106, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 262, Data 17/12/2020. Acesso em: 22/02/2021;

_____. Tribunal Superior Eleitoral. RespEl: 00000828520166090139 LUZIÂNIA – GO, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 18/08/2020, Data de Publicação: DJE Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 200, Data 06/10/2020, Acesso em: 22/02/2021;

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n° 51675, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 121, Data 27/06/2019, Página 47/48. Acesso em: 31/03/2020;

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n° 537003, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 27/09/2018. Acesso em: 27/02/2020;

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2001;

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro – RJ, Edições Graal, 1979;

LASSALLE, Ferdinand. O que é uma constituição? Editora Pillares. 2015. São Paulo, SP;

NAIM, Moisés. O fim do poder. Editora LeYa. 2013, São Paulo;

SILVA, Eliane Moura da - Revistas de Estudos da Religião – REVER, ISSN 1677 – 1222, n° 02, 2004, Pós graduação em Ciências da Religião – PUC, São Paulo, pp. 1-14;

TILLY, Charles. Democracia. Editora Vozes. 2013. Petrópolis, RJ.

**FREIOS, CONTRAPESOS E BACKLASH:
UMA ANÁLISE DOS DISSENSOS ENTRE O LEGISLATIVO
E O JUDICIÁRIO NO DESENVOLVIMENTO DA ATUAL
CRISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRA**

**CHECKS, BALANCES AND BACKLASH: AN ANALYSIS
OF THE DISSSENT BETWEEN THE LEGISLATIVE AND
JUDICIARY POWERS IN THE DEVELOPMENT OF THE
CURRENT BRAZILIAN POLITICAL-INSTITUTIONAL
CRISIS**

*Yago da Costa Nunes dos Santos**

RESUMO

Desde o julgamento do caso *Brown v. Board of Education* pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em 1954, desenvolveram-se múltiplos estudos acerca do efeito *backlash*, que consiste em um plexo de esforços decorrentes da reação, amiúde conservadora, promovida por grupamentos que desafiam decisões usualmente progressistas, na tentativa de manter o *status quo* vigente. Nessa esteira, o presente trabalho se propõe a vislumbrar as singularidades do *backlash* no palco político-jurídico brasileiro, com a finalidade de analisar se existe relação, em algum grau, entre a sua ocorrência e a contemporânea crise político-institucional vivenciada no Brasil. Para tanto, utilizou-se de vasta bibliografia, sendo também analisada a tramitação de alguns Projetos de Lei e determinadas Propostas de Emenda à Constituição, cujas justificativas constantes do ato de propositura foram interpretadas segundo o método indutivo. Ao final, a hipótese inicialmente levantada se confirmou.

Palavras-chave: *Backlash. Constitutional hardball. Crise político-institucional. Checks and balances.*

* Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia e pós-graduando em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito. E-mail: yago.cnunes@gmail.com.

ABSTRACT

Since the *Brown v. Board of Education* was judged by the Supreme Court of the United States of America, multiple studies about the backlash effect were developed. The backlash effect consists of a plexus of efforts resulting from the reaction, often conservative, promoted by groups that challenge usually progressive decisions, in an attempt to maintain the current status quo. In this context, the present work proposes to glimpse the singularities of backlash on the Brazilian political-legal stage, with the purpose of analyzing whether there is a relationship between its occurrence and the current Brazilian political-institutional crisis. For this purpose, a vast bibliography was used, and the processing of some Draft Laws and certain Proposals for Amendment to the Constitution was also analyzed, whose justifications contained in the act of proposition were interpreted according to the inductive method. In the end, the hypothesis initially raised was confirmed.

Keywords: Backlash. Constitutional hardball. Political-institutional crisis. Checks and balances.

1 INTRODUÇÃO

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, as relações sociais têm se tornado mais complexas e diversificadas. As percepções humanas acerca da política, do Direito e do próprio sentido e valor da vida foram profundamente alteradas, de modo que questões outrora irrelevantes ganharam proeminência jamais registrada na parte ocidental do mundo.

Nesse cenário, o Poder Judiciário, que até meados do século XX esteve pautado no silogismo positivista-exegético, abandonou sua postura deferente para, incorporando os ideais do neoconstitucionalismo pós-positivista, cada vez mais, atuar responsivamente, deliberando sobre matérias historicamente reservadas aos Poderes Legislativo e Executivo. De fato, o direito se aproximou da esfera moral, o que possibilitou a normatização dos princípios e, por conseguinte, um maior acoplamento entre as estruturas dos sistemas jurídico e político.

No Brasil, isso foi especialmente notado a partir da Constituição Federal de 1988, que se mostrou compromissária, analítica e dirigente, além de ter adotado desenho institucional favorecedor

da apreciação de temas com alta carga política pelo Supremo Tribunal Federal.

Efetivamente, o modelo instaurado pela Constituição de 1988 viabilizou a “judicialização da vida”, chegando ao STF matérias intrinsecamente relacionadas à política e aos desacordos morais² há muito enraizados na cultura brasileira.

Ocorre, todavia, que o julgamento acerca de dissensos morais razoáveis, os quais costumam dividir a sociedade durante décadas ou até mesmo séculos, traz alguns riscos, sendo um dos mais evidentes o *efeito backlash* - fenômeno compreendido enquanto conjunto de forças sócio-políticas que, na tentativa de manterem o *status quo*, criam mecanismos de resistência às decisões que pretendem alterar a realidade social vigente.

Diante disso, o presente trabalho visa investigar se as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre matérias socialmente sensíveis e as reações político-sociais que delas usualmente decorrem têm contribuído, em algum grau, para o desenvolvimento da crise político-institucional brasileira³.

É importante reconhecer e admitir, desde logo, que, em decorrência dos limites deste trabalho, não se está a propor um estudo extremamente detalhado, visceral e profundo acerca das possíveis implicações do *backlash* na crise político-institucional do Brasil. Pretende-se, em verdade, apresentar o tema e sobre ele tecer importantes considerações preliminares, abrindo o caminho para ulteriores pesquisas.

Para a compreensão da matéria, será feita pesquisa documental e bibliográfica. Por uma questão de enfoque, entretanto, serão

2 Segundo Luís Roberto Barroso, “Além dos problemas da ambiguidade da linguagem, que envolvem a determinação semântica de sentido da norma, existem, também, em uma sociedade pluralista e diversificada, o que se tem denominado de desacordo moral razoável. Pessoas bem-intencionadas e esclarecidas, em relação a múltiplas matérias, pensam de maneira radicalmente contrária, sem conciliação possível. Cláusulas constitucionais como direito à vida, dignidade da pessoa humana ou igualdade dão margem a construções hermenêuticas distintas, por vezes contrapostas, de acordo com a pré-compreensão do intérprete. Esse fenômeno se revela em questões que são controvertidas em todo o mundo, inclusive no Brasil, como, por exemplo, interrupção da gestação, pesquisas com células-tronco embrionárias, eutanásia/ortotanásia, uniões homoafetivas, em meio a inúmeras outras”. (BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. – 2ª impressão – Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 261).

3 O presente trabalho parte do pressuposto, adotado por Oscar Vilhena Vieira, de que há uma “batalha dos poderes” no Brasil. Esta “batalha”, segundo o autor, gera verdadeira crise institucional, igualmente ensejando aquilo que ele chama de “mal-estar constitucional” ou “tempos bicudos”. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018).

priorizados os escritos que vislumbram o *backlash* sob a ótica do Direito e da ciência política. Além disso, será objeto de estudo a tramitação de propostas de emenda à Constituição e de projetos de lei, especialmente suas respectivas justificativas, as quais serão interpretadas, para os fins desta pesquisa, segundo o método indutivo.

2 BACKLASH: DA SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL

Neste tópico, inicialmente, tentar-se-á delimitar o conceito de *backlash*, de maneira a facilitar a identificação do fenômeno nos exemplos colacionados, oriundos tanto do contexto estadunidense quanto do cenário brasileiro.

Quanto aos exemplos, é importante esclarecer que eles foram escolhidos com base na repercussão político-jurídica deles decorrentes, bem como tendo em vista critérios didáticos. Assim, deu-se preferência àqueles casos cuja manifestação do *backlash* possa ser mais claramente vislumbrada e, portanto, mais facilmente estudada e compreendida.

2.1 O CONCEITO DE BACKLASH

Exponencialmente estudado desde meados da década de 1950⁴, o efeito *backlash* se apresenta mediante um plexo de forças político-sociais, normalmente conservadoras⁵, que, para manterem o *status quo* dominante em determinada sociedade, resistem às

4 Com o julgamento do caso *Brown v. Board of Education* (1954), que foi largamente recepcionado por atos de resistência de grupos conservadores, sobretudo do Sul dos Estados Unidos, vários estudiosos passaram a analisar a relação existente entre a célebre decisão e o endurecimento do discurso discriminatório na sociedade norte-americana. (KLEINLEIN, Thomas; PETKOVA, Bilyana. Federalism, rights, and backlash in Europe and the United States. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 4, p. 1066-1079, 2017. p. 1073).

5 Como bem observa Samuel Sales Fonteles, “Em tese, ainda que isso seja relativamente incomum, é possível a formação de um *backlash* não conservador, opinião comungada por autores como Kleilein e Petkova, para quem o *backlash* ‘progressista’ seria uma esperança para aqueles que resistem contra a Administração de Donald Trump (EUA) ou contra partidos de extrema direita na Europa”. O autor dá como exemplos de *backlash* “progressista” o contexto que sucedeu o julgamento dos casos *Bowers v. Hardwick* (1986), quando a Suprema Corte norte-americana deixou de pronunciar a inconstitucionalidade de uma lei que criminalizava a sodomia, inflamando uma avalanche de protestos, assim como os fatos posteriores à apreciação judicial de *Dred Scott v. Sandford* (1857), oportunidade em que a Suprema Corte negou legitimidade ativa a um escravo para postular a própria liberdade, sonogando-lhe cidadania. (FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 31 e 32).

decisões do Poder Judiciário⁶, quando este se pronuncia na tentativa de resolver desacordos morais razoáveis⁷.

A sua manifestação, entretanto, vem sendo objeto de análises sob distintos enfoques, o que resulta na pluralidade de percepções sobre suas características e, por conseguinte, na produção de conceitos que ora são dissonantes, ora se complementam.

Vanice Regina Lírio do Valle destaca que “no plano coloquial, a palavra *backlash* tem como significado primário um súbito e intenso movimento de reação, em resposta a uma mudança igualmente brusca na trajetória do movimento”⁸. Então, ela afirma que o sentido inicial da palavra *backlash* tem raízes na física, relacionando-se com a Terceira Lei de Newton⁹, segundo a qual “para toda ação (força) sobre um objeto, em resposta à interação com outro objeto, existirá uma reação (força) de mesmo valor e direção, mas com sentido oposto”.

Esse conceito, aos poucos, foi sendo transposto para a realidade fático-social, estando cada vez mais associado com o movimento de resistência às decisões, em regra progressistas, oriundas do Poder Judiciário, mormente no âmbito da *judicial review*.

De acordo com essa visão, George Marmelstein entende que o fenômeno representa “literalmente, um *contra-ataque* político ao resultado de uma deliberação judicial”¹⁰⁻¹¹, enquanto alguns

6 É importante consignar que, a despeito de serem mais comuns reações político-sociais às decisões oriundas do Poder Judiciário, não se descarta da possibilidade de insurgências contra as decisões do próprio Poder Legislativo ou de Cortes de Direitos Humanos.

7 Roger Scruton salienta que “Como todos os entes políticos, os conservadores defendem certas coisas: defendem-nas não porque têm argumentos a seu favor, mas porque as conhecem, vivem com elas e percebem que sua identidade é ameaçada (muitas vezes sem saber como) pela tentativa de interferência em seu funcionamento. Seu oponente mais característico e perigoso não é o radical, que se posiciona diretamente contra eles, armado com mitos e preconceitos que se equiparam aos seus próprios, mas, antes, o reformador, que, agindo sempre com um espírito de progresso, encontra motivos para mudar tudo aquilo que não lhe apresenta razões para se conservar. É desse espírito de progresso - o legado do liberalismo vitoriano e do darwinismo social - que os socialistas e liberais modernos continuam a deduzir sua inspiração moral”. (SCRUTON, Roger. **O que é conservadorismo?**. Tradução Guilherme Ferreira Araújo. 1. ed. São Paulo: Realizações, 2015, p. 42-43).

8 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Backlash à decisão do Supremo Tribunal Federal: pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática**. 2013, p. 5. Disponível em: https://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Federal_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_possibilidade_democr%C3%A1tica?auto=download. Acesso em: 24 mar. 2019.

9 Ibidem, idem.

10 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas à atuação judicial**. 05 set. 2015, p. 3. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisducao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/> Acesso em: 22 mar. 2019.

11 O autor explica que “Tal contra-ataque manifesta-se por meio de determinadas for-

autores mexicanos têm compreendido o termo como sinônimo de “retrocesso autoritário”¹² e certos pesquisadores da América do Sul o identificam com aquilo que denominam de “contramobilização”¹³.

Noutro prisma, Robert Post e Reva Siegel, adotando a perspectiva do constitucionalismo democrático, sugerem que o *backlash* pode ser entendido enquanto uma das muitas práticas de contestação das normas, por meio da qual o público pretende influenciar o conteúdo da Constituição¹⁴. Para os autores, portanto, o *backlash* estimula o debate público e a democracia, contribuindo para a oxigenação das ideias predominantes em determinada sociedade.

Já o Supremo Tribunal Federal brasileiro, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 30, de relatoria do Ministro Luiz Fux, salientou que a expressão *backlash* “se traduz como um forte sentimento de um grupo de pessoas em reação a eventos sociais ou políticos”¹⁵.

Fato, contudo, é que independentemente das diversas concepções doutrinárias que têm se desenvolvido acerca do *backlash*¹⁶, os seus efeitos são observados, há algum tempo, em distintos contextos políticos, em boa parte do mundo¹⁷. Assim, ao buscar descrever a maneira como o fenômeno se desenvolve, em palestra

mas de retaliação, que podem ocorrer em várias “frentes”: a revisão legislativa de decisões controversas; a interferência política no processo de preenchimento das vagas nos tribunais e nas garantias inerentes ao cargo, com vistas a assegurar a indicação de juizes “obedientes” e/ou bloquear a indicação de juizes “indesejáveis”; tentativas de se “preencher o tribunal” (“*court-packing*”) por parte dos detentores do poder político; aplicação de sanções disciplinares, *impeachment* ou remoção de juizes “inadequados” ou “hiperativos”; introdução de restrições à jurisdição dos tribunais, ou a “poda” dos poderes de controle de constitucionalidade”. *Ibidem*, p. 4.

