

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL

MARIA DA CONCEIÇÃO FRAGA

A LEI DA FICHA LIMPA E O DIREITO PENAL

NATAL/RN

2019

MARIA DA CONCEIÇÃO FRAGA

A LEI DA FICHA LIMPA E O DIREITO PENAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro Universitário do Rio Grande do
Norte (UNI-RN) como requisito final para
obtenção do título de Especialista em Direito
Penal e Processual Penal.

Orientador(a): Prof. Dr. Leonardo Freire

NATAL/RN

2019

MARIA DA CONCEIÇÃO FRAGA

A LEI DA FICHA LIMPA E O DIREITO PENAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro Universitário do Rio Grande do
Norte (UNI-RN) como requisito final para
obtenção do título de Especialista em Direito
Penal e Processual Penal.

Aprovado em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Freire
Orientador

Prof. Dr. Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin
Membro Externo

Prof. Ms. Edinaldo Benício de Sá Júnior
Membro Interno

FICHA CATALOGRÁFICA

Catalogação na Publicação – Biblioteca do UNI-RN

Setor de Processos Técnicos

Fraga, Maria da Conceição.

A lei da ficha limpa e o direito penal. / Maria da Conceição Fraga. – Natal, 2019.

134 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Freire

Monografia (Pós-Graduação em Direito Penal e Processual Penal) – Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

1. Direito penal - Monografia. 2. Lei nº 135/2010 - Monografia. 3. Lei da ficha limpa - Monografia. 4. Ilícito penal. – Monografia. 5. Moralidade – Monografia. I. Freire, Leonardo. II. Título.

RN/UNI-RN/BC

CDU 343.2

Dedico este trabalho a todos os brasileiros
amantes da liberdade e que lutam pela
democracia e por um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador, pelas valiosas contribuições.

Aos colegas de turma, pela convivência e pelos debates estimulantes.

À instituição e à coordenação do curso, pela organização e disponibilidade em atender as demandas apresentadas pelos alunos.

A tarefa do poeta e historiador (posto Aristóteles na mesma categoria, por ser tema comum práxis) consiste em fazer alguma coisa perdurar na recordação. E o fazem traduzindo o práxis e lékisis, ação e fala, nesta espécie de poiésis ou fabricação que por fim se torna a palavra escrita.

Hannah Arendt

RESUMO

A Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa, surge no Brasil provocando uma grande polêmica no Direito, especialmente por regulamentar o princípio da Moralidade no Mandato Eletivo, num contexto de crise de representação na frágil democracia brasileira, devido ao fato de o país ter vivenciado duas longas ditaduras ao longo do século XX. O presente trabalho analisa Ilícitos Penais cometidos por Agentes Políticos, previstos na Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa, num contexto de crise de representação política (INNERARTY, 2017; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; MANNHANNELLI, 1988), que culminou em impedimentos de candidaturas nas eleições de 2018. Usa a Ética da Responsabilidade em Weber (2012) e de História em Arendt (1992), para ressaltar a relação entre palavras e atos na construção da sociedade; da relação entre Política e Direito em Dimoulis e Martins (2014), para ressaltar os direitos fundamentais, entre os quais os direitos políticos; da eficácia da lei penal em relação às pessoas, para tratar das especificidades da imunidade parlamentar e sua prerrogativa de Foro em Cunha (2014); da importância da segurança jurídica no Direito Eleitoral e suas especificidades em Paim (2016); das particularidades do Agente Político no contexto dos Agentes Públicos em Di Pietro (2019). Tem como objetivo Geral analisar Ilícitos Penais cometidos por Agentes Políticos brasileiros, previstos na Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa; e como objetivos específicos: contextualizar a crise política que envolve Partidos e Mandatos Eletivos; Mapear Representantes Políticos, Partidos e Investigações de representantes políticos e de partidos; Estudar Atos Ilícitos Penais e Moralidade no Mandato Eletivo; e, por fim, investigar o Controle de Constitucionalidade e a Lei da Ficha Limpa nas eleições ocorridas em 2018. Para tanto, consultamos bibliografia pertinente ao tema, especialmente nas áreas de Direito: Penal e Processual Penal; Constitucional Administrativo e Eleitoral; bem como votos de ministros do Supremo Tribunal Federal, Leis Ordinárias e Complementares, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade, além da Constituição Federal.

Palavras-chave: Lei nº 135/2010. Lei da Ficha Limpa. Ilícito Penal. Moralidade no exercício do mandato eletivo.

RÉSUMÉ

La loi n. 135/2010, Loi de la fiche propre (Lei da Ficha Limpa), est apparue au Brésil en provoquant une grande polémique dans le domaine du Droit, et tout spécialement dans la réglementation du principe de moralité dans le mandat électif, dans un contexte de crise de représentation dans la fragile démocratie brésilienne, due au fait que le pays ait vécu deux longues dictatures durant le XXe siècle. Ce travail analyse des actes illicites pénaux commis par des agents politiques, prévus dans la Loi n. 135/2010, Loi de la fiche propre, dans un contexte de crise de représentation politique (INNERARTY, 2017; LEVITSKY ; ZIBLATT, 2018; MANNHANNELLI, 1988), qui a culminé en allant jusqu'à empêcher des candidatures lors des élections de 2018. Il utilise l'éthique de la responsabilité chez Weber (2012) et de l'histoire chez Arendt (1992), pour mettre en évidence la relation entre les paroles et les actes dans la construction de la société ; de la relation entre Politique et Droit chez Dimoulis et Martins (2014), pour mettre en évidence les droits fondamentaux, parmi lesquels se trouvent les droits politiques; de l'efficacité de la loi pénale face aux personnes pour traiter des spécificités de l'immunité parlementaire et sa prérogative de force chez Cunha (2014); de l'importance de la sécurité juridique dans le Droit électoral et ses spécificités chez Paim (2016); des particularités de l'agent politique dans le contexte des agents publics chez Di Pietro (2019). Il a pour objectif général celui d'analyser les actes illicites pénaux commis par des agents politiques brésiliens, prévus dans la Loi n. 135/2010, Loi de la fiche propre; et comme objectifs spécifiques ceux de conceptualiser la crise politique qui regroupe partis et mandats électifs; dresser la liste des représentants politiques, partis et investigations de représentants politiques et de partis; étudier des actes illicites pénaux et la moralité dans le mandat électif; et, enfin, enquêter sur le contrôle de constitutionnalité et la Loi de la fiche propre dans les élections qui ont eu lieu en 2018. Pour cela, nous avons consulté une bibliographie pertinente sur le sujet, spécialement dans les domaines du Droit: pénal et de procédure pénale; constitutionnel administratif et électoral; aussi bien que des votes de ministres du tribunal suprême, lois ordinaires et complémentaires, actions directes de l'inconstitutionnalité, actions déclaratives de constitutionnalité, au-delà de la Constitution fédérale.

Mots-clé: Loi n. 135/2010. Loi de la Fiche Propre. Acte illicite pénal. Moralité dans l'exercice du mandat électif.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
I CENÁRIOS DA CRISE POLÍTICA QUE ENVOLVE PARTIDOS E MANDATOS ELETIVOS	18
Acordos internacionais e legislação brasileira de combate à corrupção	18
Democracia e instituições no Brasil.....	19
As investigações que envolvem partidos e representantes políticos	21
II – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, PARTIDOS E INVESTIGAÇÕES DE REEPRESENTANTES POLÍTICOS E DE PARTIDOS.....	28
Representação Política	28
Partidos.....	35
Investigações de representantes políticos e de partidos	43
III – ATOS ILÍCITOS PENAS, MORALIDADE E MANDATO ELETIVO	71
Direito Penal.....	71
Direito Administrativo	76
Soberania Popular, Moralidade e Lei da Ficha Limpa	81
IV – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2018	91
Controle de constitucionalidade	91
A Lei da Ficha Limpa e as eleições 2018	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

O Brasil chegou ao final do século XX e iniciou o século XXI acumulando crises políticas que ocorreram desde a implantação da República, passando por dois longos períodos de governos autoritários, o Estado Novo e os Governos Militares, e por um longo processo de redemocratização, desde a Constituição de 1988. Tudo isso demanda estudos sobre a relação entre Liberdade e Estado.

Tal relação é fundamental para compreender uma sociedade, sobretudo as democracias ocidentais, pois o surgimento do Estado, no início do século XVI, constitui uma conquista social que marca o processo civilizatório e foi amplamente desenvolvido a partir da expansão do pensamento liberal, nos séculos seguintes, o que possibilitou o surgimento da Sociologia; e reconfigurou a História, o Direito e outras áreas do conhecimento.

A relação Liberdade e Estado constitucional foi objeto de análise de Martins (2012), que partiu de diferentes institutos jurídicos para demonstrar a complexidade do tema que envolve a concretização de direitos fundamentais; e da aplicação de uma hermenêutica que apresente conceitos e métodos fundamentados na teoria liberal dos direitos fundamentais.

A relação Política e Direito requer sistematização do estudo capaz de garantir rigor metodológico na investigação acerca desses direitos fundamentais, por: envolver conceitos historicamente construídos; exercer distintas funções e titularidades, entre as quais a titularidade dos direitos políticos, objeto da análise deste trabalho; por equacionar efeitos vinculante e horizontal, dimensões objetivas e subjetivas, limites e colisões entre eles, como foi o caso dos julgamentos da Lei da Ficha Limpa no Supremo Tribunal Federal. Tudo isso exige o critério da proporcionalidade como método que justifique a intervenção em casos de colisão de direitos fundamentais (DIMOULI; MARTINS, 2014).

Por essa razão, Cunha (2014) aborda especificidades no Direito Penal quando se trata da eficácia da lei penal em relação às pessoas, sobretudo as imunidades parlamentares (que podem ser absoluta – inviolabilidade por opinião, palavras e votos – ou relativa – formal, processual, pode ser relativa ao foro, à prisão, ao processo, e à condição de testemunha), previstas na Constituição Federal (ver artigos 53 a 56 da CF). O autor destaca ainda a relação entre a Imunidade

parlamentar e o estado de sítio; a Imunidade do parlamentar licenciado; a Imunidade dos deputados estaduais e dos vereadores, tudo isso com implicações no Foro por prerrogativa de função, que sofreu recentemente mudança de interpretação no Supremo Tribunal Federal, ao considerar a prerrogativa de foro apenas para crimes cometidos durante o exercício do mandato e em função do cargo.

Em se tratando da relação entre indivíduos e partidos, chama-nos atenção as observações feitas por Max Weber quando distingue Ciência de Política e define a Ética da Responsabilidade, ao dizer que “Devemos responder pelas previsíveis consequências de nossos atos” (WEBER, 2012).

Esse é o desafio da análise sobre representação política, pois, em geral, envolve colisão de direitos fundamentais, uma vez que trata de direitos individuais, mas envolve um agente público que tem sua prática política permeada pelo interesse público. Isso faz com que tudo que envolva sua prática política seja de interesse público; seu mandato, cargo ou função pública, é de interesse da sociedade. Assim, o representante político, aqui também nominado de mandatário eletivo, político, parlamentar, membros do Poder Legislativo, ou chefe dos poderes executivos, ao exercer suas atividades políticas, cria a possibilidade de colocar em conflito direitos fundamentais, em virtude da natureza da representação política. Em geral, esse processo ocorre mediante relativização, mitigação, de normas vigentes.

Por essa razão, a representação política é tema que envolve a História, a Sociologia, a Ciência Política, a Antropologia Urbana e o Direito, seja ele Constitucional, Penal, Administrativo ou Eleitoral. Este último trata da inscrição do candidato, do processo eleitoral, desde a inscrição da candidatura até o encerramento da eleição, com apuração e publicação dos resultados eleitorais. Por essa razão, entre outros ilícitos, há previsões na Lei nº 135/2010, de ilícitos eleitorais, penais e administrativos, todos devendo ser considerados no momento de inscrição dos candidatos, como forma de impedir o acesso ao processo eleitoral àqueles que cometem os delitos previstos na lei que regulamenta as inelegibilidades.

A produção acadêmica sobre o Direito Eleitoral vem sendo atualizada frequentemente, em decorrência de mudanças na sociedade e também na produção legislativa. Candido (2000); Gomes (2013); Ramayana (2011); Ribeiro (1996); Velloso e Agra (1996 e 2012); e Zilio (2014) tratam do direito eleitoral brasileiro e

seus elementos constitutivos. Lucon e Vigiliar (2013), por sua vez, publicaram o *Código eleitoral interpretado*, buscando situar o debate jurídico diante da vontade do legislador, mas também articulando com outros diplomas jurídicos. Os princípios constitucionais eleitorais são elencados e analisados por Salgado (2010) e Contipelle (2009), que apresentam especificidades do Direito Eleitoral e as implicações decorrentes do descumprimento desses princípios.

O Direito somente pode ser compreendido se analisada conjuntamente sua dimensão material e processual. Nessa perspectiva, Peleja Junior e Batista (2010) e Coêlho (2012) analisam o Direito Eleitoral e seus aspectos processuais, no que se refere a suas ações e recursos impetrados, para com isso demonstrar a importância do Direito Processual Eleitoral. Para tanto, Pereira (2010) destaca também a importância da interpretação e aplicação de normas constitucionais eleitorais, dado o caráter efêmero no que se refere ao calendário eleitoral. Mas tudo isso não seria o suficiente para compreender o processo eleitoral se não fosse a realização de estudos sobre tutela coletiva no Direito Eleitoral, controle social e fiscalizações das eleições, como analisa Pereira (2008).

A produção legislativa referente ao Direito Eleitoral vem se ampliando na proporção em que vêm ocorrendo, em cada eleição, mudanças na sociedade, e isso tem despertado interpretações diante de novos diplomas jurídicos. Estudos como o de Marchetti (2008) têm se destacado por analisar a governança eleitoral, termo a que se refere para tratar do modelo brasileiro de justiça eleitoral. Já Niess (1996, 2000) vem estudando a relação entre direitos políticos, elegibilidade, inelegibilidade e as ações eleitorais.

Autores como Paim e Lo Pumo (2014) priorizam em suas análises a relação entre a democracia, a igualdade de oportunidade e o horário eleitoral gratuito nos processos eleitorais, pois, cada vez mais surgem normas que são apresentadas como ferramentas de aperfeiçoamento da legislação eleitoral, mas que contribuem para aprofundar as imperfeições do processo eleitoral brasileiro.

Paim (2016) trata da relação entre segurança jurídica e direito eleitoral; da insegurança legislativa, a partir de estudos sobre as eleições gerais ocorridas em 2006, 2010 e 2014, das eleições municipais ocorridas em 2016 e da função normativa da justiça eleitoral; além de abordar o que denomina de insegurança jurisprudencial e a construção do Direito Processual Eleitoral.

Tudo isso tem contribuído para criar instabilidade no processo eleitoral e despotar a produção doutrinária, a qual investiga: o poder normativo da justiça eleitoral e a separação dos poderes, partindo da pergunta metodológica se seria um paradigma democrático (MACEDO; SOARES, 2014); a função normativa da justiça eleitoral brasileira no quadro de separação de poderes, como faz Macedo (2013); o controle das eleições, mediante virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro, como apresenta Oliveira (2010); e a relação entre a mudança jurisprudencial em matéria eleitoral e a segurança jurídica, a partir de estudo do caso da declaração de inconstitucionalidade do recurso contra expedição de diploma pelo TSE, como faz Oliveira (2014).

A Lei Complementar nº 135/2010 surgiu inaugurando um amplo debate na doutrina e um de seus idealizadores organizou produção acadêmica sobre o tema, partindo da importância de a lei ter surgido pela iniciativa popular, como foi o caso de Reis (2010).

Ademais, interpretações fazem parte do mundo jurídico, a exemplo de autores que abordam a importância da interpretação hermenêutica na produção do conhecimento jurídico: Barroso (2010); Ávila (2011); Bustamante (2002); Carvalho Neto (1998); Catoni (2004); Coelho (2005); Vale (2015) e Streck (2007).

A Lei da Ficha Limpa, na doutrina, destaca institutos jurídicos que merecem maior reflexão, como a relação entre a Lei da Ficha Limpa, o princípio da anterioridade eleitoral e a segurança jurídica, como fez Souza (2010) em seus estudos; ou na perspectiva de Andrade (2011), que analisa a Lei da Ficha Limpa, buscando identificar a possibilidade de eficácia da lei mediante os princípios constitucionais; ou, na visão de Vale (2011), investigar como ocorre a garantia fundamental da anterioridade eleitoral, a partir da interpretação sobre o Artigo 16 da Constituição Federal.

A Lei da Ficha Limpa trata da Moralidade no exercício de mandatos eletivos, mas fez surgir, na Câmara dos Deputados, vários projetos de lei visando ampliar o alcance da Moralidade na política: o Projeto de Lei nº 7396/10, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly, do PSDB/PR, que fixa restrições para o exercício de cargos e direção em pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e dá outras providências; o Projeto de Lei nº 862/15, apresentado pelo Poder Executivo, propondo a ampliação da Lei da Ficha Limpa para nomeações em cargos e funções

comissionados na administração pública direta e indireta de todos os poderes da União; além de um pacote anticorrupção enviado pelo governo federal, proposto por José Eduardo Cardoso, Ministro da Justiça; Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Valdir Moisés Simão, Ministro-chefe da Controladoria Geral da União. No Senado Federal, a Comissão de Constituição e Justiça, em 07 de agosto de 2013, aprovou matéria que exige ficha limpa para todos os assessores.

Esse assunto envolve o controle de constitucionalidade, um instrumento de fiscalização que permite identificar a constitucionalidade de um ato ou norma e está relacionado à jurisdição constitucional (SCALABRIN; SANTANNA, 2018).