- 12 Por exemplo: SALAZAR UGARTE, Pedro. Un Ideal Sitiado. La Democracia Constitucional en Latinoamérica. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 63, n. 259, p. 307-338.
- 13 RUIBAL, Alba M. Movilización y contra-movilización legal: Propuesta para su análisis en América Latina. **Política y gobierno**, v. 22, n. 1, p. 175-198, 2015.
- 14 POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 42, p. 373, 2007, p. 382-383.
- 15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 30/DF**. Rel. Ministro Luiz Fux, p. 27. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 28. Jul. 2019.
- 16 Para uma análise mais detida acerca destas concepções, ver: FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 43-66.
- 17 Por exemplo, o *backlash* tem se manifestado no contexto de lutas feministas na sociedade japonesa, assim como no cenário de garantia de direitos sociais implementado na década de 1930 na África do Sul, conforme se observa, respectivamente, em: KANO, Ayako. Backlash, fight back, and back-pedaling: responses to state feminism in contemporary Japan. **International Journal of Asian Studies**, v. 8, n. 1, p. 41-62, 2011 e SEEKINGS, Jeremy. The Carnegie Commission and the Backlash against Welfare State-Building in South Africa, 1931-1937. **Centre for Social Science Research**, University of Cape Town, 2006.

proferida no Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, Marmelstein¹⁸ explanou que

O processo segue uma lógica que pode assim ser resumida. (1) Em uma matéria que divide a opinião pública, o Judiciário profere uma decisão liberal, assumindo uma posição de vanguarda na defesa dos direitos fundamentais. (2) Como a consciência social ainda não está bem consolidada, a decisão judicial é bombardeada com discursos conservadores inflamados, recheados de falácias com forte apelo emocional. (3) A crítica massiva e politicamente orquestrada à decisão judicial acarreta uma mudança na opinião pública, capaz de influenciar as escolhas eleitorais de grande parcela da população. (4) Com isso, os candidatos que aderem ao discurso conservador costumam conquistar maior espaço político, sendo, muitas vezes, campeões de votos. (5) Ao vencer as eleições e assumir o controle do poder político, o grupo conservador consegue aprovar leis e outras medidas que correspondam à sua visão de mundo. (6) Como o poder político também influencia a composição do Judiciário, já que os membros dos órgãos de cúpula são indicados politicamente, abre-se um espaço para mudança de entendimento dentro do próprio poder judicial. (7) Ao fim do processo, pode haver um retrocesso jurídico capaz de criar uma situação normativa ainda pior do que a que havia antes da decisão judicial, prejudicando os grupos que, supostamente, seriam beneficiados com aquela decisão.

A despeito das eventuais críticas que se possa fazer ao raciocínio do professor da Universidade Federal do Ceará¹⁹, certo é que ele conseguiu sistematizar, de maneira abrangente, os eventos sociopolíticos que, amiúde, desenvolvem-se em contraposição às deliberações judiciais em matérias socialmente sensíveis, conforme se demonstrará nos exemplos a seguir colacionados.

18 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional:** reações políticas à atuação judicial. 05 set. 2015, p. 6-7. Disponível em: <<https://direitos-fundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

19 A principal crítica que recai sobre o raciocínio do autor diz respeito ao fato de que ele aparentemente ignora a possibilidade de *backlash* progressista, que, embora raro, já aconteceu em alguns momentos da história, inclusive no Brasil. A respeito, ver: FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 67-72.

2.2 O BACKLASH NO DIREITO ESTADUNIDENSE

É no direito estadunidense que se encontram as primeiras manifestações do *backlash* no mundo ocidental, sendo seus efeitos estudados desde pelo menos 1954, quando a Suprema Corte julgou o célebre *case Brown v. Board of Education*.

Após o precedente firmado neste caso, desencadeou-se uma série de atos políticos e sociais que, de certo modo, demonstram a aplicabilidade do processo lógico delineado por Marmelstein. Na ocasião, revertendo o posicionamento adotado em *Plessy v. Ferguson* (1896), que por décadas serviu de supedâneo para a discriminação com base na cor da pele nos Estados Unidos²⁰, a Corte unanimemente declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas²¹, oriunda do sistema historicamente conhecido como *separate but equal*.

A decisão proferida em *Brown v. Board of Education* foi resultado de uma escalada de entendimentos judiciais em prol da igualdade racial²². Todavia, pela sua dimensão e pelas repercussões práticas que poderia ter, o *backlash* foi nítido.

Os Estados do Alabama, Mississipi, Georgia, Carolina do Sul e Virgínea se rebelaram contra a decisão, recusando-se a dar-lhe cumprimento por vislumbrarem em seu teor “invasão ilegal da liberdade e autonomia dos Estados”²³. Quase todos os congressistas do Sul endossavam a promessa de “usar todos os meios legais” para revertê-la. Em Arkansas, no ano de 1957, multidões se reuniram, com o apoio do governador Orval Faubus, na tentativa de impedir que os negros se matriculassem na escola secundária de Little Rock, sendo necessário que o Presidente Eisenhower enviasse paraquedistas para escoltar os estudantes²⁴.

Igualmente notória foi a diminuição no número de eleitores negros no Mississipi, que caíram de vinte e dois mil para oito mil. Ademais, ainda em 1954, o Conselho da Cidade de Birmingham

20 BERNSTEIN, Barton J. *Plessy v. Ferguson: Conservative sociological jurisprudence*. **The Journal of Negro History**, v. 48, n. 3, p. 196-205, 1963.

21 BELL JR, Derrick A. *Brown v. Board of Education and the interest-convergence dilemma*. **Harvard Law Review**, p. 518-533, 1980.

22 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 140.

23 RODRIGUES, Leda Boechat. **A cõrte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 194.

24 GOODMAN, Walter. **Brown V. Board of Education: Uneven Results 30 Years Later**. New York Times, Nova York, 17 de maio de 1984. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1984/05/17/us/brown-v-board-of-education-uneven-results-30-years-later.html>. Acesso em: 3 ago. 2019.

proibiu a participação de atletas negros nas competições desportivas, assim como políticos com discurso moderado foram excluídos do espectro político, ao passo em que demagogos e extremistas raciais, como Bull Connor e George Wallace, ganharam espaço na arena pública²⁵.

Do ponto de vista legislativo, após este histórico julgamento, a Suprema Corte dos Estados Unidos foi atacada por mais de setenta projetos de lei que tentavam enfraquecê-la²⁶. Nesse cenário, diversos Estados modificaram suas respectivas Constituições, a fim de conformar o pronunciamento da Suprema Corte e possibilitar a compreensão de que se tratava de decisão nula e ilegítima²⁷. Imbuído nesse espírito, o próprio Partido Democrata se cindiu, tendo alguns dos seus parlamentares apresentado ao Congresso uma “Declaração de Princípios Constitucionais” contra o acórdão antidiscriminatório²⁸.

Paralelamente a estes acontecimentos, a região Sul dos Estados Unidos testemunhou a criação de diversos Conselhos de Cidadãos Brancos, os quais rapidamente ultrapassaram oitenta mil membros²⁹. Estes Conselhos passaram a promover forte campanha publicitária contrária à Suprema Corte, classificando-a “como instrumento de conspiradores comunistas que pretendem a ‘mogrelização’ das raças e o conseqüente colapso da sociedade americana”³⁰.

Por tudo isso, Klarman conclui que os efeitos que se esperavam advir da decisão somente foram realmente notados a partir da legislação de Direitos Civis que posteriormente se desenvolveu³¹. Nesse aspecto, o autor parece ter razão, sobretudo porque, conforme levantamento do *New York Times*, “em 1968, mais de uma década após a decisão da Suprema Corte em *Brown v. Board of Education*, dois terços dos estudantes negros estavam em escolas praticamente negras”³².

25 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 141.

26 Ibidem, idem.

27 RODRIGUES, Leda Boechat. **A cõrte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 194.

28 Ibidem, p. 195.

29 RODRIGUES, Leda Boechat. **A Corte de Warren**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1991, p. 91.

30 RODRIGUES, Leda Boechat. **A cõrte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 194.

31 Ibidem, p. 90.

32 No original: “In 1968, more than a decade after the Supreme Court’s decision in *Brown v. Board of Education*, two-thirds of black students were in virtually all-black schools” (GOODMAN, Walter. **Brown V. Board of Education: Uneven Results 30 Years Later**. *New York Times*, Nova York, 17 de maio de 1984. Disponível em: ht-

Da mesma forma, houve indubitável reação social contra *Furman v. Georgia* (1972), ocasião em que a Suprema Corte dos Estados Unidos proibiu a pena de morte naquele país, por considerar a medida punitiva incompatível com a oitava emenda da Constituição, que veda a adoção de penalidades cruéis e incomuns³³.

Nos quatro anos posteriores à decisão, trinta e quatro unidades federativas dos Estados Unidos da América aprovaram novas leis prevendo a pena capital³⁴, além do que os grupos conservadores obtiveram uma vitória política avassaladora. Assim, os cargos do parlamento e do executivo foram, cada vez mais, ocupados por pessoas que defendiam amplamente o enrijecimento da legislação criminal³⁵.

A pressão política, portanto, foi tão grande que a própria Corte, em *Gregg v. Georgia* (1976), reviu seu posicionamento, entendendo ser a pena de morte constitucional para delitos mais graves.

Não foi muito diferente o contexto que sucedeu o julgamento de *Roe v. Wade* (1973), caso em que a Suprema Corte dos Estados Unidos da América reconheceu o direito ao aborto ou à interrupção voluntária da gravidez em certas circunstâncias.

Como notaram Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, os evangélicos, motivados pela decisão, entraram em massa na política, desde a década de 1970, sendo notório que, a partir de Ronald Regan, o Partido Republicano abraçou a direita cristã e adotou posições crescentemente pró-evangélicas, o que incluía a oposição ao aborto, o apoio ao direito de oração nas escolas públicas e, mais recentemente, a resistência às uniões homoafetivas³⁶.

Conquanto seja plausível afirmar que os movimentos contra o aborto precedem a decisão³⁷, é igualmente correto dizer que

[tps://www.nytimes.com/1984/05/17/us/brown-v-board-of-education-uneven-results-30-years-later.html](https://www.nytimes.com/1984/05/17/us/brown-v-board-of-education-uneven-results-30-years-later.html). Acesso em: 3 ago. 2019).

33 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional:** reações políticas à atuação judicial. 05 set. 2015, p. 5. Disponível em: <<https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

34 KLARMAN, Michael. Courts, Social Change, and Political Backlash. **In. Hart Lecture at Georgetown Law Center**, 2011, p. 1. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.br/&httpsredir=1&article=1001&context=hartlecture>. Acesso em: 06 ago. 2019.

35 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional:** reações políticas à atuação judicial. 05 set. 2015, p. 5. Disponível em: <<https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

36 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 191.

37 POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 42, p. 373, 2007, p. 410.

essa oposição cresceu exponencialmente após o pronunciamento da Corte³⁸, tendo seus efeitos sentidos até a contemporaneidade³⁹. De fato, Ronald Dworkin, ao analisar os fatos posteriores ao precedente, sustentou que “em nossa época, nenhuma decisão judicial gerou tanto escândalo, tantas emoções, e tanta violência física entre o público”⁴⁰.

Efetivamente, além de ataques às clínicas de aborto e aos médicos que se propunham a realizar o abortamento⁴¹, notou-se o aumento da polarização entre os grupos conservadores e progressistas, especialmente porque o Partido Republicano aproveitou a oportunidade para alargar a sua base, persuadindo religiosos com a retórica anti-aborto⁴².

Diante disso, Samuel Sales Fonteles ressalta que “as reações legislativas foram inúmeras e, embora não tenham chegado a cancelar o precedente, esvaziaram significativamente a autoridade da decisão”⁴³. O autor afirma que algumas leis determinaram, por exemplo, que o abortamento somente seria possível se a gestante assistisse ao seu exame de ultrassom, vendo as imagens do feto no útero, ao mesmo tempo em que o profissional médico deveria descrever, com detalhes, as suas características. Em alguns casos, como ele pontua, exigia-se que a mulher ouvisse os batimentos cardíacos do feto, sendo ainda imposto um prazo de reflexão de vinte e quatro horas⁴⁴.

Também se tentou mobilizar a jurisdição internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos enquanto estratégia de reversão de *Roe v. Wade*. Então, em janeiro de 1977, o presidente da *Catholics for Christian Political Action* apresentou petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dando ensejo ao

38 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 150.

39 Recentemente, o Senado do Estado do Alabama aprovou uma lei proibindo todas as formas de aborto. Na ocasião, afirmou-se claramente que o projeto representava uma estratégia para desafiar *Roe v. Wade*, forçando a Suprema Corte, agora majoritariamente formada por juízes conservadores, a revisitar o tema da interrupção voluntária da gestação. BUMP, Philip. How Trump became an abortion hard-liner. **The Washington Post**, 15 de maio de 2019. Disponível em https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/15/how-trump=-became-an-abortion-hard-liner/?noredirect-on&utm_term=.e852ea406f6e. Acesso em: 04 ago. 2019.

40 DWORKIN, Ronald. **O Direito da liberdade**: a leitura moral da constituição Norte-Americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 67.

41 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 151.

42 KLEINLEIN, Thomas; PETKOVA, Bilyana. Federalism, rights, and backlash in Europe and the United States. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 4, p. 1066-1079, 2017. p. 1073

43 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 153.

44 Ibidem, idem.

que ficou conhecido como caso *Baby Boy*. Entretanto, a Comissão deixou de levar o caso à Corte, por considerar que a Convenção Americana de Direitos Humanos não obriga os Estados Unidos, que a ela não aderiram, assim como por considerar que a decisão proferida em *Roe v. Wade* não viola a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem⁴⁵⁻⁴⁶.

Assim, Fonteles conclui que, embora alguns autores, com o Post e Siegel, romantizem o efeito *backlash* provocado por *Roe v. Wade*, a concretude fática demonstra que “a decisão efetivamente inflamou rivalidades na nação de uma maneira sem precedentes, colocando em risco até mesmo a vida e a integridade física dos médicos que realizam os abortamentos nos Estados Unidos”⁴⁷.

2.3 BACKLASH NO DIREITO BRASILEIRO

Também no Brasil redemocratizado, tem-se observado interessantes manifestações do *backlash*, cujo estudo, ainda que em linhas gerais, é fundamental para compreender se o fenômeno, de algum modo, contribui para a crise institucional vivenciada no país. Pelas limitações deste trabalho, não será possível elencar todos os exemplos de *backlash* no Direito brasileiro, pelo que foram selecionados os casos mais evidentes e didáticos.

2.3.1 O caso da lei da Ficha Limpa

Embora haja quem vislumbre a reação social à ADPF n. 153⁴⁸ como primeira manifestação do *backlash* no Brasil redemocratizado⁴⁹, é bem verdade que o fenômeno foi mais acentuadamente notado a partir de 2008, quando o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADPF n. 144, fixando entendimento segundo o qual haveria “impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato,

45 **Baby Boy v. Los Estados Unidos de América**, Caso 2141, Resolución 23/81, Informe del 6 de marzo de 1981.