São várias as ações que têm assento no texto constitucional ou que dele derivam. Entre as ações previstas na Constituição Federal, estão a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (DONIZETTI, 2010). O Controle de constitucionalidade referente à discussão sobre a aplicabilidade imediata da Lei Complementar nº 135/2010, feita por Barroso (2012), permitiu que o autor atualizasse seu pensamento, incorporasse seu ponto de vista sobre o neoconstitucionalismo, que permite analisar fatos concretos no Supremo Tribunal Federal, considerando o papel dessa Corte Suprema na sociedade brasileira, como foi feito quando da votação referente à Lei da Ficha Limpa, ou seja, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578.

O cenário de crise das democracias ocidentais existente no mundo contemporâneo tem sido estudado por diferentes pesquisadores, entre os quais Innerarity (2017), Levitsky e Ziblatt (2018), Abranches (2019) e Runciman (2018). O primeiro com o livro *A Política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia*, destacando as manifestações de rua realizadas diante da indignação com os rumos da política, abalando as instituições, os partidos e, sobretudo, os políticos. Destaca o fato de que a compreensão sobre a Política pode evitar expectativas ilegítimas, frustrações e gerar críticas e propostas construtivas.

No livro *Como as democracias morrem*, os autores refletem sobre a ascensão e queda de Hitler e Mussolini, as ditaduras militares na América Latina e o atual crescimento do populismo de direita. Os autores chamam atenção para novos modos de operar do autoritarismo: o enfraquecimento das instituições críticas como

o judiciário e a imprensa. Parte da tese de que a democracia morre pelas mãos dos líderes eleitos e com isso no próprio processo eleitoral; para tanto, os líderes encontram apoio nos grandes partidos, pois, para esses autores, a democracia reside na convivência de regras informais entre grandes partidos em cada país, mediante consensos.

Abranches (2019), no livro *Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, reflete, com vários autores, entre os quais Ruy Fausto, José Arthur Gioannotti, Angela de Castro Gomes, Carlos Melo, Daniel Aarão Reis, Heloisa M. Starling, André Singer, as eleições ocorridas em 2018 no Brasil como marco de mudanças no atual regime democrático do país.

Runciman (2018), professor de política da Universidade de Cambridge, analisa o fim da Segunda Guerra Mundial como sendo o triunfo da democracia que parecia ser incontornável, porém, o aprisionamento ao passado, em especial a acontecimentos como o fascismo e os golpes de Estado, ocorridos no século XX, impediu acompanhar a complexidade que se tornou a sociedade atual.

O presente analisa a Lei da Ficha Limpa, Lei nº 135/2010, que trata de critérios de inelegibilidade e protege a Moralidade da representação política, além de servir como instrumento de controle dessa Moralidade, num contexto de crise política vivenciada no país, mas, sobretudo, visando implementar a previsão constitucional.

Afinal, as campanhas eleitorais no Brasil, sobretudo o papel dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais, são objeto de estudo desde a década de 1980. Destacamos o livro *Estratégias Eleitorais: Marketing Político*, de Carlos Augusto Mannhanelli (1988), que se apresenta como tendo sido cabo eleitoral e conquistado a coordenação de várias campanhas eleitorais e publica livro revelador de modos de operar em campanhas políticas no Brasil. O autor define estratégia e trata a eleição como uma guerra de comunicação, de imagem e de planejamento de ação. Amplia seus estudos em outras publicações: *Marketing pós-eleitoral*, que trata da relação do candidato que conquistou o mandato eletivo e passa a se comunicar com seus eleitores, em busca de satisfação de expectativas e de prestar-lhes contas, buscando confiança na relação representante e representado; *Eleição é guerra*, que busca estratégias eficientes para o cumprimento de seus objetivos na campanha eleitoral e considera especificidades do país ao levar em conta as raízes

históricas como coronelismo, currais eleitorais e clientelismo, perdendo força política para o marketing político como técnica de persuasão e cooptação na luta pelo espaço político; *Jingles eleitorais e marketing político: uma dupla do barulho*, parte de experiências históricas vivenciadas no país, especialmente, nas campanhas presidenciais, desde 1930, com a campanha de Getúlio Vargas, a 2010, com a campanha da presidente Dilma Rousseff; sempre destacando o contexto histórico, o perfil dos candidatos e as marcas discursivas das músicas eleitorais de concorrentes.

Na contramão dessas publicações que abordam modelos tidos como bem-sucedidos de campanhas eleitorais, de comunicação de mandatos eletivos com seus eleitores, o que vimos nas experiências eleitorais desde as manifestações de 2013 e da campanha eleitoral de 2014 no Brasil, é a crise desse modelo de campanha.

As imagens construídas pelos candidatos e produzidas pelos profissionais do marketing apresentando os candidatos diferentes dos perfis pessoais; o embate político construído tomando o adversário político como inimigo – a eleição como guerra; a diferença entre os discursos das campanhas e as práticas dos representes políticos; a defesa da probidade administrativa no uso dos recursos públicos nos discursos e as práticas administrativas por eles realizadas, contrárias aos seus discursos de campanha.

Tudo isso fez surgir na sociedade grandes mobilizações populares, que se expandiram além das capitais, atingindo médias e pequenas cidades do interior do país, criticando os políticos, seus partidos e seus modos de fazer política.

Essas manifestações culminaram com investigações e produção de leis que buscam criar critérios objetivos para dificultar o acesso de representantes políticos ao processo eleitoral, ou seja, evitando que esses políticos efetivem suas candidaturas e investiduras mandatos eletivos, como é o caso da Lei da Ficha Limpa.

Tudo isso fez também surgir novos estudos doutrinários em diferentes áreas do conhecimento, especialmente no Direito Penal e Processual Penal, uns confirmando as teses aprovadas no Supremo Tribunal Federal, outros negando-as, mas ambos apontando para a necessidade de alteração na legislação vigente.

Essa compreensão é importante, pois o processo eleitoral é composto por três momentos: o período considerado pré-eleitoral, que se inicia com a realização

das convenções partidárias e a escolha dos candidatos e se estende até a propaganda eleitoral; a fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação; e o período pós-eleitoral, que se inicia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos e de seus respectivos suplentes.

O regime político brasileiro é democrático; a forma de governo é República; o sistema de governo é Presidencialismo; a forma de organização do Estado é Federação; o Poder Legislativo é Bicameral: Câmara dos Deputados e Senado Federal; os sistemas eleitorais: proporcionais e majoritário, e o sistema partidário é pluri ou multipartidário. É o que consta na Constituição Federal, pois a prática política e jurídica revela os limites do texto constitucional quando de sua aplicação, aquilo que Neves (2011, p. 187-189) denomina de constitucionalização simbólica como problema da modernidade periférica, para quem, desmascarada a farsa constitucionalista, segue-se o cinismo das elites e a apatia do público, podendo levar à estagnação política, mesmo sendo possível a construção de uma esfera pública pluralista que, apesar de sua limitação, seja capaz de articular-se com sucesso em torno de procedimentos democráticos previstos no texto constitucional.

A representação política, os mandatos eletivos e os partidos ocupam o centro dessa crise e a Lei da Ficha Limpa surge como possibilidade de estabelecer parâmetros para inelegibilidade da representação política. Porém, os próprios parlamentares e partidos aprovam a lei nas casas legislativas; o chefe do Poder Executivo sanciona a lei, mas muitos deles mitigam, nos tribunais de justiça, restrições na sua aplicação: aceitando candidatos nas convenções partidárias, procurando inscrever candidatos que se enquadram na Lei da Ficha Limpa, recorrendo de decisões que efetivamente se enquadram na lei que regulamenta casos de inelegibilidade.

Para este texto, partimos das seguintes indagações: Qual o cenário de crise política vivenciada por partidos e representações políticas que permitiu o surgimento da Lei da Ficha Limpa? Qual a diferença entre as inelegibilidades propostas na Lei da Ficha Limpa e os ilícitos penais, eleitorais e administrativos que, se cometidos, constituem inelegibilidades? Quais os partidos existentes e em que contexto político eles surgiram? Esses sujeitos coletivos (partidos) contribuem para a Moralidade dos

seus mandatos eletivos? Como a Lei da Ficha Limpa contribui para dar eficácia à Moralidade no mandato eletivo, previsto constitucionalmente?

Para responder essas questões, o objeto de estudo desta monografia trata de Ilícitos Penais cometidos por Agentes Políticos, previstos na Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa, num contexto de crise de representação política. Nesse sentido, o objetivo geral é analisar Ilícitos Penais cometidos por Agentes Políticos, previstos na Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa, e os objetivos específicos são: contextualizar a crise política que envolve Partidos e Mandatos Eletivos; Mapear Representantes Políticos, Partidos e Investigações de representantes políticos e de partidos; Estudar Atos Ilícitos Penais e Moralidade no Mandato Eletivo; e, por fim, investigar o Controle de Constitucionalidade e a Lei da Ficha Limpa nas eleições ocorridas em 2018.

Para tanto, consultamos bibliografia pertinente ao tema, especialmente nas áreas de Direito: Penal e Processual Penal; Constitucional, Administrativo e Eleitoral; bem como votos de ministros do Supremo Tribunal Federal, Leis Ordinárias e Complementares, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade, além da Constituição Federal.

Falar da Lei da Ficha Limpa é nos remeter à História, por ser um acontecimento datado e contextualizado, e à Memória, por fazer parte das lembranças daqueles que, em um lugar particular, protagonizaram os acontecimentos (ARENDT, 1992; WEBER, 2012); e ao Direito, seja ele Direito Constitucional (DIMOULIS; MARTINS, 2014), Penal (CUNHA, 2013), Administrativo (DI PIETRO) ou Eleitoral (PAIM, 2014), por se constituir um problema jurídico que atende uma demanda de regras múltiplas de convivência social numa sociedade democrática.

Nessa perspectiva, este trabalho trata da História do Tempo presente, estudada no Brasil por Marieta de Morais Ferreira, Verena Alberti e pelos Centros de Pesquisa e Documentação (CPDOC) e também pelos pesquisadores da História Oral. Essa abordagem investiga o passado pelo presente, como, por exemplo, traumas nacionais, ou seja, analisar o processo de redemocratização recente do país, a partir da efetivação da Lei da Ficha Limpa. Esse percurso nos permitirá analisar criticamente práticas políticas de indivíduos e de instituições; de representantes políticos e de partidos. Trata inclusive da memória de protagonistas

que vivenciaram instituições que conduziram e conduzem a administração pública, que além de produzirem fontes documentais, memorizam os acontecimentos em matérias publicadas em jornais, revistas e mídias sociais.

O texto trata da relação crise política e Moralidade na representação política, partindo do pressuposto de que há uma crise na representação política no país e representantes políticos e partidos ocupam o centro da crise. A Lei da Ficha Limpa surge, nesse contexto, por iniciativa popular, para suprir a ausência de produção legislativa e trata da Moralidade no exercício de mandatos eletivos.

Para melhor apresentar o objeto de investigação, dividimos o texto em três momentos: I o cenário da crise política que envolve mandatos eletivos, nele priorizamos acordos internacionais e legislação brasileira de combate à corrupção, democracia e instituições no Brasil e investigações que envolvem partidos e representantes políticos; II Representação política, partidos e investigações de partidos e representantes políticos, nele destacamos o que significa Representação Política, Partido e Investigações de representantes políticos e de partidos; III Atos ilícitos e Moralidade no mandato eletivo, com enfoque no Direito Penal, Direito Administrativo e a relação entre Soberania Popular, Moralidade e Lei da Ficha Limpa.

I CENÁRIOS DA CRISE POLÍTICA QUE ENVOLVE PARTIDOS E MANDATOS ELETIVOS

O cenário da crise de representação envolve: partidos; mandatos eletivos; representantes políticos; acordos internacionais de combate à corrupção; democracia e instituições no Brasil.

Acordos internacionais e legislação brasileira de combate à corrupção

O combate à corrupção e a crise de representatividade que envolve partidos e representantes políticos não são temas exclusivos do Brasil, são assuntos de interesse de órgãos internacionais, especialmente após o advento da globalização, pois a corrupção deixa de ser uma prática localizada e passa a ter dimensão mundial. No Brasil, as investigações revelam como partidos e representantes políticos passaram a ocupar o centro do debate sobre práticas de corrupção, as quais envolvem financiamento de campanha, uso dos recursos públicos e práticas antirrepublicanas de representantes políticos, entre outras.

Por ser um assunto que envolve interesses de outras nações, foram vários os tratados internacionais criados e assinados pelo Brasil: Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais das Organização para Cooperação e Desenvolvimento dos Estados (OCDE), ratificada pelo Decreto nº 3.678/2000; Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Decreto nº 4.410/2002; Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, aprovada pela assembleia geral da ONU, em 31 de outubro de 2003, e ratificada pelo Decreto nº 5.687/2006.

Esses novos diplomas jurídicos fizeram com que surgissem mudanças na legislação interna e na estrutura organizativa dos órgãos governamentais e das grandes empresas. Nesse contexto, surgiram a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, com punição para delituosos, e a Lei nº 13.341/2016, que criou a Secretaria de Transparência e Prevenção de Corrupção da Controladoria Geral da União, para acompanhar a implementação desses institutos jurídicos. Tudo isso visando prevenir e combater a corrupção, além de investigações envolvendo partidos e representantes políticos.

Democracia e instituições no Brasil

Sobre a democracia brasileira, Roberto DaMatta (2017), autor da pergunta metodológica que o consagrou como pesquisador: você sabe com quem está falando? escreveu, recentemente, *Fila e Democracia*, procurando estudar um fenômeno corriqueiro da vida cotidiana igualitária como invenção sociológica, questionando o conceito de igualdade, pois alguns são mais iguais do que outros, os que furam a fila. Essa metáfora nos faz refletir sobre o significado de um representante político que, mesmo incorrendo em ilícitos, passa a ser represente de uma parcela da sociedade.

O cenário da crise política que envolve partidos e mandatos eletivos coincide também com o momento em que várias instituições públicas passaram a atuar de maneira destacada, como se não houvesse normas e papéis definidos para cada instituição no país. O Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, a Procuradoria Geral da União, o Supremo Tribunal Federal, todos eles passaram a exercer papel destacado durante a Ação Penal nº 470, bem como no impeachment da presidente Dilma Rousseff e nas denúncias feitas na jurisdição especial de Curitiba, conhecida como Operação Lava Jato, momento em que a Receita Federal se juntou às demais instituições para compor um grupo seleto de investigadores especializado em lavagem de dinheiro, visando aprofundar e ampliar as investigações.

O Ministério Público, pelo seu papel constitucional, adquiriu visibilidade, defendendo o meio ambiente, minorias, direitos humanos e, mais recentemente, passou a concentrar suas investigações em temas como o uso de verbas públicas, igualmente previsto constitucionalmente. As investigações em curso vêm revelando o envolvimento de diferentes grupos políticos existentes nos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo empresários, setor financeiro, a alta cúpula de partidos e os mais expressivos representantes políticos; tudo isso aprofundou a crise política e a aproximou de uma crise institucional, tendo em vista os postos assumidos por alguns desses representantes políticos: presidentes das casas legislativas, linha sucessória da Presidência da República; e presidentes de partidos.

Sobre as investigações do Ministério Público Federal, Deltan Dallagnol (2017), Procurador da República, publicou *A Luta contra a corrupção: a Lava Jato e*

o futuro de um país marcado pela impunidade, ressaltando investigações frustradas que precederam a Operação Lava Jato; o caráter silencioso e assassino da corrupção; o surgimento de novos modelos de investigação; o uso da mobilização social como ferramenta de combate à corrupção; além da construção de uma plataforma de combate à corrupção que inclui dez medidas por ele consideradas necessárias para combater esse assassino silencioso.

A corrupção no Brasil é um tema que tem despertado estudos comparativos, como é o caso do livro *Lavagem de dinheiro e crime organizado*, de Felipe Azevedo Rodrigues e Liliane Bastos Santos de Azevedo Rodrigues (2016), que faz um estudo comparativo entre Brasil e Portugal, criticando a indefinição do bem jurídico protegido pelo delito de branqueamento de capitais e sua incompatibilidade com o direito penal econômico, a correlação com os delitos de crime organizado; a criminalidade organizada no Brasil e em Portugal, destacando os novos meios de investigação contra o crime organizado; e o papel, função e intervenção do Estado regulador no branqueamento de capitais.

Entre as obras que tratam da relação entre corrupção e controle social, podemos citar os seguintes livros de Filgueiras: *Corrupção, democracia e legitimidade* (2008); *Sociedade civil e controle social da corrupção* (2011a) e *Corrupção e controles democráticos no Brasil* (2011b).

O Supremo Tribunal Federal sempre exerceu papel destacado na sociedade, tendo em vista sua função de julgar conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. Historicamente, o STF é chamado a se inserir em crises políticas, sobretudo durante o período do Estado Novo e dos Governos Autoritários dos militares. Porém, foi recentemente, com a Constituição Federal vigente; a publicidade das reuniões plenárias da Suprema Corte; e o julgamento da Ação Penal nº 470, que o STF passou a ser acompanhado por amplos setores da sociedade brasileira, tornando seus ministros mais conhecidos pela população do que vários parlamentares da Câmara Federal ou do Senado. A divulgação em tempo real das plenárias do STF é tema polêmico entre profissionais do direito: se, por um lado, garante a transparência e torna educativo para a sociedade compreender como ocorrem os debates nos julgamentos jurídicos, ao revelar os argumentos prós e contra determinadas decisões; por outro lado, há quem critique por considerar que

essa visibilidade dos debates jurídicos pode influenciar na tomada de decisões dos ministros.

Sobre a trajetória do Supremo Tribunal Federal, registre-se os estudos de Rodrigues (1965), Lima (2009) e Recondo (2018), além da historiadora Emília Viotti da Costa (2006), que escreveu o livro *O Supremo Tribunal Federal e a constituição da cidadania*, reconstruindo o percurso iniciado com o período da república oligárquica, passando pela crise dos anos 1930, inclusive o Estado Novo – ditadura Vargas, o período de retomada do pensamento liberal e o Estado autoritário dos governos militares e a reabertura liberal-democrática que propicia ao Supremo readquirir seu poder.

Atualmente, há um debate acadêmico que envolve o STF e que alguns estudiosos chamam de ativismo na justiça, como é o caso de Valle (2009), que publicou uma obra intitulada *Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal* para refletir sobre essa relação.

As investigações que envolvem partidos e representantes políticos

Após ampla investigação no STF envolvendo agentes públicos, especialmente desde o julgamento da Ação Penal nº 470; manifestações de protestos que envolveram milhões de brasileiros no ano de 2013; mobilizações favoráveis e contrárias ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, culminando com o seu afastamento e chegada à presidência do então vice-presidente Michel Temer; eleições polarizadas e realizadas mediante denúncia de corrupção no processo eleitoral de 2014; o Brasil vem passando por uma crise política que envolve agentes públicos e o uso de verbas públicas.

A Ação Penal nº 470 começou em 2005, com a denúncia do deputado Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/RJ), afirmado existir um esquema de pagamento de propina para a base aliada em troca de apoio político durante o primeiro governo Lula. Foram denunciados o chefe da Casa Civil, José Dirceu; o presidente e o tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT), José Genoíno e Delúbio Soares, respectivamente.

Em março de 2006, a Procuradoria Geral da República, cujo Procurador-Geral, à época, era Antônio Fernandes de Sousa, apresentou denúncia ao Supremo Tribunal Federal contra 40 suspeitos de envolvimento no esquema, com um núcleo político, comandado por José Dirceu e um núcleo publicitário, com Marcos Valério, e um núcleo financeiro, com Kátia Rabello, ex-presidente do Banco Rural.

Em novembro de 2007, o STF instaurou a Ação Penal nº 470. Em 02 de agosto de 2012, iniciou-se o julgamento, sendo encerrado em outubro de 2012, e o julgamento dos recursos finalizou em 2014, tendo durado quatro anos e meio e realizado 53 sessões no plenário do STF¹. Um dos envolvidos foi Silvio Pereira, da direção do PT, que fez acordo com o Ministério Público e prestou serviços comunitários; outro foi José Janene (Partido Progressista – PP), também réu na Ação Penal nº 470, que morreu em 2010. Além dos citados, foram condenados também: Ramom Hollerbach, Cristiano Paz, José Roberto Salgado, Breno Fischberg e João Cláudio Genú, que foi absolvido.

A Ação Penal nº 470, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, teve 38 réus, 25 condenados, 12 investigados foram absolvidos, uma remessa de processo para a primeira instância e culminou com a perda de mandato de parlamentares condenados: João Paulo Cunha (PT), Valdemar Costa Neto (Partido da República – PR) e Pedro Henry (PP). A tese apresentada pelo Ministério Público tratou de um esquema de desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, que serviram para financiar parlamentares em troca de apoio político.

Ao final, o STF entendeu que houve desvio de recursos públicos e fraude em empréstimos visando subornar parlamentares em troca de apoio político no primeiro mandato do presidente Lula. No Congresso nacional foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito que culminou com a saída de José Dirceu da Casa Civil. Os deputados Roberto Jefferson e José Dirceu tiveram seus mandatos cassados.

Os intelectuais, que tradicionalmente se posicionam diante de polêmicas na sociedade, desde a chegada de Luís Inácio Lula da Silva (PT) à Presidência da República, silenciaram ou pouco exerceram seu senso crítico sobre temas polêmicos aprovados no Congresso Nacional, eficácia das políticas públicas realizadas tanto pelo governo federal como pelos governos estaduais e municipais e práticas

¹ Disponível em:
<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortallInternacionalNoticias&idConteudo=214544> Acesso em: 01 jul. 2019.

políticas dos partidos e mandatos eletivos; seja por assumirem cargos no Poder Executivo (federal, estadual ou municipal), seja por considerarem o debate como modo de desestabilizar o governo federal.

Em todas as hipóteses, esse silêncio foi um grande equívoco, somente colaborou para fortalecer a política de consolidação de liderança carismática, enfraquecendo os partidos e a formação de lideranças. Essa postura dos intelectuais, ao não acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e no mundo, os fez perder a oportunidade de diagnosticar a crise em curso. Ou seja, deram pouca ou inexpressiva atenção a temas como reforma política, nela a reconfiguração de mandatos eletivos e partidos; segurança pública, nela equacionar o papel das Forças Armadas em tempos de ataques terroristas, tráfico de drogas e crime organizado; meio ambiente e desenvolvimento nacional; saúde, educação, segurança social, assistência social, diante da longevidade conquistada; entre outros.

Entre os intelectuais que se posicionaram, alguns se autocolocaram no campo conservador: João Pereira Coutinho, Luiz Felipe Pondé e Denis Rosenfield (2016), em livro intitulado *Por que virei à direita*, explicam sua opção pelo conservadorismo, fazendo uma profunda crítica à esquerda e aos seus pensamentos e suas práticas políticas.

Nesse contexto, a Ação Penal nº 470 foi relatada em livro de historiadores como o do professor Marco Antônio Villa (2012), que publicou *Mensalão, o maior caso de corrupção da história política brasileira*, tratando da cronologia, dos crimes cometidos, dos réus com seus respectivos crimes e penas e das sentenças, numa perspectiva de decisões que fizeram justiça e que surgiram surpreendendo toda a equipe de defesa, pois trata-se de uma prática até então inesperada nas instâncias judiciais.

Vladimir Neto (2016), em seu livro *A Lava Jato, o juiz Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*, apresenta a Lava Jato como um marco na História do país, como patrimônio nacional que propiciou profundas transformações na sociedade, e mostra bastidores da Operação Lava Jato.

Merval Pereira, em seu livro *Mensalão: o dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil* (2017), mostra os bastidores do julgamento

no Supremo Tribunal Federal, personagens envolvidos, votos dos ministros, o papel dos ministros e da instituição STF, entre outros assuntos.

Paulo Moreira Leite, publicou *A outra história do mensalão: as contradições de um julgamento político* (2013), contendo 37 artigos publicados sobre a Ação Penal nº 470, numa perspectiva crítica da condução do julgamento, e considera que os acusados já se encontram condenados.

Esses três últimos autores são jornalistas que, por dever de ofício, devem acompanhar o cotidiano da sociedade e, nesse caso em particular, da política brasileira, o Congresso Nacional, os partidos políticos, os presidentes da República, governadores e prefeitos, especialmente das capitais. Entretanto, como as denúncias da Ação Penal nº 470 dizem respeito à corrupção envolvendo políticos, empresas e bancos, tais jornalistas passaram a acompanhar o andamento das ações pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que foram esses os autores que foram alvo das investigações.

Foi nesse cenário que o ano de 2013, durante o governo da presidente Dilma Rousseff, foi marcado pela realização de grandes manifestações de rua, com uma pauta que incluía protestos pelo aumento de preço de transporte coletivo, custo das obras da COPA BRASIL 2014, violência urbana, precariedade dos serviços de saúde, entre outros temas.

As mobilizações atingiram todas as capitais e grandes e médias cidades do país. Elas se iniciaram de forma pacífica e com o passar do tempo foram sendo infiltradas por pessoas com atitudes violentas, causando cenas de destruição de patrimônio público e privado, polarizando o país, provocando manifestações que ocuparam as ruas mediante divisão física dos espaços, tendo em vista os riscos de confrontos entre os grupos políticos. Símbolos como cores de bandeiras (vermelho e verde) e símbolos oficiais como a bandeira do Brasil, foram apropriados durante as manifestações. Essas cenas eram reveladoras dos equívocos que elas expressam: os símbolos nacionais são de todos e não podem ser rejeitados por ninguém nem apropriados por alguém. Na política, sempre que símbolos nacionais são rejeitados ou apropriados demonstram o equívoco do embate político, ou o uso indevido para conquistar amplas maiorias pelo apelo à nacionalidade, sem debater os reais conflitos em jogo. As experiências vivenciadas pelo país parecem não ter ajudado a

retirar lições que permitam qualificar o debate político e a construção de uma sociedade democrática.

As eleições de 2014 ocorreram mediante suspeitas de corrupção que envolviam a então candidata a presidente Dilma Rousseff e o seu mentor político e maior apoiador, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Este último também foi alvo de manobras políticas que culminaram com a publicação de diálogos antirrepublicanos, publicados de forma também antirrepublicana, entre a presidente da República e o ex-presidente Lula. A presidente Dilma visava, numa jogada política de última hora, tornar o presidente Lula ministro, adquirindo prerrogativa de foro, diante de um cenário de denúncia grave contra o ex-presidente. Essa cena é paradigmática da crise que havia se instalado e a cada dia foi se agravando, se aproximando de crise institucional: de um lado a crise dos partidos, dos representantes políticos, e de outro, a crise da concretização de direitos, que envolve o sistema judiciário.

A iminência de uma crise institucional faz surgir instituições pleiteando o papel de poder moderador, foi o que ocorreu em vários momentos históricos e é o que vemos acontecendo hoje, com a manifestação das Forças Armadas diante desses acontecimentos.

Aliás, como havia chamado atenção em outro livro (FRAGA, 2018), as Forças Armadas foram chamadas por todos os governos após a redemocratização para realizar ações que não se incluem diretamente em suas funções precípuas e que por isso deveriam ser realizadas por outras instituições, ou seja, tarefas próprias de civis, tais como: construção de rodovias, combate à dengue, promover saúde em regiões de difícil acesso, garantir segurança diante de grandes eventos internacionais, como a vinda do Papa ao Brasil, a realização da Copa 2014 e as Olimpíadas 2016; todas elas ações exitosas e com forte apoio popular.

Nesse contexto, ignorar a crise instalada não resolveria a situação. O envolvimento direto das Forças Armadas em funções que não lhe competem num governo é desafiador, mas pode ter sido o que restou a fazer, diante da crise dos partidos e dos representantes políticos.

A proximidade das Forças Armadas com a gestão de um determinado governo cria a possibilidade de aquelas sofrerem influência dos apoiadores ou dos opositores do governo. Em caso de haver impopularidade do governo, cria-se a

possibilidade as Forças Armadas se envolverem num conflito interno, que a distanciaria de seus deres constitucionais. Nessa situação, a crise se tornaria institucional.

A saída da presidente Dilma Rousseff se iniciou, formalmente com a aceitação do pedido de impeachment pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em 2 de dezembro de 2015. Trata-se de uma denúncia de crime de responsabilidade, oferecida pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. O processo encerrou em 31 de agosto de 2016, com a cassação do mandato da presidente. A denúncia versou sobre lei orçamentária e lei de improbidade administrativa, conhecida popularmente por pedaladas fiscais. Na Câmara dos Deputados, o impeachment foi aprovado com 367 contra 137 votos e no Senado Federal foi aprovado com 61 contra 20 votos. O vice-presidente, Michel Temer, ficou na presidência de 31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018 e implementou um plano de governo não apresentado na campanha eleitoral, realizando reformas sem debates na sociedade.

Sobre a trajetória do governo Dilma, um dos jornalistas mais influentes em Brasília, Jorge Bastos Moreno (2017), escreveu *Ascensão e queda de Dilma Rousseff: tuítes sobre os bastidores do governo petista e o diário da crise que levou à sua ruína*, fazendo a cronologia da crise, com informações de bastidores, próprias de jornalistas influentes e que transitam em diferentes grupos políticos.

Sobre a Operação Lava Jato, o procurador de justiça Rodrigo Chemim (2017) publicou o livro *Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho*, que faz uma análise comparativa entre a Operação Mão Limpas, na Itália, e a Operação Lava Jato, no Brasil, destacando o papel da imprensa, da delação premiada, das reações jurídicas, legislativas, dos investigadores e dos políticos e do servidor público. Cloves Alves de Souza (2017), publicou *Excelências bandidas, o império da corrupção no Brasil*, que mostra o financiamento de campanhas políticas, prestação de contas de campanhas políticas, entre outros temas.

Essas investigações somente foram possíveis pelo conjunto de leis criadas, tanto para atender acordos internacionais como para atender manifestações ocorridas no país, como foi o caso da lei que surgiu para combater o crime organizado, a Lei nº 12.850/2013, estudada por Rogério Sanches Cunha e Ronaldo

Batista Pinto (2017), em seu livro *Crime Organizado: comentários à Lei nº 12.850/2013*. Essa lei ressalta: o aperfeiçoamento do conceito de organização criminosa (constante na Lei nº 12.694/2012); a indicação da sanção penal a ser aplicada; e incluindo meios de prova como colaboração premiada; incluindo a ação controlada e infiltração de agentes como modo de investigação, de forma a garantir maior eficácia em sua aplicação, tratadas anteriormente em outros diplomas.

Essa lei também foi estudada por Márcio Adriano Anselmo (2016), que organizou o livro *Colaboração Premiada, o novo paradigma do processo penal brasileiro*, fazendo uma revisão bibliográfica de autores que estudam o tema e os institutos jurídicos contidos na lei, partindo de experiências privilegiadas da condição de policial.

Segundo pesquisa global realizada e publicada no *Conjur* de 29 de abril de 2018, o país passou a ocupar o primeiro lugar na percepção de corrupção no mundo corporativo.

Foi nesse ambiente político que ocorreram as eleições de 2018, num contexto de crise política que envolveu poderes da República, o Executivo, com as denúncias graves de corrupção contra políticos, entre os quais o presidente Michel Temer; o Legislativo, com citação em denúncias de corrupção atingindo quase todos os partidos e parlamentares, da Câmara Federal e do Senado Federal.

O candidato que liderou as pesquisas eleitorais estava impedido de concorrer às eleições devido à Lei da Ficha Limpa, motivo pelo qual não teve sua candidatura registrada, muito embora tenha recorrido a órgãos internacionais solicitando participação no processo eleitoral. E, para agravar a situação, houve ainda um atentado ao candidato que, ao final do processo eleitoral, foi o vitorioso e é hoje o presidente da República, o ex-capitão do Exército e ex-deputado, Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL).

II – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, PARTIDOS E INVESTIGAÇÕES DE REEPRESENTANTES POLÍTICOS E DE PARTIDOS

Neste item, trataremos de representação política, partidos e suas ligações com investigações realizadas pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal referentes ao uso de recursos públicos federais.

Representação Política

Os cenários da crise de representatividade revelam o desrespeito às normas constituídas, por parte de dirigentes partidários e de membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Estes ocupam espaços importantes nos poderes Legislativo – que produzem as leis, e Executivo – que governa o povo e administra os interesses públicos, de acordo com as leis. Por essa razão, tais representantes políticos deveriam ser exemplares no cumprimento de normas que eles mesmos produzem e serem os primeiros interessados em propor a Moralidade na representação política: de um lado, por serem eles os que representam a sociedade, e, de outro, pela necessidade de regulamentar norma prevista na Constituição. Eis que, foi justo o contrário, os cidadãos, na ausência de seus representantes, precisaram se mobilizar para regulamentar norma prevista constitucionalmente.

Os Direitos Políticos estão assegurados na Constituição Federal em seus artigos 14, 15 e 16, que tratam, respectivamente, da Soberania Popular; da cassação dos Direitos Políticos; e do prazo para o processo eleitoral.

A Constituição Federal oferece três mecanismos de consulta à população: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Esses institutos jurídicos são instrumentos de fortalecimento da Democracia representativa, mas também podem revelar a crise de representatividade. Cumprem papel importante em momentos de decisões que mobilizem a sociedade, sobretudo por possibilitarem aprofundar o debate sobre determinados temas, mas a iniciativa popular é reveladora da crise de representatividade por expor a ausência de iniciativa dos representantes políticos em elaborar e propor projeto de leis na Câmara dos Deputados.

Entretanto, são poucos os projetos que partiram de iniciativa popular, os que surgiram tratam mais diretamente temas de interesse regional, como fuso horário, criação de distrito ou divisão de Estado.

Sob a Constituição Federal, foram realizados: um plebiscito, em 1993, para determinar a Forma – Republicana ou Monarquista e o Sistema de Governo – Presidencialista ou Parlamentarista; e quatro referendos – 2005, sobre proibição de comercialização de armas de fogo e munição; 2010, decidir sobre mudança no fuso horário vigente no Estado do Acre; 2011, decidir sobre divisão do Estado do Pará, e 2014, decidir sobre a criação de Distrito na cidade de Campinas.

Ao não usar esses instrumentos da democracia de forma apropriada e capaz de mobilizar a sociedade a partir de temas polêmicos e de interesse de toda a sociedade, os parlamentares contribuem para reduzir o Congresso Nacional ao papel de balcão de negociações motivado por interesses pessoais ou de grupos privados, poderosos, que, em geral, financiam candidatos com o objetivo de receber a contrapartida através de apoio à legislação de seu interesse.

A Constituição Federal, no Título II, trata dos Direitos e Garantias Fundamentais; dedica ainda o capítulo IV aos Direitos Políticos (ver EC nº 4, de 14 de 09 de 1993; Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 07/06/1994; Súmula nº 13 do TSE; Lei Complementar nº 64, de 18/05/1990, art. 42 CF – trata de direitos políticos de militares; EC nº 16, de 04/06/1997; Decreto-lei nº 201 de 27/02/1967); regulamenta a Soberania Popular, a Cassação de Direitos Políticos e estabelece prazos para o processo eleitoral.

No capítulo V, artigo 17, trata dos partidos políticos, desde a criação, fusão, incorporação, e extinção de partidos políticos (ver Lei nº 9096 de 19/09/1996; EC nº 91, de 18/02/2016, EC nº 97, de 04/10/2017).

Na Organização dos Poderes – Título IV, Do Poder Legislativo – Do processo legislativo – seção VII, da Emenda à Constituição – subseção II, art. 60, capítulo I - denominado cláusulas pétreas, proibindo alterações constitucionais referentes a “I - forma federativa de Estado; II - ao voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos poderes; IV - os direitos e garantias individuais [...]”.