46 Conferir: ZULOAGA, Patricia Palacios. La Aplicabilidad del Derecho a la Vida al Embrión o Feto en la Jurisprudencia Internacional durante 2004. **Anuario de Derechos Humanos**, n. 1, p. ág. 75-80, 2005, p. 78.

47 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 153.

48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153/DF**. Rel. Ministro Eros Grau. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 22 out. 2019.

49 Nesse sentido, conferir: KOZICKI, Katya. Backlash: as “reações contrárias” à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF no 153. **O Direito Achado na Rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. Brasília: UnB, v. 7, p. 192-194, 2015.

de procedimentos judiciais, quando inócurrenre condenação criminal transitada em julgado”⁵⁰.

Após a forte resistência social erguida contra o STF, influenciada pelo *lobby* político e midiático da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, autora da ADPF n. 144, fora aprovada a Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, que alterou o artigo 1^a da Lei Complementar n. 64/1990, para tornar inelegíveis os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos crimes previstos na alínea “e” do artigo modificado⁵¹. Doravante, portanto, tornar-se-iam inelegíveis quaisquer réus condenados por órgão colegiado, mesmo que a decisão condenatória estivesse sujeita a recurso, sendo suscetível à modificação⁵².

Diante disso, a Confederação Nacional das Profissões Liberais propôs a ADI n. 4.578⁵³, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010, que instituiu norma contrária ao entendimento firmado pelo próprio STF e que, em tese, violaria a presunção de inocência. Ocorre que, durante o julgamento, o Ministro Luiz Fux, relator, votou pela improcedência do pedido na ADI, de modo a declarar a constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1^o, inciso I, da Lei Complementar n. 64/90, introduzidas pela Lei Complementar n. 135/10. Dentre os fundamentos da sua decisão, aduziu ele que “foi grande a reação social ao julgamento da ADPF 144”, o que se evidenciava pelo fato

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144/DF**. Rel. Ministro Celso de Mello. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 22 out. 2019.

51 Lei complementar n^o 135/2010: Art. 2^o. A Lei Complementar n^o 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fê pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

52 BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. 9^a ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2019, p. 224.

53 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n^o 4.578/DF**. Rel. Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 22 out. 2019.

de que a “Associação dos Magistrados Brasileiros- AMB, autora da ADPF 144, já fazia divulgar as chamadas listas dos ‘fichas sujas’, candidatos condenados por decisões judiciais ainda recorríveis”.

Nessa linha, o Ministro relator argumentou ainda que essa mobilização social “culminou na reunião de mais de dois milhões de assinaturas e a apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 518/09”, o qual, junto com outros projetos similares a que foi apensado, resultou na Lei Complementar n. 135/10. E ele arremata essa linha de raciocínio explicitamente reconhecendo a ocorrência do *backlash*, ao aduzir que

A verdade é que a jurisprudência do STF nesta matéria vem gerando fenômeno similar ao que os juristas norte-americanos ROBERT POST e REVA SIEGEL (Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. Disponível em <http://papers.ssrn.com/abstract=990968>.) identificam como backlash, expressão que se traduz como um forte sentimento de um grupo de pessoas em reação a eventos sociais ou políticos. É crescente e consideravelmente disseminada a crítica, no seio da sociedade civil, à resistência do Poder Judiciário na relativização da presunção de inocência para fins de estabelecimento das inelegibilidades.

Assim, o Supremo Tribunal Federal brasileiro, em verdadeiro *overruling* jurisprudencial⁵⁴, limitou a abrangência da presunção de inocência, mitigando-a na seara eleitoral para permitir a inelegibilidade decorrente da mera condenação por órgão colegiado.

2.3.2 O caso das vaquejadas

Inobstante haja quem entenda, sem grandes justificativas, que o debate acerca da vaquejada no Brasil não pode ser vislumbrado enquanto exemplo de *backlash* legislativo⁵⁵, certo é que a maioria dos pesquisadores pensa de maneira contrária, reconhe-

54 Segundo Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira, “overruling é a técnica através da qual um precedente perde a sua força vinculante e é substituído (overruled) por outro precedente. O próprio tribunal, que firmou o precedente pode abandoná-lo em julgamento futuro, caracterizando o overruling” (DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória**. 12ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 563).

55 Por exemplo, conferir: FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 86.

cendo a forte e imediata reação que sucedeu o julgamento da ADI n. 4.983/CE pelo STF⁵⁶.

Com efeito, ao apreciar o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.983/CE⁵⁷, em 06 de outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a Lei n. 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a prática da Vaquejada naquele ente federativo. Assim, em virtude dos efeitos *erga omnes* inerentes ao controle concentrado de constitucionalidade⁵⁸, proibiu-se a realização daquela atividade cultural nordestina em todo o território nacional.

A decisão judicial provocou irresignação em significativa parcela da sociedade, mormente na região Nordeste, onde a prática da vaquejada é culturalmente enraizada, estando há muito presente nas canções, na literatura, e nos filmes que retratam a realidade local. Nesse sentido, 3 mil vaqueiros, com 410 caminhões, 1,2 mil cavalos, 53 ônibus e 114 carros participaram de ato contra a decisão do STF. Os manifestantes se concentraram no Parque Leão, em Samambaia, e começaram a se deslocar para o centro de Brasília, onde fizeram um protesto em frente à Esplanada dos Ministérios⁵⁹.

Também foram registrados protestos em outros nove estados brasileiros⁶⁰, além de a *hashtag* #EuApoioAVaquejada ter perma-

- 56 Nesse sentido: DE CHUEIRI, Vera Karam; DE CASTILLO MACEDO, José Artur. Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 39, n. 80, p. 123-150, 2018; LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Tais Vasconcelos. A (in) constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 3, p. 119-160, 2018; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante; SILVEIRA, Rebeca Costa Gadelha da. A ficção da ponderação dos princípios no caso da vaquejada: backlash e retrocesso em pauta. In: Encontro Nacional do Conpedi, XXVII, 2018, Salvador. *Direito Ambiental e Socioambientalismo I*. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/a7hahv7u/496285LTx-FGAa815.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019. Para analisar, com precisão, os argumentos que infirmam as conclusões daqueles que não veem a ocorrência do efeito *backlash* no caso, conferir: REIS FILHO, Cláudio José Andrade dos. **O efeito backlash na jurisdição constitucional brasileira**: uma análise à luz do caso das vaquejadas. 2019. Orientador: André Luiz Batista Neves. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019, p. 59-63.
- 57 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 22 out. 2019.
- 58 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: Teoria e Prática**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 251.
- 59 **Vaqueiros ocupam Esplanada em ato contra proibição de vaquejadas**. Portal G1, 25 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/10/vaqueiros-ocupam-esplanada-em-ato-contra-proibicao-de-vaquejadas.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- 60 PITOMBO, João Pedro. **Proibição da vaquejada impulsiona protestos em nove**

necido nos *trending topics* do *Twitter* nas semanas subsequentes à decisão.

Mobilizados pela forte pressão popular e pelo inegável *lobby* promovido pelos setores econômicos que se beneficiam das vaquejadas, os parlamentares rapidamente aprovaram a Lei n. 13.364, de 29 de novembro de 2016, cujo artigo 1º “eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestações da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial”. Na mesma direção, o artigo 2º estabelece que “o rodeio, a vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, passam a ser consideradas manifestações da cultura nacional”, enquanto o artigo 3º eleva à condição de patrimônio cultural imaterial do Brasil o rodeio, a vaquejada e expressões decorrentes⁶¹. Neste processo legislativo, como bem observaram Eron Gordilho e Daniel Moura Borges, sequer foi ouvida a opinião do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgão competente para realizar estudos científicos e o registro das práticas que integram o patrimônio cultural imaterial do país⁶².

Ainda nesse cenário, em 15 de fevereiro de 2016, foi apresentada ao Senado Federal a PEC n. 50/2016, convertida na PEC 304/2017 ao chegar à Câmara dos Deputados, trazendo em sua justificacão os seguintes argumentos⁶³:

Ainda em tramitaçãõ no STF, a Açãõ Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983 foi proposta pelo Procurador-Geral da República, em maio de 2013, contra a Lei nº 15.299, de 8 de janeiro de 2013, do Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural. Em julgamento realizado em 6 de outubro de 2016, o Tribunal

Estados. Folha de São Paulo, 11 out. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1821890-proibicao-da-vaquejada-impulsio-na-protestos-em-nove-estados.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2019.

61 GORDILHO, Heron José de Santana; BORGES, Daniel Moura. Direito animal e a inconstitucionalidade da 96a emenda à Constituiçãõ Brasileira. **Sequência (Florianópolis)**, n. 78, p. 199-218, 2018, p. 200.

62 Ibidem, idem.

63 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituiçãõ nº 304, de 2017**. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituiçãõ Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Câmara dos Deputados: Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123843>. Acesso em: 22 out. 2019.

considerou procedente o pedido formulado na inicial e, ao declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada, asseverou que é permitida a regulamentação de manifestações culturais que envolvam animais, desde que ela seja capaz de evitar a crueldade sem a descaracterização da própria prática. Em que pese não ter sido sequer publicado o acórdão, a notícia da decisão tomada pela Suprema Corte suscitou intensa polêmica entre os apoiadores da prática e os defensores dos direitos animais, e chegou mesmo a ensejar o anúncio da formação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Vaquejada. Dessarte, a fim de encerrar a controvérsia que ainda cerca a questão, propõe-se a presente sugestão de emenda ao texto constitucional, por intermédio da qual se busca consignar na Lei Maior, com clareza, a permissão para que as práticas culturais de natureza imaterial que integram o patrimônio cultural brasileiro e comprovadamente não submetam os animais à crueldade possam se realizar sem óbices.

A referida proposta resultou na emenda constitucional n. 96, aprovada pelo Congresso Nacional em junho de 2017, com a seguinte redação:

Art. 1º O art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

Art. 225

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Dessa forma, o Poder Legislativo, ao menos até ulterior pronunciamento do STF⁶⁴, conformou a decisão proferida na ADI n. 4.983/CE, em clara demonstração de *backlash* no Brasil.

2.3.3 Os casos do casamento entre pessoas do mesmo sexo e da criminalização da homofobia

Vêm causando grandes discussões no palco político e social de boa parte do mundo “as mobilizações e contramobilizações”⁶⁵ atinentes aos direitos dos indivíduos e dos grupos LGBTI. Então, Jairo Antonio López, com vistas no contexto latino-americano, afirma que, inobstante gays, lésbicas, travestis, bissexuais, transexuais e pessoas intersex reivindicarem seus direitos, de maneira contínua, desde, pelo menos, a década de 1960, tendo obtido algumas conquistas recentes em países como Argentina, Brasil, Colômbia e México, fato é que sempre houve uma “resposta coordenada e ativa, liderada pelas igrejas, que têm pressionado os governos e questionado os êxitos jurídicos das minorias sexuais e o reconhecimento político de seus direitos humanos”⁶⁶.

No Brasil, de fato, os direitos dos grupos LGBTI são menos reconhecidos pelo Congresso Nacional do que pelas cortes. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, vem em uma escalada de decisões consideradas progressistas, que privilegiam o direito à igualdade e à não discriminação negativa. Contra esses pronunciamentos judiciais, contudo, costuma-se erguer um forte movimento social conservador que, quando não tem a força necessária para conformar os efeitos da decisão, fomenta ainda mais violência contra as minorias sexuais, sendo o Brasil o país que mais mata LGBTIs nas Américas⁶⁷.

64 A Procuradoria Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 227.175/2017, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 96, de 6 de junho de 2017; da expressão “a Vaquejada” contida nos arts. 1º, 2º e 3º, da Lei 13.364, de 29 de novembro de 2016, e da expressão “as vaquejadas” prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.220, de 11 de abril de 2001. JANOT, Rodrigo. ADI n. 227.175/2017. **Revista Brasileira de Direito Animal**, [S.l.], v. 12, n. 3, 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/24399/15025>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

65 Essas expressões têm sido utilizadas em diversos estudos produzidos na América Latina sobre o tema, como, por exemplo: LÓPEZ, Jairo Antonio. Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBT. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. **Estudios sociológicos**, v. 36, n. 106, p. 161-187, 2018; RUIBAL, Alba M. Movilización y contra-movilización legal: Propuesta para su análisis en América Latina. **Política y gobierno**, v. 22, n. 1, p. 175-198, 2015.

66 LÓPEZ, Jairo Antonio. Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBTI. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. **Estudios sociológicos**, v. 36, n. 106, p. 161-187, 2018, p. 162-163.

67 “Conforme os dados as Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais,

Em verdade, após o Supremo Tribunal Federal, em maio de 2011, apreciar a ADI n. 4.277 e a ADPF n. 132⁶⁸ – em cuja decisão se reconheceu a união homoafetiva como entidade familiar, com todos os direitos e deveres que emanam da união estável entre homem e mulher, consagrados no art. 226, §3º da Constituição Federal e no artigo 1.723 do Código Civil – notória foi a reação político-social promovida por alguns congressistas e pelos próprios setores da sociedade civil organizada: surgiram novas vozes favoráveis ao Projeto de Lei n. 6.583/13 (Estatuto da Família)⁶⁹, que define entidade familiar como sendo “o núcleo social formado a partir da união entre **um homem e uma mulher**, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”⁷⁰; houve passeatas contra a decisão, oportunidade em que grandes personalidades políticas reconhecidamente conservadoras chegaram a defender a criminalização da união homoafetiva⁷¹; além de a discussão sobre a possibilidade da “cura gay” ter ganhado novos tons.

Isso porque, também em 2013, foi apresentado o Projeto de Lei conhecido como “PL da cura gay”, de autoria do deputado federal João Campos (PSDB-GO), que embora tenha sido aprovado pela Comissão de Direitos Humanos, então presidida pelo deputado Marco Feliciano (PSC-SP), acabou sendo retirada de tramitação a

Trans e Intersexo (ILGA) o Brasil ocupa o primeiro lugar em homicídios de LGBTs nas Américas. Além disso, é também o país que mais mata travestis, mulheres transexuais e homens trans do mundo, segundo a organização não governamental *Transgender Europe (TGEU)*. O levantamento feito pelo Grupo Gay da Bahia (GGB) revela que em 2017, 445 lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais foram mortos em crimes motivados por homofobia, representando uma vítima a cada 19 horas. Os dados revelam o maior número de assassinatos registrados desde que o grupo iniciou o monitoramento anual, há 38 anos”. (Conferir em: “**Parem de nos matar**”: o Brasil é o país que mais mata LGBTs na América Latina. MPA Brasil. Disponível em <https://mpabrasil.org.br/artigos/parem-de-nos-matar-o-brasil-e-o-pais-que-mais-mata-lgbts-na-america-latina/>. Acesso em: 13 ago. 2019).