Essa previsão constitucional garante a existência de ritos necessários à democracia e envolve mandatos eletivos e representantes políticos (voto direto, secreto, universal e periódico); dificulta a quebra de uma das formas da unidade nacional (forma federativa do Estado), a democratização do Estado (a separação dos poderes) e as liberdades individuais necessárias para garantir uma sociedade democrática. Ou seja, enfrentar situações de crises de representação, mediante o

fortalecimento da democracia, propiciando mudanças na sociedade, através de mudanças de representação política, e evitando a tentação de uma crise institucional capaz de possibilitar uma ruptura constitucional.

Mas há também na Constituição mecanismos de controle de crise, oportunizando aos governantes (mandatos eletivos, representantes políticos) controles, mediante situações particulares, todas elas envolvendo os poderes constituídos e representantes políticos: a intervenção, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

A intervenção que regulamenta exceções: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade federativa sobre outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da federação; reorganizar as finanças da unidade da federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior, e deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida e proveniente de transferência, da manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos na saúde (ver EC nº 29/2000).

Há também previsão constitucional de exceção referente a territórios, apesar de estes não existirem efetivamente. A decretação é feita mediante solicitação de um dos poderes: Executivo, Legislativo ou Judiciário, conforme a situação causadora da intervenção.

O decreto de intervenção especificará a amplitude, o prazo e as condições e, se couber, a nomeação do interventor; além de ser submetido ao Congresso Nacional ou da assembleia legislativa do estado, no prazo de 24h, em caso de não estarem funcionando, far-se-á convocação extraordinária, também no prazo de 24h. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

O Estado de Defesa pode ser decretado, com duração máxima de 30 dias, podendo ser renovado por uma única vez, por igual tempo, pelo presidente da República, ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, visando preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, a ordem pública ameaçada por grave ou iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, entre as quais estão as restrições de direitos de reunião, ainda que exercida no seio das associações; sigilo de correspondência; sigilo de comunicação e telefônico e a ocupação de uso temporário de bens e serviços públicos, em caso de calamidade pública, respondendo à União pelos danos e custos decorrentes. Decretado o Estado de Defesa, ou sua prorrogação, o presidente da República, dentro de 24h, submeterá seu ato com respectiva justificativa ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta. Caso o Congresso Nacional esteja em recesso, será convocado extraordinariamente em cinco dias. O Congresso Nacional terá dez dias para analisar a proposta e permanecerá funcionando enquanto estiver em vigor o Estado de Defesa. Rejeitado o decreto, cessam imediatamente seus efeitos.

O Estado de Sítio pode ser solicitado pelo presidente da República ao Congresso Nacional, ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, mediante comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineeficácia de medidas tomadas durante o Estado de Defesa ou declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira. A autorização para decretar ou prorrogar o estado de Sítio será acompanhada de motivos e aprovada por maioria no Congresso Nacional. O decreto indicará duração, normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas. O prazo de duração é de até trinta dias e não pode ser prorrogado, exceto em caso de guerra ou ameaça armada estrangeira, que perdurará o tempo da guerra ou da ameaça armada estrangeira. O presidente do Senado Federal terá cinco dias para apreciar o ato, ficando o Congresso Nacional em pleno funcionamento até o término das medidas coercitivas: obrigação de permanência em

localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; restrições relativas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo da comunicação, a prestação de informação e a liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, nos termos da lei; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; requisição de bens. Ressalte-se que não se incluem nas restrições os pronunciamentos de parlamentares efetuados nas casas legislativas, desde que liberadas pela respectiva Mesa.

Desses mecanismos de controle de crise, a intervenção tem sido usada por diferentes motivos. A primeira aplicação do Artigo nº 34 da Constituição Federal, a intervenção Federal, ocorreu no Rio de Janeiro, restrita à área de segurança pública, a pedido do Presidente da república, conforme Decreto nº 9288, de 16 de fevereiro de 2018, diante de uma crise que engloba a área de segurança, mas também de gestão da administração pública no estado. O interventor foi o general do exército Walter Souza Braga Netto, comandante do Comando Militar do Leste/RJ, um dos responsáveis pela segurança dos Jogos Olímpicos de verão 2016. O General passou a comandar a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro, respondendo diretamente ao presidente da República.

Em 10 de dezembro de 2018, o presidente da República, Michel Temer, através do Decreto nº 9.602, decretou interventor até 31 de dezembro de 2018, no estado de Roraima, o governador eleito Antônio Oliverio Garcia de Almeida. Esse processo ocorreu em comum acordo com a governadora Suely Campos, diante da paralisação de 72 horas de policiais civis, em razão do atraso de pagamento de salários. O pedido havia sido feito pela Procuradoria Geral da República, em virtude de risco de rebelião em unidades prisionais.

Para além dessas intervenções, a crise na área de segurança pública nos estados brasileiros revela também uma face da crise de representação, que envolve os poderes constituídos, especialmente a gestão da administração pública. Isso tem demandado o uso das Forças Armadas, através de operações para a garantia da lei e da ordem; e da Força Nacional.

Os eventos que têm sido realizados com a participação das Forças Armadas e da Força Nacional são: megaeventos, operações especiais, rebeliões em

presídios, atos realizados por grupos ligados ao tráfico de drogas e em períodos eleitorais.

A Força Nacional foi criada em 2004, baseada na força de paz da Organização das Nações Unidas, para oferecer apoio às entidades de segurança pública e atuar em situações de emergência e calamidades. Para que seja usada, o governador do estado solicita autorização ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, que, após autorização, envia o efetivo para o município oferecendo apoio às polícias Militar Civil e Corpo de Bombeiros ou os órgãos oficiais de perícia forense.

A Força Nacional atuou no Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Amazonas, Roraima; apoia operações de órgãos como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ou ministérios e órgãos federais. Atua em 16 operações, em 10 estados, tendo treinado mais de 11 mil policiais.

Já as Forças Armadas têm coordenado a segurança de megaeventos como foi a COPA 2014, realizada no Brasil, em 12 cidades-sede mais 3 cidades que serviram de Centros de Treinamentos. Participaram dessa operação 35 mil militares do Exército, 13 mil da Marinha e 9 mil da Aeronáutica, totalizando um contingente de 53 mil homens e mulheres. Coordenou também o evento Rio 2016, realizado na capital fluminense, contou com 23 mil militares da Marinha, Exército e Aeronáutica no Rio de Janeiro, e 43 mil homens e mulheres em todo o país. Além de já terem participado da segurança da Conferência Rio + 20; Copa das Confederações e Jornada Mundial da Juventude, que contou com a presença do Papa Francisco. O legado dessas experiências foi a integração na área de segurança pública. Como dizem os militares: missão dada, missão cumprida. Eles fizeram a sua parte, mas e os representantes políticos, que fizeram com essa experiência? A sociedade brasileira ainda aguarda a resposta, ou, a resposta a sociedade pode ter dado nos resultados das urnas das eleições 2018.

Além participarem da segurança de megaeventos, as Forças Armadas têm participado da segurança em processos eleitorais municipais e gerais, garantido segurança para a realização das eleições no momento da votação e apuração das urnas, como foi o caso das eleições 2016, com mais de 25 mil militares em 498 cidades; e 2018, com 27 mil militares, cerca de 400 municípios.

A representação política é, portanto, um tema que envolve várias áreas do conhecimento: a História, a Sociologia, a Ciência Política, a Antropologia Urbana, além do Direito Constitucional, Penal, Administrativo e Eleitoral. Este último trata da inscrição do candidato, do processo eleitoral, desde a inscrição até o encerramento da eleição, com apuração e publicação dos resultados eleitorais. Entre outros ilícitos, há previsões na Lei nº 135/2010, de ilícitos eleitorais, penais e administrativos, todos considerados no momento de inscrição dos candidatos.

Geraldo Ataliba (2007), em seu livro *República e Constituição*, elenca e analisa instrumentos e condições da República, entre os quais, Mandato e representação, chamando atenção para o fato de que, os que exercem função pública, no regime republicano, fazem-no em nome da comunidade ou do povo. Como tal, devem garantir a vontade e os desígnios desse povo. Além do mais, cabe aos representantes prestarem contas e sofrerem fiscalização dos mandatários pelos mandantes, sob pena de perda de legitimidade do mandato e da república representativa. Destaca ainda que na tradição do direito brasileiro, a representação ocorre por meio de partidos.

Ou seja, em nenhum momento a área de segurança pública ocupou a agenda das campanhas eleitorais no país, mesmo diante desses dados reveladores sobre a incapacidade política dos Poderes Executivo e Legislativo de refletir e propor legislações e políticas públicas capazes de enfrentar o completo descontrole na área de segurança pública. Em nenhum momento foi realizado debate público sobre o significado e os riscos do uso permanente das Forças Armadas para situações que deveriam ser excepcionais, dado seu papel constitucional.

A própria Força Nacional tem sido usada nas recorrentes do sistema carcerário, diante de greves por melhores salários, melhores condições de trabalho ou mesmo pelo pagamento de salários atrasados. Tudo isso é revelador da crise de representatividade, e talvez, por isso mesmo, pesquisas revelam a baixa popularidade dos políticos em detrimento da alta popularidade das Forças Armadas.

Foi nesse contexto que as eleições 2018 contaram com grande participação de militares pleiteando vagas para deputado estadual, governador, deputado federal, senador e presidente da República.

A representação política se dá através de mandato eletivo, o cidadão participa, num lugar privilegiado – a condição de candidato à representação política;

integra um sujeito coletivo importante no ordenamento jurídico – o partido e, se atendidos todos os requisitos – filiação partidária, registro de candidatura, campanha eleitoral, o dia da eleição e a posse do escolhido; tudo isso o faz passar da condição de candidato à investidura do cargo de presidente, governador, prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador, ou seja, representante político.

A representação política é um instituto jurídico relevante na Constituição brasileira, previsto no Artigo 14 CF, quando trata do sujeito coletivo partido político, mas também nos mandatos eletivos, conforme Artigo 38 CF. Porém, o exercício da atividade política se inicia ao fundamentar a existência do Estado Democrático de Direito mediante direitos fundamentais como a Cidadania (Artigo 1, II CF) e o Pluralismo Democrático (Artigo 1, V CF). Essa participação pode possibilitar ao cidadão adquirir a condição de representante político, ou seja, um cidadão passa a integrar um sujeito coletivo, no caso, um partido político (Artigo 17 CF) e, portanto, representar uma parcela da sociedade.

Nem todo cidadão exerce a condição de representante político, mas todo representante político deve exercer sua condição cidadã, posto que se constitui, ou deveria se constituir, exemplo a ser seguido na sociedade, uma vez que pleiteia representação política.

Partidos

No Brasil, os partidos existem desde o século XIX, da Monarquia à República. No início da República, os partidos eram locais, passando posteriormente a ser nacionais. Registre-se que durante o Estado Novo, os partidos deixaram de existir ou passaram a existir sob controle dos governos autoritários, como foi o período dos governos militares (BENEVIDES, 1989; SOUZA, 1990).

Os partidos políticos no Brasil foram estudados por diferentes autores, Aloísio Zimmer Júnior (2014), em seu livro *O Estado brasileiro e seus Partidos Políticos: do Brasil Colônia à Redemocratização*, trata das raízes luso-portuguesas do Brasil e sua relação com nosso sistema político, baseado em agremiações políticas com proximidade do poder para garantir sua existência.

Parte das contribuições de Raimundo Faro e sua obra *Os donos do poder: a história do patronato político brasileiro*, que aborda o Estado Patrimonial e o estamento burocrático na História do Estado Português e suas repercussões na História do

Estado brasileiro no período colonial, avançando até o período da redemocratização. Considera identificar as bases de análises para a compreensão da crise dos partidos manifesta pós-2013, diante de questionamentos que lança sobre os partidos políticos, mas que exigem a compreensão do percurso traçado pelo modelo do Estado brasileiro, pois, segundo o autor, mais do que o Direito conquistado na Constituição Federal de 1988, prevalece na sociedade brasileira a Tradição.

Na Constituição brasileira, o Partido Político tem função importante na organização e funcionamento do Estado e de seus Poderes Constitucionais. Assim, os representantes políticos e o processo eleitoral devem atender rigorosamente as previsões legais, entre as quais, princípios do Direito Eleitoral, destacadamente o princípio da Moralidade, devido a sua relação com outros princípios, como a soberania popular, legitimidade e probidade. Os princípios constitucionais do Direito Eleitoral são estudados por Vargas (2009), que nomina um dos princípios eleitorais como sendo o da Moralidade Eleitoral.

A Soberania Popular está prevista no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, quando afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. É exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos (Artigo 14, caput e incisos e parágrafos, CF), mediante normas estabelecidas para o alistamento eleitoral, condições de elegibilidade e de inelegibilidade.

Esses conceitos revelam relações existentes entre diferentes institutos jurídicos previstos em nossa Constituição: Direitos Políticos (Artigos 14-16 CF) e Partidos Políticos (Artigo 17 CF), sendo a filiação partidária uma das condições de elegibilidade e de investidura de mandatos eletivos (Artigo 38 CF), a isso, denominamos de um tipo de Representação Política: a representação política do portador de mandato eletivo e de representação partidária.

Entre os institutos jurídicos que compõem os Direitos e as Garantias Fundamentais, estão os exercidos pelo cidadão ou por suas representações, como é o caso dos partidos políticos: como o direito À Reunião (Artigo 5, XVI CF); ao Mandado de Segurança Coletivo (Artigo 5, LXX CF); Mandado Injunção (Artigo 5, LXXI CF); Habeas-data (Artigo 5, LXXII CF); Ação Popular (Artigo 5 LXXIII, CF), visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe, à Moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e

cultural. Ou ainda, ajudam a compreender os institutos jurídicos referentes aos Direitos Políticos como a Soberania Popular, mediante Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (Artigo 14 CF); Vedações de Cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão se dará mediante, entre outros, improbidade administrativa (Artigo, caput e inciso V do 15, CF).

Sendo assim, tanto o sujeito individual como o sujeito coletivo tem papel importante no exercício da cidadania. Assim, há situações em que o cidadão pode diretamente exercer seus direitos políticos, mas há situações em que somente o sujeito coletivo pode pleitear direitos. Ou seja, o Partido Político é fundamental para se constituir parte legitimada capaz de açãoar direitos como o mandado de segurança coletivo, por exemplo).

Nesse ambiente de amplos direitos políticos, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes preceitos: caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à justiça eleitoral; funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Os partidos gozam de autonomia administrativa e, ao adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registram seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; têm direito ao fundo partidário em conformidade com a lei; é vedada a utilização pelos partidos de organização paramilitar (Artigo 17 CF).

A Organização político-administrativa do Estado (Artigo 18 ao 43 CF) é compreendida, entre outros, dos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e embora tenha previsão constitucional de território, este inexiste. Cada ente federativo tem competência, legislação, bens e mandatos próprios. Porém, um dos pontos comuns a esses entes federativos é a exigência de participação em partido político para gozar do direito político de ser votado, e que este partido esteja em conformidade com a legislação vigente para concorrer ao cargo de chefe de poder de cada um desses entes federativos. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, entre outras exigências. Essa Moralidade a que

se refere o Artigo 37 CF não pode ser confundida com o princípio da Moralidade de que trata o artigo 14, que aborda os direitos políticos, pois o primeiro caso trata-se da gestão da administração pública e o segundo da representação política, dos mandatos eletivos e, para efeito desse texto, também de dirigentes partidários, em virtude da gestão de recursos públicos feita pelos dirigentes partidários.

Os representantes políticos tratados neste texto são portadores de mandatos eletivos ou lideranças partidárias, logo, necessariamente, estamos falando também de partidos. Estes ocupam lugar destacado na organização do Estado, especialmente nos Poderes constitucionalmente constituídos, especialmente o Executivo e o Legislativo, além de indicar nomes para compor o Judiciário.

O Poder Executivo federal é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado, que compõem a equipe administrativa do governo federal e tratam de uma área temática.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, ou seja, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e seus representantes são eleitos através de eleições diretas, secretas e periódicas, com legislatura e periodicidade de quatro anos.

A Câmara dos Deputados é composta pelos representantes do povo, eleita pelo sistema proporcional, em cada Estado, Território e no Distrito Federal. O número de representantes deve ser proporcional à população, desde que atenda ao mínimo de 8 e o máximo de 70 deputados. A densidade demográfica de determinadas regiões contribui para a existência de disputas inter-regionais no Congresso Nacional, seja por recursos destinados a emendas parlamentares, seja pela implementação de políticas públicas.

O Senado Federal é composto pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal, sendo estes eleitos pelo princípio majoritário. Cada Estado e o Distrito Federal elegem três senadores com mandato de oito anos (equivalente a duas legislaturas), renovados a cada quatro anos, alternando, um terço numa eleição e dois terços nas eleições gerais seguintes. Cada candidato a senador tem direito a dois suplentes.

O Supremo Tribunal Federal é composto por nomes indicados pelo chefe do Executivo Federal e submetido à aprovação do Legislativo Federal, além de indicação de outros nomes para outros tribunais de justiça.

É nessa estrutura organizativa de Estado que observamos a crise política que se tornou político-jurídica no país, nela, partidos ocupam lugar privilegiado por ser este: responsável pelo Poder Legislativo, sobretudo pela produção legislativa, sua função prioritária – seja na Câmara dos Deputados, representando o povo através de seu Partido, seja no Senado, representando sua unidade federativa; representante de seus membros que compõem o Poder Executivo Federal, nesse caso com poderes de representar, interna e externamente a Nação, ou nos estados, Distrito Federal ou Municípios; e responsáveis em propor e aprovar leis, além de recepcionar e aprovar indicações de nomes para compor tribunais de justiça, especialmente, entre eles o Supremo Tribunal Federal.

O exemplo paradigmático dessa crise de representação política é o rito percorrido pelo Projeto de lei que culminou na aprovação da Lei da Ficha Limpa na Câmara Federal e no Senado e, posteriormente, chegou ao Poder Judiciário, seja através do Controle de Constitucionalidade da própria lei, seja de pedidos de inscrição de candidaturas à presidência da República desconhecendo a própria lei.

O processo legislativo revela a omissão de partidos e representantes políticos em promover debates e produzir leis que regulem e garantam a Moralidade, através de controle, dos representantes políticos. A Lei da Ficha Limpa surge para preencher essa lacuna, impondo regras de inelegibilidades para garantir a Moralidade da representação política.

A Constituição Federal trata da Representação Política quando garante o *Pluralismo Político*² como Princípio Fundamental e, quando diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, conforme a Constituição³. Cabe ressaltar que já no Preâmbulo da Constituição, o *Pluralismo* é invocado como princípio do Estado Democrático instituído no país, após longos anos de autoritarismo.

A forma de garantir esse *Pluralismo Político* para constituir a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, é através da representação, da delegação de poderes, ou diretamente, através da *Soberania Popular*.

Essa representação é exercida através de mandatos eletivos pelos membros dos partidos. Os que desejam ocupar mandatos eletivos devem atender as

² ver Lei nº 9096, de 19/09/1995.

³ ver Lei nº 9709, de 18/11/1998.

condições de elegibilidade em conformidade com a lei: ingressar num partido político e atender ao perfil específico de faixa etária para cada cargo eletivo.

A Soberania Popular é exercida diretamente através de: 1) Plebiscito, que visa ouvir a opinião da sociedade previamente após a criação do ato legislativo ou administrativo; 2) Referendo, que objetiva ouvir a opinião da sociedade, após a criação do ato legislativo ou administrativo; e 3) Iniciativa Popular, que possibilita, mediante regras estabelecidas, mobilização em torno de uma proposta, convertida em projeto lei, a ser apresentada a Casa Legislativa, e obedecer rito legislativo previsto em normas existentes.

O pluralismo político referente aos partidos deveria se expressar através de seus programas – que deveriam apresentar propostas, capazes de mobilizar parte expressiva da sociedade; de viabilizar maiorias demandadas para aprovação de Emendas Constitucionais, Leis Complementares, Leis Ordinárias, entre outras medidas necessárias ao cotidiano da produção legislativa e à garantia da governabilidade necessárias ao Poder Executivo.

Ou seja, refletir estratégias e projetos políticos distintos, capazes de oferecer aos seus representados projetos de Nação. Tudo isso, almejando atender os objetivos expressos no artigo 3 da Constituição Federal, quais sejam:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir desigualdades sociais e regionais; III - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e IV - qualquer outra forma de discriminação.

Na contramão da Constituição, seja em processos eleitorais, seja em discursos na tribuna, seja em debates na sociedade, ouvimos de parlamentares, discursos eivados de preconceitos, autoritários, discriminatórios.

Tudo isso ocorre como se o país estivesse dividido entre os que respeitam a Constituição e os que a desprezam, ou somente recorrem a Constituição em busca da ampla proteção de liberdade que ela propicia, especialmente a prerrogativa de foro para mandatos eletivos.

Os partidos têm o dever de construir estratégias para implementar projetos de Nação, construindo caminhos distintos para obter seus objetivos. Isso distinguiria os Partidos existentes e ofereceria ao cidadão, ao eleitor, nos processos eleitorais, visões de *Desenvolvimento Nacional*.

Os projetos políticos desses representantes deveriam garantir a independência dos Poderes instituídos. Para tanto, esses representantes políticos demandariam força política no Congresso Nacional, representatividade e respaldo popular, além de se constituírem inspiração no que se refere ao exemplo de probidade administrativa.

Na prática, o que vemos é: 1) poucos partidos com participação expressiva no Congresso Nacional; 2) a distinção entre os partidos reflete muito mais espaços de poder de grupos localizados e de fins difusos do que uma agremiação com proposta clara, objetiva e com influência no eleitorado nacional; 3) a criação de partidos para atender aos interesses de grupos políticos partidários majoritários, em geral com forte influência no Executivo federal, dado que os partidos são nacionais; para favorecer a disputa em processos eleitorais, através do tempo de televisão nas campanhas políticas; para acomodar parlamentares indesejáveis em legendas que lideram a base de apoio ao governo ou à oposição; para gerenciar vultuosos volumes de recursos dos fundos partidários, o que tem causado investigações que envolvem enriquecimento ilícito de lideranças partidárias e de parlamentares ou de chefes dos poderes executivos nas três esferas, além de ministros e secretários de estado ou de municípios; para fazer a parte nada republicana em momentos eleitorais, muitas vezes somente para desqualificar de maneira pessoal candidatos adversários; 4) a dificuldade de partidos em distinguir seu papel constitucional com os objetivos de suas áreas de influência em outras instituições de qualquer natureza; ou de outros interesses particulares, que fogem ao projeto de Nação.

Tudo isso prejudica ainda mais quando esses partidos conquistam espaços institucionais, impondo suas visões particulares em detrimento do que diz a Constituição Federal no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, em seu Artigo 5 (do Inciso I ao LXXVIII).

Os partidos e os processos eleitorais são regulamentados pelo direito eleitoral, pois o direito eleitoral existe para tutelar o processo eleitoral e esse direito pode ser ativo, o de se eleger; ou passivo, o de ser eleito.

A Lei nº 9096/95, conhecida como lei orgânica dos partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, parágrafo 3, inciso V, da Constituição Federal. Trata da organização e funcionamento, criação e registro; do funcionamento parlamentar; do programa e do estatuto; da filiação partidária, da fidelidade e da

disciplina partidárias; da fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos; das finanças e contabilidade e da prestação de contas; do fundo partidário; do acesso gratuito ao rádio e à televisão; entre outros dispositivos legais.

Essa lei define partido político como sendo pessoa jurídica de direito privado destinado a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Regulamenta a criação, fusão, incorporação ou extinção de um partido; exige para a criação de partido, programa que respeite a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, conforme previsão constitucional. Diz que só o partido político que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à tv. Determina que os partidos funcionem nas casas legislativas por intermédio de bancada, que devem constituir suas lideranças, de acordo com o estatuto do partido, as definições regulamentares das duas casas legislativas e demais normas pertinentes. Exige dos partidos, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, estruturação contábil, de forma a dar conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

As coligações partidárias nas eleições proporcionais, o acesso dos partidos políticos aos recursos dos fundos partidários e o tempo de propaganda no rádio e na televisão sofreram alteração, conforme Lei nº 97, de 04 de outubro de 2017, com mudanças que deverão ocorrer gradativamente até 2030, exigindo das legendas ampliação do número de parlamentares nas casas legislativas e ampliação de votação nas unidades federativas.

Segundo o site oficial do STE, foram distribuídos R\$ 1.761.209.431,00 reais entre os diretórios nacionais dos partidos políticos com registro no TSE. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é composto por: multas e penalidades advindas do Código Eleitoral e outras leis; recursos financeiros destinados por lei; doações de pessoas físicas ou jurídicas e doação orçamentária da União. Do total, 5% é dividido com todos os partidos registrados no TSE e 95% é proporcional aos votos obtidos na última eleição geral para Câmara dos Deputados.

A crise de representação política vem atingindo diferentes continentes, distintos países: a Grécia, a Espanha e o Brasil, aqui, sobretudo após as manifestações ocorridas em 2013.

A Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa, surgiu atendendo demandas antigas da sociedade brasileira, acordos internacionais, mas que ganharam visibilidade após a Ação Penal nº 470.

Práticas de representantes políticos, modelo de gestão de recursos de fundo partidário e investigações de agentes públicos ocorridas nessas últimas décadas, fizeram crescer a percepção do cometimento de ilícitos, de corrupção no país. Para Oliveira (2018), o número de executivos de grandes corporações brasileiras que reconhecem a prática de corrupção nos negócios subiu de 70% para 96% desde 2014, ano em que passou a vigorar a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Investigações de representantes políticos e de partidos

As investigações que envolvem representantes políticos, partidos e lideranças partidárias tratam de uso indevido de recursos públicos, enriquecimento ilícito, entre outros ilícitos; atingem diferentes partidos e mandatos e ocorreram em distintas unidades federativas.

Regulado pelas Leis nº 9096/1995 e 13.165/2015, o Fundo Partidário é um fundo especial de assistência financeira destinado aos partidos políticos surgido em 1965, com a Lei nº 4740/1965.

O orçamento da União reservou R\$ 888,7 milhões destinados ao Fundo Partidário para utilizar em infraestrutura das siglas e campanhas eleitorais. O Fundo Eleitoral de 2018 é de 1,7 bilhões voltados para o financiamento de campanha.

O desafio será fiscalizar o uso do Fundo Partidário, pois foram destinados elevados recursos financeiros para as campanhas eleitorais, num contexto de impedimento legal de financiamento privado; e num cenário em que as direções partidárias passaram a ter papel mais destacado mediante a possibilidade de indicação de nomes para compor a lista de candidatos, concentrando poder nos dirigentes partidários e tornando o poder de decisão sobre o fundo partidário num instrumento de poder interno no partido.

Nesse contexto, candidatos eleitos, em geral, findam se comprometendo com as direções partidárias e perdendo protagonismo ou reduzindo sua

independência mediante aqueles que contribuíram com sua eleição, ou seja, se submetem aos que facilitaram a indicação de seu nome na chapa de candidatos e possibilitaram o financiamento de sua campanha. Tudo isso será considerado no exercício do mandato, pois o jogo político existente no Congresso Nacional envolve uma complexidade de interesses e as trajetórias das candidaturas são reveladoras dos limites da autonomia dos parlamentares e das lideranças partidárias.

A *Revista Congresso em Foco*, que acompanha o cotidiano dos parlamentares brasileiros, em matéria de Isabella Macedo, publicada em 25 de julho de 2017, afirma que:

O levantamento exclusivo da *Revista Congresso em Foco* mostrou que cerca de metade dos deputados e senadores da atual legislatura (2015-2018) responde a algum procedimento investigatório no Supremo Tribunal Federal (STF). Ao todo, são 238 parlamentares às voltas com a Justiça no âmbito do STF [...] (MACEDO, 2018, grifo do autor).

O *Jota Info*, de 11 de maio de 2018, publica matéria de Márcio Falcão sobre prestação de contas dos partidos políticos referentes ao Fundo Partidário e destaca: a recuperação de R\$ 9,4 milhões usados irregularmente pelos partidos; sansões e R\$ 36 milhões reembolsados por multas aplicadas; e a existência de uma Assessoria de Exame de contas Eleitorais e partidários do Tribunal Superior Eleitoral, composta por 11 contadores e 12 funcionários, voltada para realizar análises de contas dos partidos e dos candidatos, visando identificar falhas no uso dos recursos de origem não identificados e com isso obrigar candidatos e partidos a devolver aos cofres públicos os valores indevidos.

O Tribunal Superior Eleitoral analisa 35 prestações de contas nacionais, 820 de diretórios estaduais e 72.109 balancetes municipais. Cada processo leva em média cinco anos para ser tramitado, esse tempo é justamente o mesmo tempo que leva para o processo prescrever. Um exemplo disso são as análises das contas referentes às eleições ocorridas em 2012, que somente foram concluídas em abril de 2018, sendo 19 aprovadas com ressalvas e 11 rejeitadas; culminando com R\$ 11,6 milhões em multas para as legendas.

Até o ano de 2017 o processo ocorria fisicamente, a partir de 2018 foi instalado o PJe, Processo Judicial Eletrônico. Assim, nesse ritmo, vigora a ineficiência da investigação e da obtenção da justiça pela morosidade do Poder Judiciário.

Essas investigações sobre partidos e representantes políticos ganharam visibilidade com a Ação Penal nº 470, que iniciou-se a partir de denúncias feitas pelo deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ), e constituiu-se em tese apresentada pelo Ministério Público Federal para julgamento no Supremo Tribunal Federal, mediante desvios de recursos públicos e de empresas estatais que promoveram pagamentos a parlamentares em troca de apoio político para o governo. O processo durou quatro anos e meio no STF, foi realizado em 53 sessões e culminou com o julgamento de 37 réus, sendo 24 condenados, 12 absolvidos e um teve seu processo remetido para a primeira instância⁴.

O Partido dos Trabalhadores, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Liberal e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro foram legendas que tiveram parlamentares e dirigentes partidários envolvidos, entre os quais: José Dirceu, PT/SP, ministro da Casa Civil; José Genoíno, PT/SP, presidente do PT nacional; Delúbio Soares, PT/GO, tesoureiro da Direção do PT nacional; Silvio Pereira, PT/SP, secretário da Direção Nacional do PT; João Paulo cunha, PT/SP; Waldemar Costa Neto, PR; Roberto Jefferson, PTB/RJ, Romeu Queiroz, PTB/MG; Pedro Henry, PP/MT, Pedro Correia, PP/PE; Bispo Rodrigues, PR/RJ, Jacinto Lamas, PL – ex-tesoureiro da direção do PL nacional; José Borba, PMDB/PR; além de empresários e profissionais liberais como Rogério Tolentino, Breno Fischberg (doleiro), Erivaldo Quadrado, Simone Vasconcelos, Katia Rabello, José Roberto Salgado, Ramon Hollerbach, Henrique Pizzolato, Vinicius Samarane, e Marcos Valério.

No entanto, essas denúncias, investigações e condenações não foram suficientes para inibir práticas reprováveis politicamente e condenáveis penalmente por parte de representantes políticos brasileiros, motivos pelos quais novas investigações e denúncias vêm ocorrendo, mas, embora estejam em curso, já culminaram com condenações, trata-se das investigações conduzidas pela Força-Tarefa conhecida pela Operação Lava Jato.

O site oficial do Ministério Público Federal (www.mpf.mp.br), apresenta os dados sobre investigações no Caso Lava Jato da Primeira Instância do Paraná: 2.476 procedimentos instaurados; 1.237 mandados de busca e apreensões; 227 mandados de conduções coercitivas; 160 mandados de prisões preventivas; 155 mandados de prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 754 pedidos de

⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2014/03/apos-um-ano-e-meio-e-69-sessoes-stf-conclui-julgamento-do-mensalao.html> Acesso em: 01 jun. 2019.

cooperação internacional, sendo 334 pedidos ativos para 45 países e 420 pedidos passivos com 36 países; 184 acordos de colaboração premiadas firmados com pessoas físicas; 11 acordos de leniência e 01 termo de ajustamento de conduta e 90 acusações criminais contra 429 pessoas (sem repetição de nomes), sendo que em 50 já houve sentença pelos crimes de corrupção, contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação de organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; 244 condenações contra 159 pessoas, contabilizando 2.249 anos, 4 meses e 25 dias de pena; 10 acusações de improbidade administrativa contra 63 pessoas físicas, 18 empresas, 3 partidos políticos, pedindo o pagamento de 18,3 bilhões de reais; o valor total do ressarcimento pedido (incluindo multas): 40,3 bilhões de reais. Diz ainda que os crimes envolvem pagamento de propina de cerca de 6,4 bilhões de reais e 13 bilhões são alvo de recuperação por acordo de colaboração premiada, sendo 846,2 milhões objeto de reparação e 3,2 bilhões em bens de réus já bloqueados⁵.

Esse processo vem ocorrendo em todo o país, em todos os estados, conhecido popularmente como operação Lava Jato, com jurisdição inicialmente em Curitiba, que abriu 57 fases de investigação. Porém, no estado do Rio de Janeiro as investigações estão bastante avançadas e impactando todo o país. Em 14 de março de 2018, o Ministério Público do Rio de Janeiro publicou dados referentes às investigações: 33 denúncias; 153 denunciados; 73 prisões preventivas; 28 prisões coercitivas; 35 condições coercitivas; 281 busca e apreensão; 20 operações conjuntas com a Polícia Federal e a Receita Federal; solicita reparação de danos no valor de 2,34 bilhões de reais; 452,2 milhões de reais resarcidos e pagos com multa compensatória decorrente de acordo de colaboração, fruto de 16 acordos de colaboração homologados; 6 sentenças; 37 condenados; sendo as penas somadas totalizadas em 523 anos e 8 meses de reclusão⁶.

Foram vários os crimes cometidos por esses representantes políticos: fraude em licitação, corrupção ativa; corrupção passiva; lavagem de dinheiro; organização criminosa; falsidade ideológica; evasão de divisas; crimes contra a ordem econômica (cartel); contra o sistema financeiro; tráfico de influência; e crime de embargão de investigação de organização criminosa.

⁵ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁶ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado> Acesso em: 01 jun. 2019.

A jornalista Clara Cerioli, da revista *Exame*, em 30 de novembro de 2018, registrou em matéria o fato de que, em vinte anos, o estado do Rio de Janeiro teve quatro governadores eleitos presos por corrupção: Antony Garotinho, Rosinha Garotinho, Sérgio Cabral e Pezão⁷.

A Lava Jato, em quatro anos, investigou mais de 100 políticos e 14 partidos – ex-presidente, ministros, lideranças de diferentes agremiações partidárias, inclusive presidentes da República como Luís Inácio Lula da Silva, que se encontra preso; e Michel Temer, que responde processo no Supremo Tribunal Federal⁸.

O presidente Lula foi condenado pelo TRF 4 por corrupção passiva e lavagem de dinheiro e é réu em mais seis ações. O presidente Michel Temer responde a dois Inquéritos no STF e uma Denúncia, pelos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro⁹.