68 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Rel. Ministro Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 21 out. 2019.

69 PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 214, p. 189-202, 2017, p. 197.

70 Os grifos constam do original: Art. 2º Para os fins desta Lei, define-se entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre **um homem e uma mulher**, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

71 BRESCIANI, Eduardo. **Em ato contra gays, Silas Malafaia diz que união homoafetiva é crime**. Estado de São Paulo, 05 de junho de 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-ato-contra-gays-silas-malafaia-diz-que-uniao-homoafetiva-e-crime,1039203>. Acesso em: 13 ago. 2019.

pedido do próprio autor⁷². Nada obstante, em 2014, o deputado Pastor Eurico (PSB-PE) apresentou o projeto de Decreto Legislativo n. 1457/2014, que visa derrubar a resolução de 1999 do Conselho de Psicologia, que veda tratamentos com o objetivo de reverter a homossexualidade⁷³.

Já em 2016, o deputado Ezequiel Teixeira (PTN-RJ) apresentou o Projeto de Lei n. 4.931/2016, que dispõe acerca do “direito à modificação da orientação sexual em atenção à Dignidade Humana”⁷⁴. Dessa forma, tenta-se autorizar a aplicação de uma série de terapias com a finalidade de “auxiliar a mudança da orientação sexual, deixando o paciente de ser homossexual para ser heterossexual”⁷⁵.

Assim, provavelmente influenciado pela onda conservadora que se projeta no Brasil como aparente reação à decisão do STF na ADI n. 4.277 e na ADPF n. 132, um juiz da 14^a Vara do Distrito Federal deferiu um pedido de tutela provisória para suspender os efeitos da Resolução n° 001/1990, do Conselho Federal de Psicologia, determinando que o órgão “não a interprete de modo a impedir os psicólogos de promoverem estudos ou atendimento profissional, de forma reservada, pertinente à (re)orientação sexual, garantindo-lhes, assim, a plena liberdade científica acerca da matéria”⁷⁶.

Ao lado de tudo isso, alguns Estados, olvidando o teor da decisão vinculante do STF, sequer reconheciam a união estável entre pessoas do mesmo sexo, de modo que foi necessário que o Conselho Nacional de Justiça editasse a Resolução n. 175, de 14 de maio de 2013, segundo a qual “é vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil

72 DOS SANTOS ZAGURSKI, Adriana Timoteo. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, v. 16, n. 03, 2017, p. 171.

73 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1457, de 2014**. Susta os efeitos da Resolução n° 01, de 22 de março de 1999, editada pelo Conselho Federal de Psicologia - CFP. Câmara dos Deputados: Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=6111176>. Acesso em: 12 out. 2019.

74 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4931, de 2016**. Dispõe sobre o direito à modificação da orientação sexual em atenção à Dignidade Humana. Câmara dos Deputados: Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081600>. Acesso em: 21 out. 2019.

75 **Na Câmara, projeto de “cura gay” segue tramitando**. Carta Capital, 19 set. 2017. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/na-camara-projeto-de-cura-gay-segue-tramitando>. Acesso em: 8 set. 2018.

76 BETIM, Felipe. **‘Cura gay’: o que de fato disse o juiz que causou uma onda de indignação**. El País Brasil, 20 set. 2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/19/politica/1505853454_712122.html. Acesso em: 9 set. 2018.

ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo”⁷⁷.

Embora aparentemente pacificado ao menos no plano jurídico, o dissenso em torno dos direitos LGBTI voltou a ocupar o debate nacional com o julgamento, pelo STF, da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26 e do Mandado de Injunção n. 4733, no primeiro semestre de 2019⁷⁸. Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reconheceu a mora do Congresso Nacional para incriminar atos atentatórios a direitos fundamentais dos integrantes da comunidade LGBT, aprovando-se a tese proposta pelo relator, a fim de estabelecer que o conceito de racismo ultrapassa aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos e alcança a negação da dignidade e da humanidade de grupos vulneráveis. Assim, na prática, criminalizou-se a homofobia.

Para além das críticas dogmáticas feitas à decisão, a este trabalho interessam as reações político-sociais que em razão dela emergiram. O Presidente da República, Jair Bolsonaro, criticou o pronunciamento da Corte, classificando-o como completamente equivocado e afirmando que “se tivesse um ministro evangélico no Supremo, ele poderia pedir vista do processo e ‘sentar em cima dele’”⁷⁹.

No Congresso Nacional, a movimentação foi intensa. O Senador Marcos Rogério (DEM/RO) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo n. 401/2019⁸⁰, por meio do qual pretendia sustar “os efeitos legislativos” do acórdão proferido pelo STF na ADO n. 26 e no MI n. 4733. Em que pese o projeto tenha sido posteriormente arquivado a pedido do próprio autor, a Câmara dos Deputados ainda pode deliberar sobre a matéria, já que tramita na casa o Projeto de Lei n. 3.266/2019, de autoria do Deputado Federal Márcio Labre

77 **Casamento homoafetivo:** norma completa quatro anos. Conselho Nacional de Justiça, 10 de maio de 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84740-lei-sobre-casamento-entre-pessoas-do-mesmo-sexo-completa-4-anos>. Acesso em: 13 ago.2019.

78 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão n° 26.** Rel. Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

79 **Bolsonaro diz que decisão de homofobia é errada e pode prejudicar gays.** Exame, 14 jun. 2019. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-diz-que-decisao-da-homofobia-e-errada-e-pode-prejudicar-gays/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

80 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo da Câmara de Deputados n° 401, de 2019.** Susta os efeitos legislativos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n° 26 e do Mandado de Injunção (MI) n° 4.773. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/137322>. Acesso em: 20 out. 2019.

(PSL/RJ), que expressamente dispõe que “não se enquadra, nem de forma análoga, em qualquer hipótese e a qualquer tempo, nas tipificações de crime de preconceito de raça ou de cor, a homofobia ou outra forma de orientação sexual”⁸¹.

O mais interessante, neste caso, é a justificativa do projeto, cujo teor evidencia o *backlash* legislativo à decisão do Supremo Tribunal Federal ao afirmar que

Em se tratando de matéria penal, a produção legislativa se impõe previamente como pressuposto fundamental para o enquadramento em ato criminal. No mérito a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO nº 26 e o Mandado de Injunção - MI nº 4733 evidenciam tentativa de forçar o reconhecimento de “direitos”, via Supremo Tribunal Federal e não no âmbito do Poder Legislativo, para um tipo de grupo social minoritário cuja prática sexual e modelo de vida desejam estes, seus adeptos, impor-se como nova categoria humana, como uma nova raça, distinta das demais, no ordenamento jurídico do país. Para tanto, negam até a consagrada ciência, no campo da biologia, afirmando que “ninguém nasce homem ou mulher”. A consequência, caso haja decisão do Supremo Tribunal Federal indicando e solicitando ao Poder Legislativo a elaboração de legislação no sentido de tipificar a homofobia como crime de racismo, é a de que a Corte Suprema manifestamente se considera acima dos Poderes da República. Neste sentido, o STF se consolidará como Poder usurpador, sem fronteiras e, seus ministros, figurarão como uma classe da burocracia especialíssima da nação brasileira, pois suas vozes e atos terão contornos de impossibilidade de serem contraditados no regime vigente de ordem do Estado. Portanto, é urgente e necessária a aprovação desta propositura para definir os limites de interpretação desta norma⁸².

81 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 3266/2019**. Acrescenta Parágrafo Único ao Artigo 1º da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206190>. Acesso em: 13 ago. 2019.

82 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 3266/2019**. Senado Federal. Acrescenta Parágrafo Único ao Artigo 1º da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206190>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Outro dado importante a se ter em conta é que, conquanto a Corte tenha assumido uma posição progressista a respeito desta e das demais temáticas acima trabalhadas, as estatísticas demonstram o crescimento do número de pessoas adeptas ao conservadorismo no Brasil⁸³.

Neste ponto, o raciocínio de Mark Lilla, malgrado desenvolvido com vistas na sociedade estadunidense, também se amolda à realidade brasileira. Para o professor da Universidade Columbia, o incremento do conservadorismo, além de estar associado ao distanciamento social das esquerdas, tem a ver com o fato de os liberais tenderem a recorrer às cortes para contornar o processo legislativo sempre que o parlamento deixa de produzir os resultados por eles desejados⁸⁴. Ao assim atuar, as forças progressistas abdicam do poder de convencimento inerente à democracia, o qual passa a ser monopolizado pela ultradireita, que acaba vencendo eleições e obtendo êxitos político-legislativos significativos⁸⁵.

Dada a complexidade do tema, ele será melhor estudado nos itens a seguir. Isso porque, demonstrado como se deram as primeiras manifestações do *backlash*, faz-se necessário compreender a arquitetura política e constitucional que proporciona sua manifestação no Brasil. É que para saber se o fenômeno possui relação com a crise político-institucional brasileira, antes é preciso investigar de qual contexto ele exsurge e em qual ambiência sócio-política ele se insere.

3 PROTAGONISMO JUDICIAL, *BACKLASH* E CRISE INSTITUCIONAL

Como se observa nos exemplos explorados no item anterior, o efeito *backlash* está intrinsecamente relacionado ao protagonismo judicial, de modo que a sua manifestação somente é possível nos sistemas jurídicos filosoficamente calcados no pós-positivismo constitucionalista, responsável por conferir maior liberdade inter-

83 ROSÁRIO, Miguel do. **A pesquisa ibope sobre o grau de conservadorismo no brasil**. O cafezinho, 25 abr. 2018. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2018/04/25/a-pesquisa-ibope-sobre-o-grau-de-conservadorismo-no-brasil/>. Acesso em: 23 nov. 2019.

84 LILLA, Mark. **O progressista do ontem e do amanhã**: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. Tradução de Berilo Vargas – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 34.

85 *Ibidem*, p. 82.

pretativa aos magistrados, doravante desamarrados dos grilhões exegético-positivistas⁸⁶.

A compreensão do fenômeno dentro dos limites propostos por este trabalho, portanto, pressupõe uma breve análise da expansão do Poder Judiciário no Brasil, a fim de entender como a “judicialização da política” modificou a tradicional visão acerca da separação dos poderes em nosso país. Este estudo, mesmo que superficial, é relevante, sobretudo porque, conforme se verá, é essa “nova separação dos Poderes” que fornece os elementos mais essenciais ao desenvolvimento do *backlash*.

3.1 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A NOVA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL

Percebida desde o início do século passado⁸⁷, a judicialização da política, segundo Luís Roberto Barroso, “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo”⁸⁸. Nesse sentido, reconhece-se que a sua ocorrência implica necessário aumento da autoridade dos juízes e tribunais, aos quais se transfere maior porção de poder, a fim de legitimar uma atuação mais próxima da sociedade⁸⁹.

A este fenômeno, atribuem-se causas diversas. Sob o enfoque sociológico, sustenta-se que questões políticas têm sido judicializadas em decorrência da descrença da população nos Poderes Legislativo e Executivo⁹⁰, fato associado à perda de confiança nas

86 Conforme elucida Ricardo Maurício Freire Soares, “A alternativa pós-positivista para a materialização do direito justo passa pelo uso adequado dos princípios jurídicos, como reguladores teleológicos e axiológicos da compreensão direito, ao permitir o desenvolvimento de uma interpretação capaz de materializar as exigências contingentes de justiça”. (SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 139).

87 Dirley da Cunha Jr. afirma que “desde o início do século passado, com o advento das Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), percebemos uma crescente judicialização da política, na medida em que as Constituições passaram a incorporar em seus textos, objetivos e diretrizes políticas, transformando em questões jurídicas as questões de política. Qualificadas como questões jurídicas, as atividades políticas do Estado, quando não regularmente cumpridas, submetem-se ao crivo do Judiciário, aqui residindo a própria essência da judicialização da política”. (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A judicialização da política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 26., 2016, p. 156).

88 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009, p. 19.

89 Ibidem, idem.

90 YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencia-

próprias normas jurídicas, como parte do processo de “crise da representação política”⁹¹.

Esta faceta sociológica da judicialização, de outro lado, complementa-se com a vertente política, resultante da mobilização de certos agentes ou partidos políticos que, para se escusarem do ônus eleitoral da deliberação acerca de determinados temas, preferem levá-los até os tribunais, a fim de que sobre estes recaia a responsabilidade deliberativa⁹².

Filosoficamente, a sua ocorrência é normalmente atrelada à superação do silogismo positivista-exegético pelos ideais do pós-positivismo, inseridos no contexto neoconstitucionalista, caracterizado pelo reconhecimento da força normativa dos princípios, pela rigidez constitucional e pela supremacia da Constituição⁹³.

Já em uma leitura histórica, tem-se que a judicialização da política no Brasil somente se desenvolveu a partir da redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹⁴. É que o ambiente democrático, por um lado, possibilitou o fortalecimento do Poder Judiciário, doravante cercado de garantias constitucionais; e, por outro, reavivou a cidadania, conferindo maior nível de informação e de consciência de direitos às parcelas populacionais que agora buscam a tutela dos seus interesses perante juízes e tribunais⁹⁵.

Essa mudança histórica é o ponto de partida para a estruturação de uma nova arquitetura institucional, especialmente porque a Constituição Federal de 1988 cuidadosa e estrategicamente⁹⁶

lidades e riscos. **Sur, Rev. int. direitos human.(Impr.)**, v. 4, n. 6, 2007, p. 60.

91 FAZIO, Cesar Cipriano de. **Panorama sobre o ativismo judicial e a judicialização da política no Direito brasileiro**. In: *Direito Constitucional: Novo direito constitucional*. Org. Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 1573.

92 Nesse sentido, Rodrigo Yepes afirma que “esse interesse cidadão em judicializar certos conflitos foi acompanhado às vezes por um interesse de certos atores políticos (partidos ou mesmo governos) em despolitizar alguns temas sensíveis, para não assumir os custos de sua decisão, ou para dar continuidade a certas questões diante das quais aconteceu um bloqueio em nível institucional. Por isso, aceitam ou até mesmo promovem a transferência desses assuntos aos juízes” (YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **Sur, Rev. int. direitos human.(Impr.)**, v. 4, n. 6, 2007, p. 61).

93 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 269-271.

94 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009, p. 19.

95 Ibidem, idem.

96 Conforme explica a professora Flávia Lages de Castro, “o caráter enciclopédico da Constituição derivava do medo do retorno ao arbítrio, ainda muito recente na me-

dispôs acerca de inúmeras matérias que, até então, eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária⁹⁷.