Os partidos envolvidos em denúncias contemplam instituições antigas e atuais: Democratas, DEM, que teve seu registro deferido desde 11 de setembro de 1986; Partido Trabalhista Cristão – PSC, que teve seu registro deferido desde 29 de março de 1990; Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, que teve seu registro deferido desde 03 de novembro de 1981; Partido Socialista Brasileiro – PSB, que teve seu registro deferido desde 01 de julho de 1988; Solidariedade – SD, que teve seu registro deferido desde 24 de setembro de 2013; Partido da República – PR, que teve seu registro deferido desde 19 de dezembro de 2006; Partido Popular Socialista – PPS, que teve seu registro deferido desde 19 de março de 1992; Partido dos Trabalhadores – PT, que teve seu registro deferido desde 12 de fevereiro de 1982; Partido Progressista – PP, que teve seu registro deferido desde 16 de novembro de 1995; Partido Comunista do Brasil – PCdoB, que teve seu registro deferido desde 23 de junho de 1988; Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, que teve seu registro deferido desde 24 de agosto de 1989; Partido Republicano Brasileiro, PRB, que teve seu registro deferido desde 25 de agosto de 2005; Partido Social Democrático – PSD, que teve seu registro deferido desde 27 de setembro de 2011, e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – que teve seu registro

⁷ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/em-20-anos-todos-os-governadores-eleitos-do-rj-foram-presos-por-corrupcao/> Acesso em: 01 jul. 2019.

⁸ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-quatro-anos-lava-jato-ja-alcancou-14-partidos-22569538> Acesso em: 01 jul. 2019.

⁹ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/tag/fecha/20170913> Acesso em: 01 jul. 2019.

deferido desde 30 de junho de 1981, hoje denominado Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹⁰.

As investigações da Operação Lava Jato culminaram com a prisão dos seguintes empresários: Marcelo Odebrecht, ex-presidente da Odebrecht; Joesley Batista, sócio do grupo J&F; Dalton dos Santos Avancini, ex-presidente da Camargo Correia; Léo Pinheiro, ex-presidente da OAS; Ildefonso Colares Filho, ex-presidente da Queiroz Galvão; Wesley Batista, sócio do grupo J&F; Eike Batista, fundador do grupo EBX; Otávio Azevedo, ex-presidente da Andrade Gutierrez; Ricardo Pessoa, dono da UTC Engenharia; e Dário de Queiroz Galvão Filho, do grupo Galvão Engenharia.

A Procuradoria Geral da República pediu ainda ao STF para manter o Ministro Geddel Vieira Lima preso pela apreensão de R\$ 51 milhões num apartamento em Salvador, em dezembro de 2017.

Para o êxito das investigações, a Lei nº 12.850, conhecida como lei de organização criminosa, que inova com o instituto da colaboração premiada, possibilitou a colaboração dos dirigentes da Odebrecht e foi fundamental para o desmantelamento do modo de operar vigente em empreiteiras com contratos com a administração pública, desencadeando uma série de investigações no país e no exterior. A imprensa chegou a registrar que 415 políticos de 26 partidos foram citados em colaboração premiada feita pela empresa. Diz ainda a matéria que PMDB, PSDB e PT concentram 59,5% dos acusados. O Partido dos trabalhadores (PT) lidera a lista com o maior número de filiados atingidos, com 93 políticos citados. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tiveram 77 políticos citados pelos colaboradores, cada um. Entre os citados, estão 8 candidatos a presidente da República, dois dos quais os processos foram arquivados pelo Supremo Tribunal Federal; ex-ministros, ex-presidentes do Senado Federal e ex-governadores. Outros partidos foram citados, como o PP, PSB, PSD, PTB, PR, PPS e PDT¹¹.

Segundo Macedo (2017), 238 deputados e senadores foram investigados no STF, metade são deputados e senadores da legislatura 2015-2018. Cinco partidos concentram o maior número de investigados; 68% são investigações criminais,

¹⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/> Acesso em: 01 jun. 2019.

¹¹ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/04/16/415-politicos-de-26-partidos-sao-citados.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

sendo os crimes de corrupção os principais. Os investigados são de 18 partidos e a investigação atinge 24 estados¹².

A Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidária (ASEPA) do TSE é quem faz a análise das contas dos partidos e dos candidatos e aponta possíveis falhas na prestação de contas. Em média, a prestação de contas leva cinco anos tramitando. O problema é que o prazo de prescrição é de cinco anos, ou seja, a prescrição é a perda do prazo para o Estado punir.

Quanto ao recursos recebidos pelos partidos, tem-se, a seguir, um quadro contendo informações coletadas a partir de matéria publicada por Sara Resende e Edson Sardinha, no *Jornal em Foco*, em 24 de abril de 2015, com a relação de partidos e valores de doações recebidas nas eleições de 2010 e 2014 e o total de recursos recebidos nessas duas eleições, para que possamos dimensionar o volume de recursos envolvidos em processos eleitorais recentes, as agremiações partidárias que mais receberam recursos e as investigações.

Quadro 1: Doações financeiras a partidos políticos

PARTIDO	DOAÇÃO EM 2010 R\$	DOAÇÃO EM 2014 R\$	TOTAL R\$
PT	125.347.101,00	147.920.750,00	273.27.851,00
PSDB	83.520.720,00	82.312.300,00	165.833.020,00
PMDB	67.030.020,00	76.530.000,00	143.560,020,00
PSB	29.966.700,00	32.222.181,05	62.188.881,00
PP	17.734.000,00	16.770.000,00	34.504.000,00
PR	11.600.000,00	15.317.500,00	26.917.500,00
DEM	7.208.000,00	19.028.300,00	26.236.300,00
PDT	15.053.780,00	6.671.245,00	21.725.025,00
PTB	5.404.000,00	6.338.978,00	11.742.978,00
PCdoB	3.390.000,00	6.265.015,00	9.655.015,00
PSD	-----	9.044.081,00	9.044.081,00
PPS	4.637.751,00	1.590.000,00	6.227.751,00
PSC	3.321.766,00	2.839.790,00	6.161.556,00
PV	4.420.000,00	1.690.000,00	6.110.000,00

¹² Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quem-sao-e-o-que-dizem-os-238-deputados-e-senadores-investigados-no-stf/> Acesso em: 01 jul. 2019.

SD	-----	5.210.000,00	5. 210.000,00
PRB	2.400.000,00	1.585.000,00	3.985.000,00
PROS	-----	1.520.000,00	1.520.000,00
PRTB	20.000,00	1.463.000,00	1.483.000,00
PTN	665.000,00	690.000,00	1.355.000,00
PMN	520.000,00	613.030,00	1.133.030,00
PEN	-----	1.117.880,00	1.117.880,00
PTdoB	390.000,00	675.774	1.065.774,00
PTC	581.400,00	250.000,00	831.400,00
PSL	164.000,00	373.840,00	537.840,00
PHS	220.000,00	60.000,00	280.000,00
PSDC	87.000,00	166.000,00	253.901,00
PRP	53.000,00	36.000,00	89.000,00
PPL	-----	55.000,00	55.000,00
TOTAL	383.734.238,00	438.356.565,00	822.090.803
VER	491.958.536,00	438.356.565,00	930.315.101,00

Fonte: elaborado pela autora (com base em matéria publicada no site *Congresso em Foco*, 24 abr. 2015).

De fato, as doações feitas aos candidatos e o volume expressivo de recursos gastos em campanhas eleitorais, despertaram o interesse não só da inteligência, mas também de pesquisadores, em investigar esses partidos e representantes políticos, inclusive, procurar compreender quais os quantitativos de recursos administrados por esses partidos, quem são esses partidos, que relação existe entre a Lei da Ficha Limpa e os partidos que recebem vultuosos volumes de recursos, qual o parecer dos órgãos de fiscalização e controle sobre a prestação de contas desses partidos.

O quadro demonstrativo de recursos recebidos pelos partidos nas campanhas realizadas nos anos de 2010 e 2014 revela as três maiores bancadas, os três maiores recebedores de recursos, os três mais citados nas investigações: PT, PSDB e PMDB.

Nas eleições ocorridas em 2010, o PT recebeu R\$ 125.347.101,00; o PSDB recebeu R\$ 83.520.720,00; e o PMDB recebeu R\$ 67.030.020,00. Nas eleições

ocorridas em 2014, o PT recebeu R\$ 147.920.750,00; o PSDB recebeu R\$ 82.312.300,00 e o PMDB recebeu R\$ 76.530.000,00¹³.

A prestação de contas dos partidos é anual e pode ser desaprovada se constatada irregularidade referente a valores que ultrapassem 8% do fundo partidário ou quando suscita dúvida acerca da real transação comercial ocorrida.

O volume de recursos é muito elevado, exigindo transparência em sua aplicação, pois entre 2011 e 2016, foram repassados aos partidos 3,57 bilhões de reais nas prestações de contas feitas à justiça eleitoral e nelas, os partidos incluem viagem de jatinho (com valores centenas de vezes superior à viagem de avião de carreira), bebidas alcoólicas, jantares em churrascaria e contas pessoais de dirigentes partidários, além de apresentarem dados incongruentes, como, por exemplo, indicar a sede em um endereço e os recibos de água e luz em outro¹⁴. Entre as rejeitadas estão os três maiores partidos: PT, PSDB e PMDB. Foram aprovadas com ressalvas PRB e PV.

Segundo a EBC, Agência Brasil, em matéria assinada por Felipe Pontes, em 24 de abril de 2017, o PT foi condenado a devolver R\$ 5,6 milhões de reais ao erário e deixar de receber R\$ 7,8 milhões de reais referentes à cota do Fundo Partidário, devido a empréstimo fraudulento ligado à Ação Penal nº 470¹⁵.

Diz a matéria que o PMDB foi condenado a restituir 762 milhões aos cofres públicos, devido à punição por irregularidades em contratos de publicidade e pagamento de advogado para defender filiado em ação não relacionada à atividade partidária.

Registra o informativo que foi determinado ao DEM devolver recursos aos cofres públicos, além de direcionar um milhão para ações de incentivos à participação da mulher na política.

Segundo site do TSE, o PSOL foi condenado a retornar aos cofres públicos R\$ 133.127,00 reais; o PSTU R\$ 8.030,31 reais; e o PTC R\$ 144.562,00 reais.

No mesmo site, em 27 de abril 2017, conforme matéria assinada por Felipe Pontes, o PSDB teve sanção de R\$ 10 milhões de reais, tendo de devolver aos

¹³ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quanto-cada-partido-recebeu-das-empreiteiras-da-lava-jato/> Acesso em: 01 jun. 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/05/24/justica-bloqueia-quase-r-3-bilhoes-em-bens-e-valores-de-mdb-psb-politicos-e-empresas.ghtml> Acesso em: 01 jun. 2019.

¹⁵ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-04/tse-manda-pt-pmdb-e-mais-5-partidos-devolverem-milhoes-aos-cofres-publicos> Acesso em: 01 jun. 2019.

cofres públicos R\$ 4 milhões de reais e deixar de receber R\$ 6,6 milhões de reais, além de destinar R\$ 2,1 milhões de reais à participação da mulher na política; consta em suas contas despesas com passagens aéreas sem a comprovação de uso dos bilhetes, despesas dos diretórios estaduais sem comprovação de despesas de serviços e de vinculação com atividades partidárias, não apresenta notas fiscais de hospedagem e pagamento de hospedagem.

O descumprimento da lei tem levado a uma prática de tolerância de flexibilização de 10% do fundo partidário, que não tem respaldo na lei, mas que passou a ser aceita pelos ministros, como afirma o ministro Napoleão Nunes: “se não for isso, vai ser um rigor danado, demonstrando até os centavos. Nem na sua conta pessoal você demonstra. Experimente puxar sua conta bancária. Experimente puxar sua conta bancária, tem coisa lá que você não sabe o que é”¹⁶.

Essa tolerância não é consensual entre os ministros, o ministro Henrique Neves disse que:

As irregularidades apontadas são graves, porquanto revelam a má gestão de recursos do Fundo Partidário, bem como impedem o exercício pleno da atividade de fiscalização da Justiça Eleitoral nas contas partidárias, além do que constituem óbice à promoção da participação feminina na política. Não se trata de meras falhas formais, mas de vícios que comprometem a regularidade das contas do partido¹⁷.

O Tribunal Superior Eleitoral reprovou as prestações de contas das campanhas de 2012, apresentadas pelos partidos políticos. Foram encontradas divergências em 21 das 30 prestações apresentadas, sendo 9 aprovadas com ressalvas, são elas: PRB, PSC, PSDC, PSL, PSTU, PV, PPL e PSD. O rito procedural para a reprovação é: o TSE repassa para o Ministério Público Eleitoral (MPE), que pode atenuar ou agravar a situação; e a decisão pode ser monocrática, após sorteio, ou colegiada, decisão do pleno. Após os resultados, os partidos podem recorrer através de embargo ou de agravo regimental.

O mandato eletivo no Brasil é exercido pelos partidos, mas a representação política também pode ser direta, como é o caso do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, conforme Constituição Federal.

¹⁶ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eu-nao-costumo-conferir-saldo-bancario-diz-ministro-do-tse-21453799> Acesso em: 01 jun. 2019.

¹⁷ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-reprova-prestacao-de-contas-do-psdb-que-tera-de-devolver-r-3-9-mi-aos-cofres-publicos,70001754466> Acesso em: 01 jun. 2019.

Os partidos são regulados pela Lei Orgânica dos Partidos, Lei nº 9096/95, que define em seu Artigo nº 7º o Partido Político como sendo o ente que, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. No parágrafo segundo desse artigo afirma-se que somente os Partidos que tiverem registrado seu estatuto no STE podem participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito a rádio e televisão.

No que se refere ao financiamento de campanha realizado pelas empreiteiras citadas nas investigações da Operação Lava Jato, cabe destacar que o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Transparência Brasil permitiram, a partir de 2002, acompanhar as informações pertinentes aos processos eleitorais no país. Costa (2017) fez um levantamento demonstrando a evolução de recursos doados pelas construtoras Odebrecht, OAS, UTC Engenharia, Camargo Correia, Queiroz Galvão; pela JBS e pelo empresário Eike Batista, conforme quadro demonstrativo abaixo.

Quadro 2: Financiamento de campanha por empresas

EMPRESA	2002	2006	2010	2014
ODEBRECHT	R\$ 7.054.000,00	-----	-----	R\$ 111.785.034,00
OAS	R\$ 7.465.868,00	-----	-----	R\$ 187.475.922,00
UTC Engenharia	R\$ 1.041.000,00	-----	-----	R\$ 103.684.805,00
CAMARGO CORREIA	R\$ 1.887.000,00	-----	R\$ 103.212.120,00	-----
QUEIROZ GALVÃO	-----	R\$ 2.000,00	-----	R\$ 147.526.096,00
JBS	-----	R\$ 103.000,00	-----	R\$ 774.371.733,00
EIKE BATISTA	-----	R\$ 4.380.000,00	R\$ 6.050.000,00	-----

Fonte: elaborado pela autora, com base em Costa (2017).

A evolução financeira das doações das empresas às campanhas eleitorais no Brasil assumiu índices alarmantes, não por acaso, objeto de investigação e, em alguns casos, de condenação, pelos crimes cometidos contra a administração

pública. No que se refere ao total de doações (incluindo pessoas físicas e jurídicas) para todos os partidos, Costa (2017) fornece os dados dispostos no quadro a seguir.

Quadro 3: Doações financeiras para campanhas eleitorais

ANO	VALOR DA DOAÇÃO
2002	R\$ 792.546.932,00
2004	R\$ 1.393.222.416,00
2006	R\$ 1.729.042.149,00
2008	R\$ 2.512.406.149,00
2010	R\$ 3.666.605.190,00
2012	R\$ 4.627.211.322,00
2014	R\$ 4.815.705.789,00

Fonte: elaborado pela autora, com base em Costa (2017).

Como podemos observar, a evolução das doações financeiras de empresas e empresários envolvidos na Operação Lava Jato, por si só, já desperta o interesse de investigar as razões que levaram os doadores de campanha e suas relações com os governantes do período em destaque. Tais empreiteiras são, também, as que concorrem às licitações que envolvem grandes volumes de recursos, uma vez que são habilitadas a participar das licitações referentes à área de infraestrutura do país. A JBS, empresa escolhida pelo governo federal da época atendendo à política de “campeões nacionais”, segundo a qual as empresas selecionadas deveriam se tornar gigantes em seus setores e competir globalmente. O empresário Eike Batista se destacou no meio empresarial brasileiro por atuar na exploração das seguintes áreas: na mineração, petróleo, gás, logística, energia, indústria naval e carvão mineral.

A relação entre empresa, partidos e servidores públicos, num contexto de financiamento de campanhas com volumes de recursos elevadíssimos, contribuiu para o aprofundamento da crise de representatividade dos mandatos eletivos. Além disso, essa crise também ocorreu num momento de pulverização de partidos, contribuindo para que o congresso nacional chegasse a ter, pela primeira vez, um número exorbitante de partidos políticos, dificultando as articulações voltadas para a construção de um projeto nacional e para garantir a governabilidade do Poder Executivo federal.

Os membros desses partidos vão compor funções de Estado e de Poderes constituídos. Em 2016, na Câmara dos Deputados havia 35 partidos registrados no

Tribunal Superior Eleitoral, conforme o Quadro abaixo, contendo legenda, nome do partido e data de registro no TSE:

Quadro 4: Registro dos partidos políticos no TSE

01	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.06.1981
02	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	03.11.1981
03	PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981
04	PT	Partido dos Trabalhadores	12.02.1982
05	DEM	Democratas	11.09.1986
06	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	23.06.1988
07	PSB	Partido Socialista Brasileiro	01.07.1988
08	PDSB	Partido da Social democracia do Brasil	24.08.1989
09	PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.02.1990
10	PSC	Partido Social Cristão	29.03.1990
11	PMN	Partido Municipalista Nacional	25.10.1990
12	PRP	Partido Republicano Progressista	29.10.1991
13	PPS	Partido Popular Socialista	19.03.1992
14	PV	Partido Verde	30.09.1993

15	AVANTE	AVANTE	11.10.1994
16	PP	Partido Progressista	16.11.1995
17	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados	19.12.1995
18	PCB	Partido Comunista Brasileiro	09.05.1996
19	PRTB	Partido da renovação Trabalhista Brasileiro	18.02.1997
20	PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20.03.1997
21	PSDC	Partido Social Democrata Cristão	05.08.1997
22	PCO	Partido da Causa Operária	30.09.1997
23	PODE	PODEMOS	02.10.1997
24	PSL	Partido Social Liberal	02.06.1998
25	PRB	Partido Republicano Brasileiro	25.08.2005
26	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.09.2005
27	PR	Partido da República	19.12.2006
28	PSD	Partido Social Democrático	27.09.2011
29	PPL	Partido Pátria Livre	04.10.2011
30	PATRI	Patriota	19.06.2012
31	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	24.09.2013
32	SD	Solidariedade	24.09.2013

33	NOVO	Partido Novo	15.09.2015
34	REDE	Rede Sustentabilidade	22.09.2015
35	PMB	Partido da Mulher Brasileira	29.09.2015

Fonte: elaborado pela autora, com base no site do TSE.