Com efeito, a Constituição de 1988 trouxe texto ambicioso, compromissário e analítico⁹⁸, passando a funcionar enquanto “acoplamento estrutural” que liga e intermedeia os sistemas político e jurídico⁹⁹. Desse modo, a Constituição promoveu a judicialização da política e, em certo grau, a politização da justiça¹⁰⁰, uma vez que, em decorrência do seu “compromisso maximizador”¹⁰¹, transcendeu os temas propriamente constitucionais e regulamentou pormenorizada e obsessivamente um amplo campo das relações sociais, econômi-

mória nacional. A Lei Maior parecia ser o lugar mais protegido que as conquistas democráticas poderiam ficar”. (CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 7, 2007, p. 564).

- 97 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009, p. 20.
- 98 SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-148, 2007, p. 123-128.
- 99 Segundo Marcelo Neves, “No Estado de Direito, a diferenciação de política e direito realiza-se mediante a Constituição. [...] De acordo com esse modelo, Luhmann vai definir a Constituição como “acoplamento estrutural” (strukturelle kopplung) entre política e direito. Nessa perspectiva, a Constituição em sentido especificamente moderno não se apresenta simplesmente como uma via de prestações recíprocas, mas antes como mecanismo de interpretação permanente e concentrada entre dois sistemas sociais autônomos, a política e o direito” (NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 95-97).
- 100 Segundo Rodrigo Uprimny Yepes, “[...] a judicialização dos conflitos políticos tende quase inevitavelmente a politizar, no mau sentido do termo, os conflitos judiciais. Os tribunais e os processos se convertem em cenários e instrumentos de estratégias de atores políticos, o que desestabiliza profundamente o papel do sistema judiciário como garantidor dos direitos das pessoas e das regras do jogo democrático. O direito deixa de ser a regra geral que toda a comunidade reconhece, pois o sentido das normas é considerado manipulável conforme os interesses. A opinião começa então a desconfiar de todas as decisões judiciais, com o que se compromete a legitimidade mesma da administração de justiça. Isso é ainda mais grave em democracias precárias, pois nelas a independência do poder judiciário está longe de estar consolidada” (YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **Sur, Rev. int. direitos human. (Impr.)**, v. 4, n. 6, 2007, p. 67).
- 101 “Participaram do momento constituinte tanto as diversas forças democratizantes como aquelas que apoiaram e se beneficiaram do regime autoritário. Isso explica sua natureza compromissária. A elaboração da Carta Magna deu-se num contexto de forte desconfiança, fragmentação política e ausência de uma visão hegemônica sobre o país. Esse ambiente explica por que, de modo geral, os diversos atores buscaram maximizar interesses, prerrogativas e aspirações próprios, entrincheirando-os no corpo constitucional. O resultado dessa estratégia foi uma Constituição ampla, detalhista, ambiciosa e, em muitos aspectos, contraditória. Daí a ideia de um compromisso maximizador” (VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018).

cas e públicas¹⁰². Esses desenhos institucionais viabilizaram, pela primeira vez na história do Brasil, o equacionamento dos mais relevantes conflitos políticos e sociais a partir da Constituição.

Assim, tem-se utilizado os parâmetros constitucionais, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para deliberar acerca “do *impeachment* de um Presidente da República até reformas da Previdência Social; do aborto de feto anencefalo até o controle de atos de CPI’s”¹⁰³, de modo que “raros são os dias em que as decisões do Tribunal não se tornam manchete dos principais jornais brasileiros, seja no caderno de política, economia, legislação, polícia e eventualmente nas páginas de ciências, educação e cultura”¹⁰⁴.

Tal marca do novo constitucionalismo brasileiro resvalou na expansão da jurisdição constitucional, já que a Constituição Federal de 1988, além de ter ampliado o direito de propositura, também deu ensejo aos novos mecanismos de controle concentrado, como a ação declaratória de constitucionalidade e a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental¹⁰⁵. Dessa forma, precisa é a doutrina de Dirley da Cunha Júnior ao pontuar que a função do Poder Judiciário já não está mais “circunscrita à composição e solução de meros conflitos de natureza intersubjetiva, pois abrange, numa visão mais ampla e contemporânea, as controvérsias de natureza coletiva e de caráter constitucional”, a fim de assegurar o Estado Democrático de Direito, os direitos humanos, os direitos fundamentais e os valores constitucionais¹⁰⁶.

Isso fica mais claro quando se notam as mudanças promovidas pelo texto constitucional de 1988 nos mecanismos de *judicial review*, que doravante se viram ampliados e robustecidos, configurando um dos sistemas de controle de constitucionalidade mais abrangentes do mundo¹⁰⁷. De fato, o modelo misto ou eclético adotado no Brasil simultaneamente permite o controle difuso, a ser

102 VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracy. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008, p. 446.

103 SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-148, 2007, p. 114.

104 VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracy. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008, p. 442.

105 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Bol. Fac. Direito U. Coimbra**, v. 81, p. 233, 2005, p. 239.

106 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: Teoria e Prática**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 892.

107 *Ibidem*, *idem*.

realizado por qualquer juiz ou tribunal, e o controle concentrado, cuja competência é do Supremo Tribunal Federal (em se tratando do controle no âmbito federal) e dos Tribunais de Justiça (em se tratando do controle no âmbito estadual).

Assim, os esteios constitucionais instaurados pela ordem de 1988, diretamente relacionados aos ideais do *welfare state*, da promoção da cidadania e da preservação da dignidade da pessoa humana, modificaram toda a envergadura do Poder Judiciário, agora corresponsável pela garantia dos direitos fundamentais e do Estado democrático de Direito¹⁰⁸. Por isso, parcela da doutrina passou a defender que “o Estado Social exige uma reformulação da clássica divisão funcional dos Poderes, no sentido de uma distribuição de funções que garanta um sistema eficaz e equilibrado de controle recíproco”¹⁰⁹.

O próprio professor Lenio Luiz Streck, que atentamente aponta alguns dos perigos alusivos ao protagonismo judicial exacerbado¹¹⁰, reconhece que “o órgão encarregado de realizar a jurisdição constitucional deve ter uma nova inserção no âmbito das relações dos poderes de Estado, levando-o a transcender as funções de *checks and balances*”¹¹¹. Segundo ele, deve-se adotar a perspectiva de que os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos têm precedência mesmo contra textos legislativos produzidos por maiorias parlamentares¹¹².

A doutrina majoritária, então, adotou visão segundo a qual as Cortes funcionariam enquanto ambiente mais adequado para a garantia dos direitos das minorias sociais, dada sua atuação contramajoritária.

Diante de todos esses fatores, que modificaram o *modus operandi* do Judiciário, os tribunais – especialmente o STF – acumularam às suas tradicionais funções outras que, historicamente, estiveram na órbita dos demais poderes¹¹³.

Efetivamente, o influxo de temas originários do sistema político no sistema jurídico passou a obrigar os órgãos judiciais – sobretudo

108 Ibidem, p. 159.

109 Ibidem, 160.

110 Conferir, por exemplo: STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica em crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018; STRECK, Lenio Luiz. **O Que é Isto?**: Decido Conforme Minha Consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

111 STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008, p. 31.

112 Ibidem, idem.

113 ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 164.

o Supremo Tribunal Federal – a se posicionarem, assumindo um lado nos desacordos morais historicamente enraizados na sociedade. Como visto, o *backlash* se viabiliza nesse contexto, mediante um plexo de atos jurídico-políticos que, na tentativa de manter o *status quo* dominante, se articula e se manifesta, dentre outras maneiras, por meio de protestos, críticas jornalísticas, revoltas sociais e medidas legislativas.

Desse modo, é razoável reconhecer a existência de uma espécie de disfunção episódica no sistema de *checks and balances*, já que o Poder Legislativo, amiúde, tem resistido às decisões do Supremo Tribunal Federal em matérias moralmente controversas. Na prática, vislumbra-se que a pacificidade que se espera dos diálogos institucionais é frequentemente substituída por um difícil jogo de “ataques” recíprocos entre os Poderes, que, apesar de poderem resultar em aprendizagem democrática a longo prazo, igualmente podem conduzir à crise político-institucional no curto espaço em que costumam ocorrer¹¹⁴.

3.2 DISFUNÇÃO NO CHECKS AND BALANCES E O BACKLASH NO CONTEXTO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988, ao positivar que os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si (artigo 2º), expressamente reconheceu o diálogo institucional que entre eles deve existir. Se assim não fosse, estaria o sistema jurídico inarredavelmente desconectado da concretude fática, negando, na constituição escrita, o modo como os “fatores reais do poder”¹¹⁵ materialmente se manifestam.

Especialmente no caso dos países marcados pela “modernidade periférica” – realidade em que se enquadra o Brasil, como classifica Marcelo Neves –, a comunicação sistêmica do mundo jurídico (aqui representado pelo Judiciário) com o mundo político (aqui representado pelo Legislativo) se mostra ainda mais frequente, ultrapassando, em certas circunstâncias, os próprios parâmetros traçados pela Constituição¹¹⁶.

114 MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 214.

115 A expressão é de Ferdinand Lassalle, para quem “os fatores reais do poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são” (LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 10-11).

116 Para um profundo estudo sobre o tema, ver: NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

Segundo o professor da Universidade Nacional de Brasília, nestes Estados, “não estão definidos claramente os critérios de uma esfera de juridicidade”¹¹⁷, de modo que “o direito encontra-se permanentemente em crises de identidade, muito mais graves do que as crises de adaptação por que passa o sistema jurídico na modernidade central”¹¹⁸. Assim, para ele, a reprodução do Direito e da sociedade na “modernidade periférica” envolve uma “miscelânea social de códigos e critérios”, de modo que as fronteiras do campo jurídico e da esfera estatal se tornam confusas e indefinidas perante outros âmbitos do agir, assim como as fronteiras entre a política e o Direito¹¹⁹.

Diante disso, é razoável concluir que os diálogos institucionais no Brasil, para além de terem base constitucional, decorrem da própria cultura da modernidade periférica do país. Isto é, como os sistemas jurídicos e políticos não lograram a diferenciação funcional obtida nos países da “modernidade central”, é escorreito afirmar que a atividade parlamentar, na realidade brasileira, possui ampla comunicabilidade com a atividade judicante e vice-versa.

Com efeito, a própria Constituição estabelece pontos de interseção entre as atividades judiciais, legislativas e executivas, pelo que é inexorável reconhecer que a arquitetura constitucional institucionalizou um modelo que viabiliza e fomenta o diálogo entre as instituições. Nesse sentido, Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto salientam que “os juízes têm um papel interdependente na democracia, eles sozinhos não definem a doutrina jurídica, mas, participam em um diálogo com outros órgãos do governo, e também com o povo”¹²⁰. Assim, não é exagerado afirmar que o *backlash* está situado no cerne do diálogo institucional intrínseco ao sistema de *checks and balances*, podendo ser compreendido como disfunção episódica desse modelo de autocontenção.

É que os diálogos institucionais entre os Poderes podem ocorrer de maneira pacífica ou ofensiva¹²¹, de modo que, inobstante

117 NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 239.

118 Ibidem, p. 240.

119 Ibidem, p. 244.

120 CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015, p. 188.

121 Nesse sentido, Conrado Hubner Mendes afirma que “Na separação de poderes, a interação é inevitável. A interação deliberativa é um ganho; a interação puramente adversarial, se não chega a ser uma perda, desperdiça seu potencial epistêmico” (MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e de-**

haja decisões políticas ou jurídicas cujos efeitos sociais passam praticamente despercebidos, existem aquelas que, por repercutirem em dissensos morais socialmente enraizados, geram contra-ataque apto a configurar o *backlash*.

Destarte, embora a “espiral de decisões”¹²² oriundas desses Poderes, quando pacificamente exaradas, possa resultar no amadurecimento democrático e na melhoria dos fundamentos que as sustentam, o inverso ocorre no ambiente de animosidade institucional, em que cada fase decisória é sucedida por outra fase de ataque.

Para melhor compreensão da questão, esclarecedoras são as considerações feitas por Valmir Chaves de Oliveira Neto¹²³, que em recente trabalho argumentou que

A considerar o diálogo como “fato” na separação de poderes (premissa adotada), há de se ressaltar que a sua forma e intensidade não são dadas de maneira uma pelo sistema constitucional. Nesse sentido, propõe-se a existência de ao menos duas grandes formas de diálogo: o diálogo pacífico (preventivo ou de ajuste) e o diálogo “Thrust-and-parry” (ou ofensivo).

[...]

O diálogo pacífico se dá no consenso e sem um alto grau de belicosidade, é uma interação tendente a uma adequação de posições ao pensamento

liberação. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 214).

122 Quando nos referimos a “espiral de decisões”, fazemos referência às sucessivas rodadas procedimentais que compõem os diálogos institucionais. Sobre o tema, tem-se afirmado que: Em substituição a uma leitura tradicional da separação dos poderes, a prática dos diálogos institucionais procura evidenciar pelo menos dois aspectos a respeito da formulação de decisões de casos controvertidos. Primeiro, as decisões, tomadas em qualquer um dos poderes, passam a ter um caráter parcialmente definitivo, pois, podem ser contestadas em outras instâncias públicas. Segundo, cada espaço de poder possui características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, pois, uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso concreto em apreço. Destarte, do mesmo modo que o Legislativo costuma adotar um discurso político para a formação de consenso, o Judiciário precisa traduzir demandas políticas em termos jurídicos” (CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015, p. 189).
Ibidem, idem.

123 OLIVEIRA NETO, Valmir Chaves de. A relação “estocada-e-bloqueio” dos poderes legislativo e judiciário: falibilidade dos argumentos de supremacia institucional, “última palavra decisória” e diálogo institucional. In: Dirley da Cunha Junior; Lázaro Alves Borges; Yago da Costa Nunes dos Santos. (Org.). **Os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Salvador: Paginea, 2018, v. I, p. 327-350, p. 341-342.

de cada instituição e, por óbvio, a adequação da interpretação constitucional.

[...]

Já o diálogo ofensivo será aqui chamado de diálogo “*Thrust-and-parry*”. A ideia do “*Thrust-and-parry*” foi proposta por Llewelyn (realista americano) numa ideia de “jogo concertado” (“*Thrust-and-parry*” – estocadas-e-bloqueios) de deslocamentos entre um esforço construtivo na argumentação de fundamentação.

Essa relação de estocada-e-bloqueio pode ser ilustrativa do fenômeno dos ataques e contra-ataques no diálogo entre o legislativo e o judiciário, mormente quando não há um consenso mínimo entre as instituições. Neste ponto, o papel contradispositivo do diálogo é latente.

Percebe-se, assim, que, malgrado a teoria dos “diálogos institucionais”¹²⁴ não constitua o objeto central de estudo do presente trabalho, seus conceitos são úteis aos propósitos desta pesquisa, mormente porque é plausível reconhecer a existência de uma correspondência, ao menos parcial, entre a relação de “estocadas-e-bloqueios” que marca os diálogos ofensivos dos Poderes e o *backlash* no contexto do que se tem chamado de “jogo duro constitucional”.

A ideia de “jogo duro constitucional” (*constitutional hardball*), inicialmente explorada por Mark Tushnet, é constituída sob a lógica de que os atores políticos, em certas circunstâncias, realizam condutas institucionais que, conquanto respeitem a forma constitucional, desrespeitam as finalidades substanciais da Constituição. Esse tipo de atitude, mesmo que numa análise aligeirada aparente ser compatível com o Estado Democrático de Direito, na verdade o macula e o empurra para a crise¹²⁵.

Tushnet tem descrito o jogo duro constitucional como uma técnica racional adotada por certos agentes políticos¹²⁶. Segundo ele, estes atores políticos veem a si mesmos enquanto jogadores

124 A teoria dos diálogos institucionais é uma terceira via realista, que se apresenta enquanto alternativa que, ao sustentar a ideia de “última palavra provisória”, evidencia a própria concepção de freios e contrapesos delineada por Montesquieu. (Para um estudo aprofundado sobre o tema, ver: MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo).

125 TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **J. Marshall L. Rev.**, v. 37, p. 523, 2003, p. 523.

126 Ibidem, p. 528.

que pretendem se manter em uma certa posição; eles acreditam que as controvérsias políticas que suas ações provocam são boas apostas; e que a derrota deles e a vitória dos seus oponentes seria um revés sério, talvez permanente, para as posições políticas por eles ocupadas¹²⁷.

Para exemplificar o fenômeno, pode-se afirmar que o jogo duro constitucional se manifestou, no Brasil, quando o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, aceitou o pedido de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff como retaliação à decisão dos parlamentares petistas, que, na comissão de ética, votaram pelo prosseguimento do processo de cassação de seu mandato¹²⁸. Outra ocasião em que o jogo duro se apresenta com certa nitidez é quando a então Presidente Dilma Rousseff anunciou a nomeação do ex-presidente Lula como Ministro da Casa Civil. O ato administrativo, em seguida invalidado por decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, do STF, foi vista por muitos como uma tentativa de conferir ao ex-mandatário foro por prerrogativa de função, deslocando seus processos, que tramitavam na 13ª Vara Federal de Curitiba, para o Supremo Tribunal Federal¹²⁹. Nessa senda, há quem perceba na própria decisão monocrática de Mendes uma estocada constitucional.

Já no contexto de diálogos institucionais entre o Poder Judiciário e as forças políticas, sobretudo do parlamento, reconhece-se que o diálogo “*Thrust-and-parry*”, por ser mais agressivo, representa uma “relação de ataque e contra-ataque entre os poderes, de resposta a ‘uma última palavra provisória’ com outra e nova ‘última palavra provisória’”¹³⁰. Ou seja, o *backlash* legislativo nada mais é do que o jogo duro constitucional no âmbito das relações entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

Esse raciocínio é plenamente aplicável, por exemplo, ao *backlash* legislativo que sucedeu o julgamento da ADI n. 4.983/CE, oportunidade em que, conforme demonstrado nos itens anteriores, o STF declarou inconstitucional lei do Ceará que regulamentava

127 Ibidem, p. 523.

128 URIBE, Gustavo; BRAGON, Ranier. **Em retaliação a PT, Cunha ameaça deflagrar impeachment de Dilma**. Folha de São Paulo, 02 dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1714020-em-retaliacao-a-pt-cunha-ameaca-deflagrar-impeachment-de-dilma.shtml>. Acesso em: 29 ago. 2019.

129 **STF arquiva pedido para reconhecer nomeação de Lula como ministro de Dilma**. Portal G1, 29 mar. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/29/stf-arquiva-pedido-para-reconhecer-nomeacao-de-lula-como-ministro-de-dilma.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2019.

130 TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **J. Marshall L. Rev.**, v. 37, p. 523, 2003, p. 347.

a vaquejada, proibindo a prática cultural em todo o país¹³¹. A esta decisão (“primeira palavra provisória”), seguiu-se a edição da Lei n. 13.364/2016 e da Emenda Constitucional n. 96/2017 (“segunda palavra provisória”), as quais, juntas, conformaram o pronunciamento do STF, criando uma nova “rodada procedimental”¹³². Além disso, como a Procuradoria Geral da República propôs a ADI n. 227.175/2017, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 96/2017, o STF pode voltar a deliberar sobre a matéria, em uma “terceira nova palavra provisória”, que comporá mais uma “rodada procedimental”.

Tudo isso demonstra que, na prática, o *backlash* legislativo às decisões do Supremo Tribunal Federal se insere no contexto das reações agressivas de contra-ataque entre os Poderes, caracterizando-se enquanto retaliação institucional típica do “jogo duro constitucional”. Em síntese, existe uma certa convergência entre o *backlash*, os diálogos de estocadas-e-bloqueios (“*Thrust-and-parry*”) e o jogo duro constitucional.

Há quem defenda que o Supremo Tribunal Federal somente ingressou, de modo ativo, nestas “batalhas institucionais”, após o julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão), tendo atuação reforçada a partir da Operação Lava-Jato¹³³. Argumenta-se que, durante o julgamento dos casos envolvendo os recentes escândalos de corrupção, prerrogativas institucionais foram utilizadas de maneira mais incisiva e contundente do que o convencional, de modo que é possível colher diversos exemplos de estocadas institucionais ou “jogo duro”¹³⁴. Explicando detalhadamente sua visão acerca destas questões, Oscar Vilhena Vieira¹³⁵ afirma que

Nos últimos cinco anos, mergulhamos numa forte turbulência, marcada por uma escalada de jogadas constitucionais cada vez mais duras, pelas

131 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 22 out. 2019.

132 O termo foi utilizado por Conrado Hubner Mendes, que ao tratar do diálogo entre os Poderes Legislativo e Judiciário argumenta: “A interação ao longo do tempo é o fenômeno a ser percebido aqui. Dependendo de cada constituição, haverá um nível decisório ‘último, porém provisório’ (legislativo ou judicial), além do qual não há recurso institucional adicional, exceto pelo reinício do processo, numa nova rodada procedimental” (MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 44).

133 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 43-44.

134 Ibidem, p. 51.

135 Ibidem, p. 67.

quais atores políticos e institucionais passaram a se utilizar de seus mandatos e prerrogativas para alterar as relações entre os poderes estabelecidos. Para aumentar a complexidade da questão, essas jogadas pesadas, ou estocadas institucionais, que perduram no tempo e geram círculos de retaliação, vêm sendo empregadas ora na proteção da ordem constitucional, ora apenas com o objetivo de infligir derrotas aos adversários, evadir-se de suas responsabilidades legais ou simplesmente ampliar o poder dentro do sistema constitucional.

Muito semelhantes são as considerações traçadas por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt ao sustentarem que o “jogo duro” se caracteriza pela atuação que, inobstante legal, se localiza no limite da institucionalidade, desbordando as finalidades precipuamente constitucionais para funcionar enquanto ataque a um adversário ou a outro órgão de poder¹³⁶.

O “jogo duro”, portanto, caracteriza-se pelo abandono da “reserva institucional” e da “tolerância mútua”, que, conquanto sejam conceitos empregados como “regras não escritas da política”, devem trilhar todo o diálogo político-institucional, porque decisivas para o funcionamento das democracias¹³⁷. Nesse contexto, Levitsky e Ziblatt reconhecem que “o Judiciário também pode ser convocado para fazer jogo duro”, assim como “os legislativos também podem exagerar suas prerrogativas constitucionais”.¹³⁸

Sucedem que, se a escalada do “jogo duro” no âmbito do Executivo pode comprometer as “grades de proteção da democracia”¹³⁹, é adequado concluir que sua ocorrência no âmbito das relações entre os Poderes Legislativo e Judiciário têm efeito semelhante. É que o *backlash* fomenta a divisão da opinião pública e a polarização ideológica – acontecimentos sociais que, embora em certa medida contribuam para o fortalecimento democrático, também podem destruir as próprias normas que regem a democracia¹⁴⁰.

Por isso, Daniel Ziblatt e Steven Levitsky atentam para a peculiaridade de que, quando “diferenças socioeconômicas, raciais e religiosas dão lugar a sectarismo extremo, situação em que as sociedades se dividem em campos políticos cujas visões de mundo

136 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 125.

137 Ibidem, p. 10.

138 Ibidem, p. 126.

139 Ibidem, p. 129.

140 Ibidem, p. 132.

são não apenas diferentes, mas mutuamente excludentes, torna-se difícil sustentar a tolerância”¹⁴¹.

É bem verdade que não se tem registro de que o *backlash* tenha provocado, de maneira isolada, a derrocada de democracias. Contudo, o fenômeno tem sido responsável pelo enfraquecimento institucional em alguns momentos da história norte-americana¹⁴², assim como já provocou a perpetuação de conflitos armados na Colômbia¹⁴³ e, recentemente, junto com outros fatores, tem produzido um agravamento da crise de confiança da população nos Poderes Legislativo e Judiciário do Brasil.

Não se ignora, por óbvio, que outros elementos – como, por exemplo, os escândalos da corrupção generalizada, a crise econômica, e a instabilidade política proporcionada pelo *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff – contribuíram, certamente em grau mais elevado, para a crise institucional delineada no Brasil. Mas, o que se percebe é que o *backlash* legislativo também é um desses fatores que, mesmo secundariamente, formou a estrutura do cenário brasileiro contemporâneo.

Essa estrutura será estudada no item a seguir, a fim de que possa ser melhor vislumbrada a relação entre o *backlash* e a crise institucional brasileira, marcada pela radicalização do discurso político, pelo ataque aos órgãos de justiça e ao Congresso Nacional, pela desconfiança e pela polarização.

3.3 O AUMENTO DO CONSERVADORISMO NO BRASIL E A INTENSIFICAÇÃO DAS “ESTOCADAS E BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS” NO JOGO DURO CONSTITUCIONAL

O ano de 2013 foi um marco na história política do Brasil. Em junho, milhares de jovens saíram inicialmente para protestar contra o aumento da tarifa dos transportes públicos em São Paulo, mas, com a generalização das manifestações, os grupos passaram a assumir pautas diversas e, em muitos casos, antagônicas¹⁴⁴.

141 Ibidem, idem.

142 RODRIGUES, Leda Boechat. **A corte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 194.

143 Sobre o assunto, ver: FARIAS, Marina Cardoso. União homoafetiva, backlash e o acordo de paz com as FARC. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 6-18, 2018.

144 “[...] a partir de junho de 2013, as manifestações se ampliam e se diversificam em resposta à repressão policial dirigida à manifestação paulista organizada pelo MPL local. Nesse momento, o repúdio à repressão legitimada pelo Estado, por um lado, e a solidariedade à liberdade de expressão da cidadania, por outro, formaram o mote para a ampliação das manifestações em todo o país. O direito ao exercício da cidadania

Embora a população nas ruas fosse uníssona ao afirmar que “o gigante acordou”, posteriormente foi possível perceber que, em verdade, os protestos de 2013 deram azo ao acirramento e à explicitação do dualismo entre a esquerda e a direita no país, intensificando a polarização política em todas as camadas sociais¹⁴⁵.

A partir de 2013, então, o embate político-ideológico se tornou mais duro e intolerante, o que resultou na radicalização da competição eleitoral e na acentuada polarização ideológico-social verificada nos anos subsequentes¹⁴⁶⁻¹⁴⁷.

Observa-se, portanto, que “o padrão conciliador, que historicamente marcou o relacionamento entre as elites políticas e os poderes no Brasil, foi substituído por uma postura conflitiva”¹⁴⁸, de maneira que “também o direito e suas instituições passaram a colidir com a política numa frequência antes desconhecida, instaurando um cabo de guerra entre o estamento jurídico e o corpo político”¹⁴⁹.

As relações entre as instituições jurídicas e políticas se tornaram ainda mais conflituosas a partir da Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, que foi responsável por desvendar uma grande estrutura de corrupção envolvendo a Petrobras. Segundo o Ministério Público Federal, “nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos”¹⁵⁰, sendo certo que, como constata Deysi Ciocari, “políticos e empresas

nia, da voz e da opinião pública a partir do povo propriamente dito era o que estava em jogo. Esse foi um sentimento que se transformou numa articulação discursiva de defesa da participação cidadã, num sentido excessivamente genérico, estimulado através de um discurso mediático de longo alcance, mas de pouco aprofundamento. O resultado foi o aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedades, mas também, frequentemente, antagonismos verbais e, às vezes, físicos entre subgrupos, devido à expressão de alinhamentos políticos e (ou) partidários em disputa” (SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, 2014, p. 419).

145 CHAUI, Marilena. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Teoria e debate**, v. 113, 2013.

146 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 15.

147 CHAIA, Vera Lucia Michalany; BRUGNAGO, Fabricio. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. **Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 7, n. 21, p. 99-129, 2014, p. 114.

148 Ibidem, idem.

149 Ibidem, idem.

150 **Caso Lava-Jato**: Entenda o Caso. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 out. 2019.

tiveram suas reputações perdidas e a Petrobras, maior estatal do país, perdeu a confiança que tinha dos brasileiros¹⁵¹.

Esse cenário de descrença na política, associado à desaceleração do crescimento econômico do país no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, transformou a campanha eleitoral de 2014 em uma disputa sem precedentes¹⁵². Ainda que o “lado progressista”, representado pelo PT, tenha vencido a eleição presidencial, os parlamentares eleitos para a Câmara e para o Senado Federal refletiram a nítida tendência, agora mais conservadora, da sociedade brasileira.

Naquele pleito, dos 513 deputados federais eleitos, 257 foram financiados pelo agronegócio, setor conhecido por obstaculizar o reconhecimento e a efetivação dos direitos indígenas, assim como por se opor a pautas como a da preservação ambiental e a da regulamentação do uso de defensivos agrícolas. Outros 55 parlamentares eram ligados à polícia, tendo utilizado como tônica das suas campanhas questões como a redução da maioria penal e o enrijecimento da legislação criminal. Além disso, a bancada evangélica se fortaleceu, atingindo 82 representantes diretos da igreja, os quais assumiriam como cartilha política o embate contra direitos da comunidade LGBT e das mulheres¹⁵³.

Com vistas nessa ambiência, Brugnago e Chaia¹⁵⁴ atentam para o fato de que

Candidatos ultraconservadores, que trabalharam nos anos anteriores à eleição com declarações racistas, homofóbicas e com discursos de ódio, obtiveram votações muito expressivas. Como o caso de Luiz Carlos Heinze (PP-RS), eleito deputado federal com mais votos pelo Rio Grande do Sul, conhecido por declarações racistas, como a do dia 29 de novembro de 2013 em audiência pública, quando afirmou que “quilombolas, índios, gays e lésbicas, tudo que não presta” estariam mandando no governo federal. Jair Bolsonaro (PP-RJ),

151 CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, v. 12, n. 2, p. 58-78, 2015, p. 78.

152 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 199.