Ao observamos o quadro acima, vemos que alguns partidos políticos foram registrados ainda nos anos finais dos governos autoritários, como o PMDB, PTB, PDT e PT.

Registrado em 1981, o PMDB foi forjado durante os anos 1970, oriundo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB – Movimento que resistiu ao autoritarismo dos governos militares; com a redemocratização, passou a ser denominado PMDB e participou decisivamente da construção da Constituição de 1988 do processo de redemocratização do país. Hoje, passou a denominar-se novamente MDB, após denúncias da cúpula da direção do partido e dos principais parlamentares por crimes apontados na Operação Lava Jato e em outras investigações em curso). Esse partido foi atuante principalmente no período em que a repressão se apresentou mais intensa, torturando presos políticos; passou a liderar a oposição democrática existente no Congresso Nacional, se constituindo numa força política que ocupou o centro democrático e teve papel decisivo no processo constituinte e na redemocratização do país, chegando a eleger, em 1986, 22 dos 23 governadores de estado¹⁸ e em 2012 chegou a ter 2.355.472 filiados¹⁹.

O PTB foi criado inicialmente por Getúlio Vargas, em 15 de maio de 1945, com forte influência dos trabalhadores, quando se destacou ao passar de 22 deputados em 1946 para 116, em 1962 e extinto, como todos os demais partidos, com o Ato Institucional 2, em 1965; o PTB foi registrado em 1981, após intensa disputa pelo legado do Partido, entre Leonel Brizola e Ivete Vargas, que ganhou a disputa e passou a liderar a legenda.

¹⁸ Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb> Acesso em: 23 jun. 2019.

¹⁹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Abril/brasil-tem-15-milhoes-de-eletores-filiados-a-partidos-politicos> Acesso em: 23 jun. 2019.

Leonel Brizola criou o PDT, registrado em 1981, elegeu-se governador do Rio de Janeiro, juntamente com Saturnino Braga, senador da República, além de 24 deputados federais. O PDT ocupou a terceira bancada na Câmara Federal, perdendo apenas para o PDS, que elegeu 235 deputados, PMDB, com 200 deputados. Na ocasião, o PTB elegeu 13 deputados e o PT com 8. O PDT elegeu, também, os prefeitos do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, em 1985, além de disputar o segundo lugar com o PT nas eleições para presidente em 1989. O Partido Democrático Trabalhista viveu momentos marcantes na primeira década dos anos 1990, mas declinou com a morte de seu líder Leonel Brizola. Nesse cenário, disputou o eleitorado de esquerda com o Partido dos Trabalhadores.

O PT, registrado em 1981, surgiu como um movimento que aglutinou várias lideranças que resistiram aos governos autoritários, muitos dos quais enfrentaram o autoritarismo participando de lutas armadas, no campo e na cidade; em 1985 elegeu a primeira mulher prefeita de capital brasileira – Fortaleza/CE, Maria Luiza Fontenele; em 1986 elegeu 16 deputados constituintes, entre os quais estava Luís Inácio da Silva; em 1988 elegeu a prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, primeira mulher a governar a maior cidade brasileira, além de eleger em Porto Alegre Olívio Dutra e em Vitória Vitor Buaiz; em 1989 concorre à presidência da República pela primeira vez, com o candidato Luís Inácio Lula da Silva; em 2003, pela quarta vez candidato, Luís Inácio Lula da Silva se elege presidente da República (2003-2009, reeleito com votação recorde). Nesse mesmo pleito, foram eleitos dez senadores e 91 deputados federais, o que o fez assumir a presidência da Câmara dos Deputados. Em seguida, elege sua sucessora Dilma Rousseff (2010-2016), que teve seu mandato interrompido pelo impeachment em 2016. Nesse cenário, o Partido chegou a ter 1,59 milhões de filiados em 2015²⁰.

Após o fim dos governos autoritários, as agremiações partidárias que sustentaram esses governos construíram novas legendas para se reinserirem na sociedade, como foi o caso do Democratas, registrado em 1986, que contou com parlamentares da antiga ARENA, que havia comandado o Congresso Nacional durante o governo João Baptista Figueiredo; teve entre seus quadros Antônio Carlos

²⁰ BRASIL tem 15 milhões de eleitores filiados a partidos políticos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Abril/brasil-tem-15-milhoes-de-eleitores-filiados-a-partidos-politicos> Acesso em: 23 jun. 2019.

Magalhães; sua relação com o Partido da Frente Liberal é controversa, para alguns estudiosos trata-se de um mesmo partido e para outros, trata-se de partidos distintos; chegou a eleger 105 deputados e 16 senadores (1999-2003); e fez o vice presidente da República no governo Fernando Henrique Cardoso.

Próximo à promulgação da Constituição Federal são registrados o Partido Comunista do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro. O primeiro, criado em 1922, reorganizado em 1962 e registrado em 1988; conta com presença expressiva de ex-lideranças estudantis, chegando a eleger a prefeita de Olinda, em 2001; elegeu 13 deputados federais em 2006, 02 senadores e fez o presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo (ex-presidente da União Nacional dos Estudantes – UNE), que hoje não se encontra mais filiado ao partido.

O PSB, criado inicialmente em 1947, extinto com o Ato Institucional 2 em 1965, registrado em 1988; elegeu Miguel Arraes e mais 4 deputados em 1990; elegeu prefeitos de capitais (Rio de Janeiro, São Luiz, Natal e Maceió) e governadores (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá e Pernambuco). Atualmente, conta com 4 senadores e 35 deputados federais.

O PSDB foi registrado em 1989, após a promulgação da Constituição Federal, por um grupo dissidente do PMDB, principalmente dos estados de São Paulo e Minas Gerais; teve papel destacado no Governo Itamar Franco, após o Impeachment de Fernando Collor de Melo; participou de todas as disputas presidenciais, elegendo presidente da República Fernando Henrique Cardoso por dois mandatos (1994-2002); fez vários governadores dos estados de São Paulo e Minas Gerais; elegeu 99 deputados federais e 13 senadores na legislatura 1999-2003; em 2004 elegeu 790 prefeitos e 5.897 vereadores.

Durante a década de 1990 foram registrados 16 partidos, entre os quais PPS, PV, PSTU, PCB e PCO, num campo de atuação, e PTC, PSC, PMN, PRP, AVANTE, PP, PRTB, PHS, PSDC, PODE e PSL, em campo oposto. O primeiro grupo de partidos viabilizou seu registro buscando apresentar visões programáticas inovadoras, mesmo recorrendo, em alguns momentos e em parte, para formalizar coligações com agremiações partidárias tradicionais. Porém, é o segundo grupo de partidos que nos faz identificar o modo de operar da maioria desses partidos criados nos governos de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990: colaborar na criação de partidos para viabilizar a governabilidade no Congresso Nacional.

Essa prática política contribuiu para o aprofundamento da crise política instalada com o governo de coalizão que surgiu após a redemocratização do país. A pouca representatividade desses partidos no Congresso Nacional; o controle de um grande partido sobre as pequenas legendas; a legislação eleitoral favorecendo coligações regionais, em detrimento da posição política nacional; o financiamento de campanha concentrado nas grandes legendas partidárias; o tempo de televisão e rádio distribuído favorecendo a proporcionalidade das bancadas no Congresso Nacional; tudo isso colaborou para transformar muitas dessas legendas em partidos cartoriais, distantes da luta política e da sociedade, ou seja, atuavam condicionados às decisões dos grandes partidos.

Durante o governo Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foram criados 11 partidos: PRB, PSOL, PR, PSD, PPL, PATRI, PROS, SD, NOVO, REDE e PMB.

O PSOL surgiu após a expulsão de deputados e de uma senadora do Partido dos Trabalhadores que denunciaram a postura da alta cúpula da direção partidária e do governo Lula; essas denúncias iam desde a falta de democracia interna no Partido às negociações realizadas para viabilizar a governabilidade. O PSOL, mesmo sendo formado por militantes expulsos do PT, passou a servir de base de apoio ao governo Lula e ao seu partido. A Rede surgiu nesse cenário, objetivando construir um modelo diferente de partido e aglutinando militantes que não mais encontravam no PSOL, se apresentando como um novo espaço de luta e de fazer política.

O PSD apareceu homenageando o antigo PSD (1945-1965), mas, também, como as demais legendas criadas, para viabilizar apoio político aos grandes partidos, nesse novo contexto.

Os partidos surgidos de 2005 a 2012 foram criados para viabilizar o apoio ao governo federal, exceto o PSOL, que surgiu após expulsão de lideranças que discordaram da condução política do PT no governo federal: Heloisa Helena, Babá, Luciana Genro e João Fontes.

Os partidos criados após 2013 emergem no contexto da crise vivenciada com as manifestações de 2013, procurando apresentar alternativa às grandes legendas, mas que continuaram servindo de sublegenda diante do jogo político imposto e posto pelos grandes partidos.

Observa-se que, tanto o PSDB como o PT contribuíram para a política de formação de novas legendas que, em parte, serviram como instrumento de poder político na formação da base de apoio de seus governos.

Vejamos um quadro demonstrativo da relação entre partidos e senadores eleitos para cada legislatura, a partir das eleições ocorridas entre 1992 a 2018:

Quadro 5: Bancada no Senado

Partido no Senado	1992	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
MDB	29	24	24	22	16	11	19	12
PSDB	11	09	12	15	16	08	13	09
PT	01	06	08	09	10	06	08	06
DEM	-----	-----	-----	09	15	07	04	06
PSD	-----	01	-----	-----	-----	07	05	07
PODE	-----	-----	-----	-----	-----	05	05	05
PP	-----	-----	-----	01	01	06	05	05
REDE	-----	-----	-----	-----	-----	05	01	05
PDT	04	04	02	04	03	04	02	04
PSL	-----	-----	-----	-----	-----	04	01	04
PTB	05	07	06	04	06	03	02	03
PR	-----	-----	-----	04	06	02	04	02
PHS	-----	-----	-----	-----	-----	02	-----	02
PPS	-----	02	01	-----	01	02	01	02
PSB	01	03	03	04	02	02	04	02
PRB	-----	-----	-----	02	02	-----	02	01
PROS	-----	-----	-----	-----	-----	01	01	01
PRP	-----	-----	-----	-----	-----	01	-----	01
PTC	-----	-----	-----	-----	-----	01	01	01
SD	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	01
SEM PARTIDO	-----	-----	-----	01	-----	01	02	01
PCDOB	-----	-----	-----	-----	01	-----	01	-----
PSC	-----	-----	-----	02	01	01	-----	-----
SOLIDÁ	12	-----	-----	-----	-----	01	-----	-----
PSOL	-----	-----	-----	01	01	-----	-----	-----
PFL	13	18	20	03	-----	-----	-----	-----
PV	-----	-----	-----	01	-----	-----	-----	-----
PPB	-----	07	04	-----	-----	-----	-----	-----
PL	---	---	01	-----	-----	-----	-----	-----
PPR	12	---	---	-----	-----	-----	-----	-----

PRN	03	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
PMN	02	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: elaborado pela autora, com base em matéria publicada no site do Senado Federal.

Os dados foram coletados do site oficial do Senado Federal e cruzados com dados publicados em jornais e periódicos especializados. Há casos em que os candidatos concorrem numa legenda e migram para outra tão logo tomam posse do mandato. Essa migração ocorre ainda no período compreendido entre os resultados das eleições e a posse, em virtude de estarem em jogo as eleições para presidente da Câmara Federal e do Senado Federal e de os parlamentares se encontrarem em plena campanha para presidente da casa legislativa e de está em disputa o fortalecimento da base de apoio ao governo federal e da oposição. Além disso, está em jogo o fortalecimento de bancadas que se organizam em lobby temático ou por interesse em participar de partidos com bancada maior, visando ocupar espaço importante nas mesas diretoras ou nas comissões temáticas. Essa migração pode ocorrer também durante o curso do mandato.

Por essa razão, mesmo os candidatos sendo filiados a partidos políticos, a migração faz com que exista em quase todas as legislaturas registro de senador sem partido.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, observa-se um número mais restrito de legendas com assento no Senado Federal, isso, de certa forma, facilita as articulações da bancada de apoio ao governo na Casa Legislativa para aprovar projetos, indicações de nomes para compor funções na administração pública e medidas de interesses do Poder Executivo.

Durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do PT, o número de partidos que participa do Senado Federal é bem superior ao do período de FHC, isso faz com o governo encontre mais dificuldades para construir sua base de apoio e com isso garantir aprovação de medidas e votações de seu interesse.

A média de partidos com assento no Senado Federal é de 11 partidos no governo FHC, enquanto no governo Lula/Dilma essa média atingiu 17 partidos. Se por um lado isso pode ter parecido ser positivo por se destacar como uma das maiores bancadas no Senado, por outro lado, dificulta as negociações com a pulverização de legendas que, em geral, não refletem propostas de ação na Casa

Legislativa, mas apenas mais uma agremiação partidária que se coloca no cenário político para barganhar e administrar recursos públicos através de negociações em campanhas eleitorais e assumindo o papel de coadjuvante nos debates existentes nas Comissões temáticas, na Mesa e no Plenário.

De 1992 a 2018, o PMDB, o PSDB e o PT foram as legendas que elegeram as maiores bancadas no Senado. O PMDB foi a maior de todas, seguido pelo PSDB e PT, de forma que somente em 2006 teve a mesma quantidade de senadores do PSDB (16 cada um). Porém, registre-se o papel do Partido da Frente Liberal e do Democratas como bancada importante durante o governo de FHC, sendo gradativamente esvaziado na medida em que o Democratas passa a crescer no Senado.

O PSDB foi a maior bancada desde 1992, mesmo elegendo e reelegendo presidente da República. Teve como parceiro o PFL, que fez a segunda bancada durante parte dos anos do governo Itamar Franco e do PSDB, ou seja, de 1992 a 1998.

O PT foi a terceira maior bancada somente a partir de 2014, além de enfrentar dificuldades para construir base de apoio diante da quantidade de legendas existentes no Senado, parte delas estimuladas pelo próprio PT, pois acreditava que isso poderia esvaziar o PMDB, o PSDB e o DEM, oportunizando ao PT liderar um grupo formando outras legendas menores, como, por exemplo, o PSD, PODE, PR e PP, que foram partidos que ocuparam lugar importante a partir de 2010.

O PDT, PSB e PTB são legendas que sempre estiveram presentes no Senado Federal, desde de 1992, mesmo com uma bancada mediana, modesta, em tamanho.

Partidos como O PCdoB, PSOL e REDE, são organizações partidárias que, mesmo com pouca presença no Senado, cumpriram papel destacado nas Comissões e no Plenário, com repercussão nos meios de comunicação.

As demais legendas, em geral, apenas marcam presença, mas com pouca visibilidade ou repercussão na disputa por projetos no Senado Federal.

Aliás, a existência de muitos partidos não significa fortalecimento de vínculos dos partidos com a sociedade; impossibilita uma legenda sozinha obter maioria em uma das Casas legislativas; e faz com que exista um agrupamento de legendas fazendo arranjos políticos voltados muito mais para exercer pressão em troca de

barganhas pontuais de emendas parlamentares, liberação de recursos e indicação para cargos, do que formular propostas efetivas para o processo legislativo.

Isso ocorreu em todos os governos, nos do PSDB, com Fernando Henrique Cardoso; nos do PT, com Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e foi agravado no período em que o PMDB de Michel Temer assumiu a presidência da República.

O PSDB governou com o apoio de grandes partidos, como foi o caso do PFL, DEM e PMDB. O PT governou com o apoio de partidos medianos, como foi o caso do PTB, PP, PR, e depois do PMDB, sempre procurando isolar seu maior adversário político: o PSDB.

Ou seja, após a redemocratização: 1) as legendas mais expressivas são PSDB, PMDB e PT; 2) o partido que elege o presidente da República nem sempre elege a maior bancada parlamentar; 3) as legendas que se coligaram e foram vencedoras nas eleições presidenciais necessariamente fazem maioria no Congresso Nacional e 4) o centrão se construiu a partir de legendas que obtiveram menores bancadas, mas que se uniram para fazer pressão em benefício de interesses pontuais e nada republicanos, inviabilizando, em grande parte, a aprovação de propostas apresentadas pelo governo federal.