153 CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, v. 12, n. 2, p. 58-78, 2015, p. 110.

154 CHAIA, Vera Lucia Michalany; BRUGNAGO, Fabricio. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. **Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 7, n. 21, p. 99-129, 2014, p. 110.

ultraconservador conhecido pelo seu discurso de ódio contra homossexuais, foi o deputado federal com mais votos no Rio de Janeiro, com 464.572 votos. Outras expressivas votações são a de Marcos Feliciano (PSC-SP), homofóbico evangélico com 398.087 votos; a do delegado Waldir Soares (PSBD-GO), deputado mais votado em Goiás; e a do policial militar Alberto Fraga, deputado mais votado no Distrito Federal (DEM-DF).

Efetivamente, diversos foram os fatores políticos, muitos deles ligados ao “jogo duro constitucional”, que contribuíram para o aumento do conservadorismo e a radicalização das bandeiras de direita no Brasil. No entanto, sem descartar todos esses elementos citados, assim como o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, que fomentaram o acirramento dos discursos e das práticas políticas mais extremadas, constata-se que a formação de uma nova mentalidade conservadora no país também pode ser vista como espécie de *backlash* generalizado aos novos direitos assegurados tanto pelos governos de centro-esquerda, que estavam no poder desde meados da década de 1990, quanto pelo Supremo Tribunal Federal, que adotou uma postura mais responsiva, notadamente a partir de 2010.

De fato, quando o Supremo Tribunal Federal proferiu uma série de decisões progressistas (reconhecendo a união entre pessoas do mesmo sexo, possibilitando o aborto consentido de fetos anencéfalos, permitindo as pesquisas com células tronco embrionárias, reafirmando a necessidade de assegurar condições dignas nas prisões e, mais recentemente, proibindo as vaquejadas em todo o país) muitos grupamentos sociais, sobretudo aqueles ligados ao cristianismo, viram suas ideologias ameaçadas. Logo, uniram esforços para, pela via política, tentarem manter *o status quo* dominante na sociedade brasileira, de modo que “comentários discriminatórios em relação às minorias se tornaram desejáveis para os candidatos”, passando a haver um “repúdio ao diferente, uma incapacidade de identificação com o outro. Esse repúdio se expressa em violência e em desejo de repressão dos direitos do outro”¹⁵⁵.

Não é possível ignorar, portanto, a visão de Jacques Rancière¹⁵⁶, para quem o alijamento da sociedade, que se perde em interesses individualistas e deixa de ser incluída nas deliberações

155 Ibidem, p. 110.

156 RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2014, p. 96.

acerca de temas de interesse público, conduz ao fortalecimento dos “candidatos de protesto”, que se propõem a questionar o *establishment* político.

Considerando todos esses elementos, Samuel Sales Fonteles¹⁵⁷ afirma que

Não seria prudente dizer que as decisões do STF devem ser inteiramente responsabilizadas pelo novo perfil da 55ª legislatura, mas é razoável suspeitar que elas atuaram como mais um poderoso fator de influência: a uma, porque posicionaram a mais Alta Corte em favor de um dos lados na Guerra Cultural; a duas, porque foram decodificadas como uma provocação dirigida aos setores sociais que, até então, não enxergavam a política como uma arena de batalha. Em suma: as decisões continham em seu DNA a ideia de rompimento com os valores judaico-cristãos e com as tradições da civilização ocidental, atraindo reações à altura e incentivando a articulação de grupos favoráveis ao *status quo*.

Esse *backlash* se mostrou ainda mais forte nas eleições de 2018. Isso porque, para a chefia do Poder Executivo Federal, elegeu-se Jair Bolsonaro, representante da “bancada da bala”, da onda conservadora no Congresso Nacional e dos chamados “valores da família”, que também se posiciona em prol da redução da maioria penal e da flexibilização do Estatuto do Desarmamento¹⁵⁸. Ao lado disso, Bolsonaro é autor de diversas falas tidas como machistas, homofóbicas e racistas¹⁵⁹, tendo igualmente protagonizado sucessivas polêmicas em razão do seu discurso contra a proteção do meio ambiente, desde que tomou posse.

Já em sua campanha, o atual presidente adotou um tom agressivo, sobretudo quando disse que enfrentaria o que ele chamou de “ideologia de gênero”, chegando a denunciar a existência de um suposto livro que falaria sobre educação sexual nas escolas, como parte daquilo que seria o projeto pejorativamente apelidado de “kit gay”. Posteriormente, descobriu-se que o livro jamais teria

157 FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 200.

158 CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista Alterjor**, v. 18, n. 2, p. 201-214, 2018, p. 203-204.

159 Com diversos exemplos: CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista Alterjor**, v. 18, n. 2, p. 201-214, 2018, p. 203-204.

sido comprado pelo Ministério da Educação, nem faz parte do projeto Escola sem Homofobia¹⁶⁰.

É bem verdade que os discursos contra a corrupção, aliados à retórica de combate à violência, contribuíram para a eleição de Jair Bolsonaro. Todavia, como apontam Maurício Moura e Juliano Corbellini¹⁶¹, foi especialmente a pauta do conservadorismo, focado nos costumes, que o conduziu à Presidência da República. Seu discurso surtiu especial efeito entre o eleitorado evangélico, que representa cerca de 30% a 35% de todos os votantes no Brasil, o qual percebeu nas falas “em defesa da família tradicional cristã” uma possibilidade de obstaculizar as tendências institucionais progressistas em temas como aborto e sexualidade¹⁶²⁻¹⁶³.

Isso é reforçado quando se percebem os resultados de um estudo de antropologia digital realizado, após a eleição de 2018, pelo IDEIA Big Data, especificamente entre os evangélicos (de classe C, entre 25 e 45 anos). Os dados dessa pesquisa, citada por Moura e Corbellini¹⁶⁴, revelam a lista de expectativas desse grupo em relação ao governo Bolsonaro: **a)** que se preze e olhe pelos anseios da família tradicional, impedindo a aprovação de leis contrárias à moral e aos valores cristãos; **b)** que não se permita que a opinião da minoria se sobreponha à da maioria; **c)** que se controle a liberalidade no Brasil; e **d)** que se ponha um fim à “ideologia de gênero” nas escolas, combatendo o “kit gay”¹⁶⁵.

Destarte, pode-se sustentar que a campanha de Bolsonaro, por ter prometido supostas “saídas simples e sem viés ideológico para nossa encruzilhada por meio de propostas exuberantes de violação dos direitos das mulheres, negros, homossexuais, índios e famílias transviadas” pareceu a melhor opção para aqueles cujos

160 COLLETA, Ricardo Della. **Bolsonaro mentiu ao falar de livro de educação sexual no ‘Jornal Nacional’**. El País Brasil. 19 out. 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535564207_054097.html. Acesso em: 01 set. 2019.

161 MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. **A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 80.

162 Ibidem, idem.

163 Também nesse sentido, Renan Quinalha afirma que “há uma inequívoca agenda moral embutida na eleição de Bolsonaro. Mais do que isso, pode-se afirmar que uma moralidade conservadora não é um mero acessório, mas tem sido um dispositivo central na trajetória do político, na sua campanha eleitoral e na vitória selada em outubro de 2018”. QUINALHA, Renan. **Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro**. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 259.

164 MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. **A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 81.

165 Ibidem, p. 81 e 82.

preceitos morais se encontram aparentemente ameaçados¹⁶⁶. Conforme aponta o antropólogo Ronaldo de Almeida, muitos evangélicos votaram no candidato “mobilizados por pautas de costumes, pelo medo da ‘ameaça comunista’ e pelo apelo à honestidade das ‘pessoas de bem’”¹⁶⁷.

Percebendo essa nova tendência da sociedade brasileira, majoritariamente cristã e cada vez mais conservadora, Jair Bolsonaro traçou uma campanha povoada por discursos com citações bíblicas, narrou a facada que sofreu sob forma de um testemunho evangélico, e seu primeiro pronunciamento como presidente eleito foi precedido por uma típica oração evangélica¹⁶⁸. Como a maioria das decisões progressistas, no Brasil, tem sido tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, Bolsonaro também chegou a afirmar que a Corte “tem envergonhado a todos nós”, sendo necessário “botar pelo menos dez isentos lá dentro”¹⁶⁹.

Esses ataques aos posicionamentos progressistas do STF, como demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho monográfico, há muito vêm sendo percebidos no contexto do “jogo duro constitucional”. No entanto, o *backlash* legislativo tende a ser intensificado, uma vez que o governo Jair Bolsonaro, associado ao Congresso Nacional mais conservador das últimas décadas, certamente gerará a força que faltava para que as propostas da direita evangélica se concretizem por meio de “estocadas institucionais”¹⁷⁰.

É importante salientar que, ao lado de um governo declaradamente conservador nos costumes, as eleições de 2018 resultaram na configuração do Congresso Nacional mais conservador desde o fim do regime militar. Consoante levantamento feito pelo *Le Monde Diplomatique*, “a maioria absoluta dos novos [parlamentares] foi eleita por ser liderança evangélica, policial linha-dura, celebridade ou parente de políticos tradicionais”¹⁷¹. Assim, segundo o jornal francês, “o novo Congresso Nacional,

166 MENDES, Conrado Hubner. A política do pânico e circo. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 239.

167 ALMEIDA, Ronaldo de. Deus acima de todos. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 38.

168 *Ibidem*, p. 36.

169 *Ibidem*, p. 242.

170 QUINALHA, Renan. Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 267.

171 QUEIROZ, Antônio Augusto de. **O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos**. *Le Monde Diplomatique*, 05 nov. 2018. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-congresso-mais-conservador-dos-ultimos-quarenta-anos/>. Acesso em: 01 set. 2019.

renovado em 52% na Câmara e 85% no Senado – em relação às 54 vagas em disputa – será mais liberal na economia, mais conservador nos costumes e mais atrasado em relação aos direitos humanos e ao meio ambiente”¹⁷².

Trazendo um bom panorama do resultado das eleições a nível federal, o *El País*¹⁷³ aponta que

Os dois candidatos que mais votos receberam são do PSL: Eduardo Bolsonaro, filho do presidente, e a ex-repórter Joice Hasselmann. Ele teve mais 1,7 milhão de votos. E ela, conhecida por espalhar boatos na internet, 1 milhão. A lista segue: o terceiro mais votado foi Celso Russomanno (PRB), comunicador ligado à Igreja Universal do Reino de Deus. Em seguida, vem Kim Katarigui (DEM), um dos líderes do Movimento Brasil Livre, que mobilizou manifestações de rua pelo *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Depois vêm Tiririca (PR) e Capitão Augusto (PRB), membro destacado da bancada da bala.

O maior Estado da federação também elegeu, para o Senado e com ampla margem, Major Olímpio Gomes (PSL), um dos mais próximos aliados de Bolsonaro e responsável por seu plano de Governo na área de segurança pública. [...]

Em Minas Gerais, no segundo colégio eleitoral do país, nova vitória de um nome conservador. O jornalista Carlos Viana (PHS), que conduz programas policiais na rede *Record* e é conhecido como o «Data de Minas Gerais», conseguiu uma das cadeiras para o Senado. Minas se torna um caso ainda mais emblemático em razão da acachapante derrota da ex-presidenta Dilma Rousseff, que disputava o posto de senadora. Terminou numa distante quarta colocação. O deputado federal mais votado pelos mineiros também é do PSL, o partido de Bolsonaro. Marcelo Alvaro Antonio teve 228.000 votos e outro de sua legenda, Cabo Junio Amaral, 157.000.

No Rio de Janeiro, o PSL de Bolsonaro elegeu quatro dos dez deputados mais votados: Helio Fernando Barbosa Lopes, Carlos Jordy, Delegado

172 Ibidem, idem.

173 BENITES, Afonso; COLETTA, Ricardo Della. **Onda conservadora cria bancada bolsonarista no Congresso**. *El País Brasil*, 07 dez. 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/07/politica/1538947790_768660.html. Acesso em: 09 set. 2019.

Antônio Furtado e Luiz Lima. Também no Rio, outro filho de Bolsonaro, Flávio, foi eleito como o senador mais votado e seguido por seu aliado, Arolde de Oliveira (PSD). Na esfera estadual, ainda conseguiu levar o seu candidato ao Governo, Wilson Witzel (PSC), ao segundo turno, como o mais votado, com 41,2% dos votos.

Com os Poderes Executivo e Legislativo ocupados por políticos conservadores, fortalecem-se os mecanismos de resistência às decisões progressistas do STF em matérias de direitos fundamentais. Assim, além de a eleição desses nomes, por si só, ser parte do processo de *backlash*, nota-se o aumento das estocadas-e-bloqueios e, por conseguinte, o acirramento do jogo duro constitucional.

Para além de certas falas polêmicas do Presidente da República, que atacam o Supremo Tribunal Federal, diversos manifestantes têm ido às ruas para pedir o *impeachment* de alguns Ministros e, em certos casos, até o fechamento da Corte. Em abril de 2019, o Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) protocolou pedido de *impeachment* contra os ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, acusando-os de terem cometido crime de responsabilidade. No mesmo mês, o senador Marcos do Val (Cidadania-ES) também já havia protocolado um pedido de *impeachment* de Gilmar Mendes¹⁷⁴.

Ao lado disso, o próprio presidente Jair Bolsonaro ameaçou aumentar o número de juízes integrantes do STF, numa tentativa de obter o controle ideológico da Corte. Embora o mandatário tenha voltado atrás em sua ideia original, posteriormente propôs uma medida alternativa, mas com efeitos semelhantes: em uma ação coordenada com sua base parlamentar, incluiu, na Proposta de Reforma da Previdência enviada ao Congresso Nacional, dispositivo que visava desconstitucionalizar a idade da aposentadoria compulsória dos Ministros do Supremo. A rigor, esta estratégia demandaria a posterior aprovação de norma infraconstitucional reduzindo a idade da aposentadoria compulsória dos juízes do STF, o que lhe asseguraria número substancialmente maior de nomeações de membros para o Tribunal.

O novo Congresso Nacional eleito, por seu turno, já no início da legislatura, tem mostrado seu tom mais conservador. Em

174 **Pedido de impeachment contra ministros do STF é protocolado no Senado.** Agência Senado, 24 de abril de 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/04/pedido-de-impeachment-contra-ministros-do-stf-e-protocolado-no-senado>. Acesso em: 9 set. 2019.

13/02/2019, trinta e dois senadores assinaram a Proposta de Emenda à Constituição n. 3/2019, que visa alterar a redação do art. 201 da Constituição Federal, para extinguir o auxílio-reclusão¹⁷⁵. Também em fevereiro, passou a tramitar um novo projeto de lei que pretende instituir o “programa escola sem partido” (PL 246/2019)¹⁷⁶, estabelecendo, dentre outras disposições, que o professor “respeitará o direito dos pais dos alunos a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com as suas próprias convicções”. No entanto, o projeto permite que escolas privadas promovam, mediante autorização contratual dos pais, conteúdos de cunho religioso, moral e ideológico. Em todos os casos, o art. 7º do PL pretende assegurar aos estudantes o direito de gravar as aulas.

Também nessa vertente conservadora, em junho de 2019, foi criada a Frente Parlamentar Mista pela Redução da Maioridade Penal, assim como se iniciou a tramitação do Projeto de Lei n. 3.266/2019, de autoria do Deputado Federal Márcio Labre (PSL/RJ), que pretende conformar a decisão proferida pelo STF na ADO n. 26, afirmando-se que a homofobia não se enquadra, nem de forma análoga, nas tipificações dos crimes de preconceito de raça ou de cor¹⁷⁷.

Todas essas medidas demonstram que há uma retaliação institucional constante no Brasil, mormente porque o Poder Legislativo frequentemente tem adotado medidas políticas para “revogar” as decisões progressistas, em matéria de direitos fundamentais, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (*backlash*). Quando se comporta dessa maneira, o parlamento passa a atuar enquanto *player* no “jogo duro constitucional”, fomentando as estocadas e os bloqueios entre os poderes e, conseqüentemente, contribuindo para a configuração da contemporânea crise político-institucional brasileira.

- 175 BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 03, de 2019**. Altera a redação do art. 201 da Constituição Federal, para extinguir o auxílio-reclusão. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135155>. Acesso em: 17 out. 2019.
- 176 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 246, de 2019**. Institui o “Programa Escola sem Partido”. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190752>. Acesso em: 12 set. 2019.
- 177 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 3266/2019**. Acrescenta Parágrafo Único ao Artigo 1º da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206190>. Acesso em: 13 ago. 2019.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho visou analisar a influência do efeito *backlash* na crise político-institucional brasileira, tendo chegado à conclusão de que tal fator influenciou, ainda que de maneira secundária ou subsidiária, o delineamento da atual conjuntura política do país.

Nessa linha, também se percebe que o *efeito backlash* pode ser caracterizado enquanto expressão do jogo duro constitucional no diálogo entre os Poderes, somente podendo se manifestar nos sistemas político-jurídicos marcados pelo pós-positivismo neoconstitucionalista, em que o judiciário possui maior liberdade interpretativa.

Por fim, é igualmente possível afirmar que o aumento do conservadorismo no Brasil e a conseqüente elevação de representantes políticos de ultradireita, além de ser produto do *backlash*, acaba fomentando e dando continuidade ao processo de retaliação institucional. Este fato ficou evidenciado a partir das mais recentes medidas legislativas impulsionadas no Congresso Nacional, assim como pela análise dos discursos de importantes membros dos Poderes Executivo e Legislativo.

REFERÊNCIAS

“Parem de nos matar”: o Brasil é o país que mais mata LGBTs na América Latina. MPA Brasil. Disponível em <https://mpabrasil.org.br/artigos/parem-de-nos-matar-o-brasil-e-o-pais-que-mais-mata-lgbts-na-america-latina/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2004.

ALMEIDA, Ronaldo de. Deus acima de todos. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Baby Boy v. Los Estados Unidos de América, Caso 2141, Resolución 23/81, Informe del 6 de marzo de 1981.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. 9ª ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Bol. Fac. Direito U. Coimbra**, v. 81, p. 233, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. – 2ª impressão – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BELL JR, Derrick A. Brown v. Board of Education and the interest-convergence dilemma. **Harvard Law Review**, p. 518-533, 1980.

BENITES, Afonso; COLETTA, Ricardo Della. **Onda conservadora cria bancada bolsonarista no Congresso**. El País Brasil, 07 dez. 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/07/politica/1538947790_768660.html. Acesso em: 09 set. 2019.

BERNSTEIN, Barton J. Plessy v. Ferguson: Conservative sociological jurisprudence. **The Journal of Negro History**, v. 48, n. 3, p. 196-205, 1963.

BETIM, Felipe. **‘Cura gay’: o que de fato disse o juiz que causou uma onda de indignação**. El País Brasil, 20 set. 2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/19/politica/1505853454_712122.html. Acesso em: 9 set. 2018.

Bolsonaro diz que decisão de homofobia é errada e pode prejudicar gays. Exame, 14 jun. 2019. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-diz-que-decisao-da-homofobia-e-errada-e-pode-prejudicar-gays/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo da Câmara de Deputados nº 401, de 2019**. Susta os efeitos legislativos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 e do Mandado de Injunção (MI) nº 4.773. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137322>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1457, de 2014**. Susta os efeitos da Resolução nº 01, de 22 de março de 1999, editada pelo Conselho Federal de Psicologia - CFP. Câmara dos Deputados: Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611176>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4931, de 2016**. Dispõe sobre o direito à modificação da orientação sexual em atenção a Dignidade Humana. Câmara dos Deputados: Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081600>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 246, de 2019**. Institui o “Programa Escola sem Partido”. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190752>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 304, de 2017**. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Câmara dos Deputados: Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123843>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 3266/2019**. Senado Federal. Acrescenta Parágrafo Único ao Artigo 1º da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206190>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 03, de 2019**. Altera a redação do art. 201 da Constituição Federal, para extinguir o auxílio-reclusão. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135155>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 30/DF**. Rel. Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=2243411>. Acesso em: 28. Jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF**. Rel. Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=12798874>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 26**. Rel. Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=12798874>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153/DF**. Rel. Ministro Eros Grau. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144/DF**. Rel. Ministro Celso de Mello. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Rel. Ministro Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRESCIANI, Eduardo. **Em ato contra gays, Silas Malafaia diz que união homoafetiva é crime**. Estado de São Paulo, 05 de junho de 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-ato-contr-gays-silas-malafaia-diz-que-uniao-homoafetiva-e-crime,1039203>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BUMP, Philip. How Trump became an abortion hard-liner. **The Washington Post**, 15 de maio de 2019. Disponível em https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/15/how-trump-became-an-abortion-hard-liner/?noredirect=on&utm_term=.e852ea406f6e. Acesso em: 04 ago. 2019.

Casamento homoafetivo: norma completa quatro anos. Conselho Nacional de Justiça, 10 de maio de 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84740-lei-sobre-casamento-entre-pessoas-do-mesmo-sexo-completa-4-anos>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Caso Lava-Jato: Entenda o Caso. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 out. 2019.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 7, 2007.

CHAIA, Vera Lucia Michalany; BRUGNAGO, Fabricio. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. **Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 7, n. 21, p. 99-129, 2014.

CHAUÍ, Marilena. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Teoria e debate**, v. 113, 2013.

CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, v. 12, n. 2, p. 58-78, 2015, p. 78.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista Alterjor**, v. 18, n. 2, p. 201-214, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015.

COLLETA, Ricardo Della. **Bolsonaro mentiu ao falar de livro de educação sexual no 'Jornal Nacional'**. El País Brasil. 19 out. 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535564207_054097.html. Acesso em: 01 set. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A judicialização da política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 26, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: Teoria e Prática**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

DE CHUEIRI, Vera Karam; DE CASTILLO MACEDO, José Artur. Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada. **Se-**

qüência: estudos jurídicos e políticos, v. 39, n. 80, p. 123-150, 2018.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória**. 12^a ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2016.

DOS SANTOS ZAGURSKI, Adriana Timoteo. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, v. 16, n. 03, 2017.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da liberdade: a leitura moral da constituição Norte-Americana**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FARIAS, Marina Cardoso. União homoafetiva, backlash e o acordo de paz com as FARC. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 6-18, 2018.

FAZIO, Cesar Cipriano de. **Panorama sobre o ativismo judicial e a judicialização da política no Direito brasileiro**. In: Direito Constitucional: Novo direito constitucional. Org. Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GOODMAN, Walter. **Brown V. Board of Education: Uneven Results 30 Years Later**. New York Times, Nova York, 17 de maio de 1984. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1984/05/17/us/brown-v-board-of-education-uneven-results-30-years-later.html>. Acesso em: 3 ago. 2019.

GORDILHO, Heron José de Santana; BORGES, Daniel Moura. Direito animal e a inconstitucionalidade da 96a emenda à Constituição Brasileira. **Sequência (Florianópolis)**, n. 78, p. 199-218, 2018.

JANOT, Rodrigo. ADI n. 227.175/2017. **Revista Brasileira de Direito Animal**, [S.l.], v. 12, v. 3, 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/24399/15025>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

KANO, Ayako. Backlash, fight back, and back-pedaling: responses to state feminism in contemporary Japan. **International Journal of Asian Studies**, v. 8, n. 1, p. 41-62, 2011.

KLARMAN, Michael. Courts, Social Change, and Political Backlash. **In. Hart Lecture at Georgetown Law Center**, 2011. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.br/&httpsredir=1&article=1001&context=hartlecture>. Acesso em: 06 ago. 2019.

KLEINLEIN, Thomas; PETKOVA, Bilyana. Federalism, rights, and backlash in Europe and the United States. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 4, p. 1066-1079, 2017.

KOZICKI, Katya. Backlash: as “reações contrárias” à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF no 153. **O Direito Achado na Rua**: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. Brasília: UnB, v. 7, p. 192-194, 2015.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LILLA, Mark. **O progressista do ontem e do amanhã**: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. Tradução de Berilo Vargas – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 34.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. A (in) constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 3, p. 119-160, 2018.

LÓPEZ, Jairo Antonio. Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBT. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. **Estudios sociológicos**, v. 36, n. 106, p. 161-187, 2018.

MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional**: reações políticas à atuação judicial. 05 set. 2015. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/> Acesso em: 22 mar. 2019.

MENDES, Conrado Hubner. A política do pânico e circo. In: **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje. 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

Na Câmara, projeto de “cura gay” segue tramitando. Carta Capital, 19 set. 2017. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/na-camara-projeto-de-cura-gay-segue-tramitando>. Acesso em: 8 set. 2018.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA NETO, Valmir Chaves de. A relação “estocada-e-bloqueio” dos poderes legislativo e judiciário: falibilidade dos argumentos de supremacia institucional, “última palavra decisória” e diálogo institucional. In: Dirley da Cunha Junior; Lázaro Alves Borges; Yago da Costa Nunes dos Santos. (Org.). **Os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Salvador: Paginae, 2018, v. I, p. 327-350.

Pedido de impeachment contra ministros do STF é protocolado no Senado. Agência Senado, 24 de abril de 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/04/pedido-de-impeachment-contraministros-do-stf-e-protocolado-no-senado>. Acesso em: 9 set. 2019.

PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 214, p. 189-202, 2017.

PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante; SILVEIRA, Rebeca Costa Gadelha da. A ficção da ponderação dos princípios no caso da vaquejada: backlash e retrocesso em pauta. In: Encontro Nacional do Conpedi, XXVII, 2018, Salvador. Direito Ambiental e Socioambientalismo I. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/Ods65m46/a7hahv7u/496285LTxF-GAa815.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PITOMBO, João Pedro. **Proibição da vaquejada impulsiona protestos em nove Estados**. Folha de São Paulo, 11 out. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1821890-proibicao-da-vaquejada-impulsiona-protestos-em-nove-estados.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2019.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 42, p. 373, 2007.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos**. Le Monde Diplomatique, 05 nov. 2018. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-congresso-mais-conservador-dos-ultimos-quarenta-anos/>. Acesso em: 01 set. 2019.

QUINALHA, Renan. Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

REIS FILHO, Cláudio José Andrade dos. **O efeito backlash na jurisdição constitucional brasileira: uma análise à luz do caso das vaquejadas**. 2019. Orientador: André Luiz Batista Neves. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Corte de Warren**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1991.

RODRIGUES, Leda Boechat. **A côrte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

ROSÁRIO, Miguel do. **A pesquisa ibope sobre o grau de conservadorismo no brasil**. O cafezinho, 25 abr. 2018. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2018/04/25/a-pesquisa-ibope-sobre-o-grau-de-conservadorismo-no-brasil/>. Acesso em: 23 nov. 2019.

RUIBAL, Alba M. Movilización y contra-movilización legal: Propuesta para su análisis en América Latina. **Política y gobierno**, v. 22, n. 1, p. 175-198, 2015.

SALAZAR UGARTE, Pedro. Un Ideal Sitiado. La Democracia Constitucional en Latinoamérica. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 63, n. 259, p. 307-338.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-148, 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, 2014.

SCRUTON, Roger. **O que é conservadorismo?**. Tradução Guilherme Ferreira Araújo. 1. ed. São Paulo: Realizações, 2015.

SEEKINGS, Jeremy. The Carnegie Commission and the Backlash against Welfare State-Building in South Africa, 1931-1937. **Centre for Social Science Research**, University of Cape Town, 2006.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2017.

STF arquiva pedido para reconhecer nomeação de Lula como ministro de Dilma. Portal G1, 29 mar. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/29/stf-arquiva-pedido-para-reconhecer-nomeacao-de-lula-como-ministro-de-dilma.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica em crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **O Que é Isto?**: Decido Conforme Minha Consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **J. Marshall L. Rev.**, v. 37, p. 523, 2003.

URIBE, Gustavo; BRAGON, Ranier. **Em retaliação a PT, Cunha ameaça deflagrar impeachment de Dilma**. Folha de São Paulo, 02 dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1714020-em-retaliacao-a-pt-cunha-ameaca-deflagrar-impeachment-de-dilma.shtml>. Acesso em: 29 ago. 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Backlash à decisão do Supremo Tribunal Federal**: pela naturalização do dissenso como possibili-

dade democrática. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Feeral_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_possibilidade_democr%C3%A1tica?auto=download. Acesso em: 24 mar. 2019.

Vaqueiros ocupam Esplanada em ato contra proibição de vaquejadas. Portal G1, 25 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/10/vaqueiros-ocupam-esplanada-em-ato-contraproibicao-de-vaquejadas.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracy. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018.

YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **Sur, Rev. int. direitos human. (Impr.)**, v. 4, n. 6, 2007.

ZULOAGA, Patricia Palacios. La Aplicabilidad del Derecho a la Vida al Embrión o Feto en la Jurisprudencia Internacional durante 2004. **Anuario de Derechos Humanos**, n. 1, p. ág. 75-80, 2005.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

ISBN: 978-65-87981-01-7

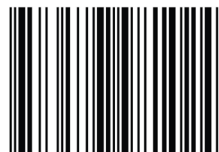


9 786587 981017



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150
CAB, Salvador - BA - 41.745-901 - Brasil
www.tre-ba.jus.br | eje@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445

ISBN: 978-65-87981-02-4



9 786587 981024