Vejamos também um quadro demonstrativo construído a partir de dados disponíveis no site da Câmara Federal, contendo partidos, número de parlamentares e o período em que ocorreram as eleições, desde 1994 a 2018:

Quadro 6 – Bancada na Câmara Federal

Partido na Câmara Federal	1992	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PT	-----	50	59	91	83	86	68	56
PSL	-----	-----	01	01	-----	01	01	52
PP	-----	34	-----	-----	41	44	38	37
PMDB	-----	107	83	75	89	78	65	34
PSD	-----	04	03	04	-----	-----	36	34
PR	-----	-----	-----	-----	-----	41	-----	33
PSB	-----	15	18	22	27	35	34	32

PRB	-----	-----	-----	-----	01	08	21	30
PSDB	-----	63	99	70	66	54	54	29
DEM	-----	-----	-----	-----	-----	43	-----	29
PDT	-----	34	25	21	24	27	20	28
SD	-----	-----	-----	-----	-----	-----	15	13
PODE	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	11
PTB	-----	32	31	26	22	22	25	10
PSOL	-----	-----	-----	-----	03	03	05	10
PCDOB	-----	10	07	12	13	15	10	09
PSC	-----	04	02	01	09	17	13	08
PROS	-----	-----	-----	-----	-----	-----	11	08
PPS	-----	02	03	15	22	12	10	08
NOVO	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	08
AVANTE	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	07
PHS	-----	-----	-----	-----	-----	02	-----	06
PATRI	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	05
PV	-----	01	01	05	13	13	08	04
PRP	-----	01	-----	-----	-----	02	03	04
PMN	-----	04	02	01	03	04	03	03
PTC	-----	-----	-----	-----	03	01	02	02
DC	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	01
REDE	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	01
PPL	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	01
PTN	-----	-----	-----	-----	-----	-----	04	-----
PEN	-----	-----	-----	-----	-----	-----	02	-----
PSDC	-----	-----	-----	01	-----	-----	02	-----
PTDOB	-----	-----	-----	-----	01	03	02	-----
PRTB	-----	-----	-----	-----	-----	02	01	-----
PFL	---	89	105	84	65	-----	-----	-----
PL	---	13	12	26	23	-----	-----	-----
PHS	-----	-----	-----	-----	02	-----	-----	-----
PRONA	-----	-----	01	06	02	-----	-----	-----

PAN	-----	-----	-----	-----	01	-----	-----	-----
PPB	-----	-----	60	49	-----	-----	-----	-----
PST	-----	-----	01	03	-----	-----	-----	-----
PPR	-----	51	-----	-----	-----	-----	-----	-----
PRN	-----	01	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: elaborado pela autora, com base no site da Câmara dos Deputados²¹.

O quadro demonstrativo revela a força política das legendas durante as legislaturas. O PMDB, PSDB e PFL se revezam na condição de maior bancada na Câmara Federal, especialmente no período de 1994 a 2002, sendo que este último partido deixa de eleger candidatos para ocupar lugar na Casa Legislativa desde 2006.

Outros partidos tiveram grandes bancadas e não mais participam das casas legislativas como PPR, que não existe no Senado desde 1994; PPB, desde 2002; e PL, desde 2006.

O PMN, PV, PPS, PSC, PCDOB, PTB, PDT, PSB, todos esses partidos tiveram legendas medianas, desde 1994.

O PT passou a ser a maior bancada na Câmara Federal, no período de 2002 a 2018.

O PSL passou a se fazer presente na Câmara Federal a partir de 1998, com apenas um parlamentar, exceto nas últimas eleições, quando elegeu a segunda maior bancada, perdendo apenas para o PT.

O PSD, PRB, SD, PSOL, PRP e PTC são legendas que se mantêm na Câmara Federal principalmente nas três últimas legislaturas.

A pulverização de partidos na última legislatura fez com que nove legendas tivessem cerca de 30 parlamentares cada uma delas, fortalecendo o que ficou conhecido como o Centrão.

De 1994 a 2002, ou seja, durante o Governo FHC, a média de partidos na Câmara Federal era de 18 partidos, enquanto a média de partidos durante o governo Lula foi de 21 partidos. Entretanto, é durante o governo Dilma que esse número se amplia, sendo 22 no primeiro mandato e 25 no segundo mandato. Porém, é nas

²¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/571963-BLOCOS-INDICAM-LIDERES-PARA-ATUAR-NA-CAMARA-EM-2019.html> Acesso em: 23 jun. 2019.

eleições de 2018 que esse número atinge seu ápice: são 30 partidos que ocupam vagas na Câmara Federal, ocorrendo o mesmo fenômeno já comentado quando tratamos do Senado Federal.

Diante do exposto, a crise de Representação Política vivenciada no país evidencia a necessidade de uma reforma política capaz de permitir o protagonismo dos partidos, especialmente no que se refere à construção de um projeto de Nação capaz de mobilizar a sociedade em torno de um projeto político que conquiste maioria efetiva no Congresso Nacional e realize mudanças capazes de promover o Desenvolvimento Nacional, conforme a Constituição Federal.

Essa crise revela práticas antirrepublicanas de agentes públicos, sejam elas advindas da administração pública ou do setor privado. Essas práticas envolvem distribuição de cargos e indicação de nomes para assumir esses cargos públicos; liberação de emendas parlamentares, desconsiderando os reais interesses da população; uso de caixa dois no financiamento de campanhas, parte desses valores findam servindo para o enriquecimento ilícito de parlamentares e lideranças partidárias; uso indevido de recursos destinados ao financiamento legal de campanha; liberação de recursos públicos junto aos bancos públicos, muitas vezes beneficiando empresas e pessoas físicas de interesse pessoal; desoneração de receitas de empresas que beneficiaram e financiaram campanhas eleitorais, atendendo, portanto, interesses pessoais e partidários e não o interesse público; fraudes em licitação para beneficiar empresas financiadoras de campanhas eleitorais, desmoralizando as instituições públicas; entre outros.

Nesse contexto, surge a quebra de confiança de representantes políticos demonstradas por condenações na Justiça Federal por Crimes contra a Administração Pública praticados por agentes públicos, da administração pública e do setor privado, envolvendo especialmente portadores de mandatos eletivos e lideranças de Partidos Políticos.

O cometimento desses ilícitos por parte de Representantes Políticos (sujeito ativo) agrava a prática do delito, conforme apresenta o Código Penal e suas tipificações de crimes quando cometidos por Funcionários Públicos (Crime Próprio).

Essas práticas demandam investigações e, quando condenados, levam ao distanciamento entre o representante e o representado; enfraquecem o Poder Legislativo e Executivo, espaços de atuação desses representantes políticos. Essa

quebra de confiança leva à busca por alternativas de representação, ou seja, a soberania popular exercida diretamente. Isso foi o que aconteceu com a mobilização que culminou com o projeto de lei de iniciativa popular, como é o caso da Lei da Ficha Limpa.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro, O Partido da Social Democracia do Brasil e o Partido dos Trabalhadores protagonizaram os processos eleitorais ocorridos desde a redemocratização. O PMDB conduziu lutas de resistência ao autoritarismo dentro do Congresso Nacional e se notabilizou pela conquista das mesas diretoras das Casas Legislativas, tanto na Câmara Federal como no Senado; além de eleger, no Congresso Nacional, Tancredo Neves, o primeiro presidente da República após os anos de autoritarismo, que, com sua morte foi substituído por José Sarney.

O PSDB cresceu ao participar ativamente do governo de transição instalado após o impeachment de Fernando Collor de Melo, que foi substituído pelo seu vice, Itamar Franco, em 1992. Durante a crise instalada Fernando Henrique Cardoso se destacou na condução da crise e alçou a presidência da República, realizando mudanças econômicas, promovendo privatizações, estabilizou a moeda, criou a lei de responsabilidade fiscal, permaneceu por dois mandatos e, mesmo acusado de compra de votos para garantir sua reeleição, não houve investigação.

O PT cresceu fazendo oposição aos governos; entrou tarde na campanha das Diretas Já; criticou a Constituição Federal de 1988, expulsou parlamentares; não aceitou que seus quadros dirigentes participassem do governo de transição de Itamar Franco; combateu a reeleição de FHC e exigiu investigação dos acontecimentos. Porém, Luís Inácio Lula da Silva foi presidente por dois mandatos; promoveu políticas sociais; e elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, que também foi reeleita e teve seu mandato interrompido por um impeachment em 2015, sob acusações de ter cometido Crime de Responsabilidade.

O presidente Luís Inácio Lula da Silva foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores, teve como seu vice o empresário José Alencar, pelo Partido Liberal, e contou ainda com o apoio do Partido Comunista do Brasil, Partido Municipalista Nacional e Partido Comunista Brasileiro.

III – ATOS ILÍCITOS PENAS, MORALIDADE E MANDATO ELETIVO

Neste item, analisaremos a Lei da Ficha Limpa, oportunidade em que nos acercaremos de noções do Direito Penal (JESUS, 2016; LUZ, 2011; GRECO, 2008; NUCI, 2015), especialmente, a tipificação de crimes cometidos por funcionário público ou contra a administração pública e os direitos e deveres do servidor público, no Direito Administrativo. Nesse cenário, refletiremos sobre a Moralidade como parâmetro de elegibilidade na Lei da Ficha Limpa.

Direito Penal

Neste item, faremos uma leitura do Código Penal, buscando identificar nele tudo que se relacione com o funcionário público ou com a administração pública, seja identificação de rol de tipos penais ou o significado de agravantes pela condição de funcionário público. Tudo isso para: despertar a compreensão da existência de leis que protegem o patrimônio público e a administração pública; demonstrar o papel do funcionário público na proteção da administração pública e em decorrência da sociedade; e identificar o significado da ação e da omissão por parte do funcionário público na proteção da administração pública.

Esse percurso nos faz crer na existência de leis que, se aplicadas, poderiam contribuir para valorizar o papel do servidor público, especialmente aquele que é detentor de mandatos eletivos e das lideranças partidárias. É importante lembrar que o funcionário público, quando incorre em ilícito, responde administrativa, penal e civilmente. Porém, na prática, a Ação Penal nº 470 e as denúncias da Operação Lava Jato revelam que o descontrole administrativo era tão grande que, primeiro existiu uma ação penal para depois o assunto ser tratado administrativamente. Esses casos nos fazem refletir sobre os gestores públicos e os volumes de recursos envolvidos em corrupção, o que reforça a necessidade da Lei da Ficha Limpa, que visa impedir o acesso a mandatos eletivos por parte de pessoas condenadas em decisão judicial colegiada.

Assim, ao observarmos o Código Penal, cujo primeiro artigo diz que não há crime sem lei anterior que o defina e que não há pena sem prévia cominação legal, vemos que ele é dividido em Parte Geral e Parte Especial, além das disposições gerais. A Parte Geral trata da aplicação de leis penais; da Anterioridade da Lei;

determina serem sujeitos à lei brasileira crimes contra o patrimônio ou contra a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estados, de território, de Município, de empresa pública, de sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público.

Essa compreensão é muito importante para analisar os crimes complexos ocorridos na sociedade contemporânea, pois isso leva a um descompasso entre a dinâmica social, as novas tecnologias e a produção legislativa.

Essa situação torna-se ainda mais grave quando praticantes de crimes são portadores de mandatos eletivos, dado o papel constitucional de produzir normas, sobretudo quando essas normas possam vir a contrariar seus interesses, como é o caso de parlamentares legislarem sobre Direito Penal quando respondem processo penal, probidade e Moralidade administrativa, quando respondem processos judiciais. Afinal, esse é um dos objetivos da Lei da Ficha Limpa: proteger a Moralidade do mandato eletivo.

Tudo isso demanda reflexão para compreender o significado desse descompasso e distanciamento entre a lentidão e a ausência de produção de determinadas normas no Poder Legislativo. Esses são alguns dos desafios de estudos que tratam da relação mandato eletivo, lideranças partidárias e Probidade administrativa.

A parte Especial do Código Penal trata dos Crimes em Espécie, inclusive dos Crimes contra a Administração Pública, sejam os Crimes praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral; os praticados por particular contra a Administração em geral; ou os crimes contra a Administração da Justiça.

Entre os crimes que envolve a Administração, os que nos interessa destacar, neste texto, são os Crimes praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral, que são: Peculato; Peculato Culposo; Peculato mediante erro de outrem; Inserção de dados falsos em sistema de informações; Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações; Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; Emprego irregular de verba ou rendas públicas; Concussão; Excesso de exação; Corrupção Passiva; Facilitação de contrabando ou descaminho; Prevaricação; Condescendência criminosa; Advocacia administrativa; Violência arbitrária; Abandono da função; Exercício funcional ilegalmente antecipado

ou prolongado; *Violação de sigilo funcional*; e *Violação de sigilo de proposta de concorrência*.

Nesses crimes o agente ativo é o funcionário público e o agente passivo é a administração pública. Ou seja, são crimes que ocorrem em decorrência de os funcionários públicos, que deveriam assegurar o bom funcionamento da administração pública, incorrem em práticas nocivas à administração pública. Tais crimes somente ocorrem pela ação ou omissão de funcionários públicos. Quando essas ações são realizadas ou deixam de ser realizadas por agentes públicos no exercício de função, essas práticas são agravadas.

O Código Penal, em sua parte geral, trata da aplicação da lei penal e da anterioridade da lei e destaca a necessidade de existência de lei para considerar a ocorrência de crime; chama também atenção para o fato de que não há pena se não há crime; considera a ação e a omissão como fator importante para a constituição de um crime, sobretudo da omissão quando aquele que tem o dever de proteger ou vigiar se omite, quando poderia evitar o resultado, pois o dever de agir incumbe a quem tem a obrigação de cuidar, proteger ou vigiar, e cita o caso dos funcionários públicos. Isso nos faz crer que, há a ação penal e o processo administrativo para apurar ilícitos. Cabe destacar que esses processos ocorrem autonomamente. Quando ocorre um ilícito administrativo e não é aberto um processo administrativo para investigá-lo, isso revela falhas na gestão da coisa pública, que merecem ser investigadas no âmbito do Direito Penal para identificar a ação ou omissão do gestor.

Por isso mesmo, o Código Penal elenca crimes próprios, cometidos por funcionários públicos contra a administração pública: *Peculato*; inserção de dados em sistema de informação; modificação ou alteração de dados em sistemas de informações; extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; *Concussão*; Excesso de exação; corrupção passiva; facilitação de contrabando ou descaminho; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia criminosa; violência arbitrária; abandono de função; exercício funcional antecipado ou prolongado; violação de sigilo funcional; violação de sigilo de proposta de concorrência; além de aumentar penas para crimes por eles cometidos, desde que ocorram no exercício de suas funções.

Além disso, há os crimes cometidos por particular contra a administração pública e os crimes cometidos contra a administração da justiça. Cabe registrar que os crimes funcionais só podem ser cometidos por quem exerce função pública, podendo ser próprio, quando o elemento do tipo é funcionário público, como prevaricar; e impróprio, quando exclui a condição de funcionário público, como peculato, que se não for funcionário público seria apropriação indébita.

Para efeito do Código Penal, Funcionário Público é aquele que, embora transitoriamente, ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Equipara-se a funcionário público, ‘aqueles que exercem cargo, emprego ou função em entidade paraestatal e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da administração pública.

Nesse sentido, aqueles que trabalham no Sesc, Senai, Sesi, Ongs, ou qualquer pessoa que trabalhe para prestadora de serviços, ou contratada para os serviços de transporte coletivo, lixo, funerária, entre outros, para o Direito Penal, é funcionário público.

Diz ainda o Código Penal que as penas decorrentes de crimes cometidos serão aumentadas da terça parte quando os autores dos crimes forem ocupantes de cargos em comissão ou função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público. Ou seja, o fato de ser funcionário público é importante para a definição da pena, dado o papel do funcionário público na proteção da administração pública e da probidade administrativa.

O Código Penal dedica ainda parte especial para tratar de crimes em espécie que tutelam a pessoa, o patrimônio, a propriedade imaterial, a organização do trabalho, o sentimento religioso, o respeito aos mortos, os costumes, a família, de inúmeras leis extravagantes que definem tipos penais específicos. E, para além dos crimes tipificados no Código Penal, há também crimes eleitorais.

O Código Penal, em se tratando de Penas Privativas de Liberdade, em especial de condenados por crime contra a administração pública, prevê progressão de regime de cumprimento de pena condicionada à reparação de danos causados, ou a devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais. Prevê, ainda, quando trata de interdição temporária de direitos: proibição do exercício de

cargos, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo. Ou seja, o cometimento de ilícito quebra a relação de confiança no funcionário público que existe para proteger o bem público, em decorrência, pode levar à perda de cargo, função pública ou atividade pública.

Ou seja, no Código Penal, a pena de interdição aplica-se para todo crime cometido no exercício do cargo ou função, entre outros, sempre que houver violação dos deveres que lhe são inerentes. No que se refere à aplicação da pena, considera como circunstância agravante, quando não constitui ou qualifica o crime, abuso de autoridade, conforme Lei nº 4.898/1965, que tipifica condutas de abuso de poder como crime; e abuso de poder ou violação de dever inerente ao cargo, entre outros. Torna agravante em caso de concurso de pessoas aquele que instiga ou determina a cometer o crime alguém sujeito a sua autoridade. Ao observar a reincidência, não se considera crime político.

O Código Penal considera como efeito da condenação a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo. E, nos Crimes Contra a Honra, especialmente o Crime de Difamação, admite-se a exceção da verdade somente se o ofendido for funcionário público e a ofensa for relativa ao exercício da função. Isso ocorre devido os deveres do funcionário público. Essa condição leva também ao aumento de pena de um terço quando o crime é cometido contra funcionário público em razão de sua função. Entretanto, não é considerado crime o conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento do dever de ofício.

No crime de tráfico de pessoas, o Código Penal prevê aumentar a pena em um terço até a metade se o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

Assim, observamos que os crimes contra a administração pública protegem a probidade administrativa, porém, todo delito funcional é crime afiançável; as maiores penas não ultrapassam oito anos; e nenhum crime contra a administração pública é considerado hediondo.

Infelizmente, o rito para garantir a probidade administrativa requer um longo período: o cometimento do crime, a investigação, a ação penal, a sentença transitada em julgado e após todas as fases recursais. Tudo isso garante o amplo

direito de defesa, mas a lentidão dos julgamentos tem levado ao instituto da prescrição.

A Lei da Ficha Limpa não identifica crimes cometidos pelos representantes políticos; atos de improbidade administrativa, nem define crimes, sejam eles penais ou eleitorais, muito menos atribui penas, dado que estas só existem correspondendo a crimes.

A Lei da Ficha Limpa trata de estabelecer critérios de inelegibilidade, buscando atender previsão constitucional que busca regulamentar a Moralidade para mandatos eletivos, complementando a Lei nº 64/1990, Lei das Inelegibilidades. Ou seja, elenca os ilícitos que, se praticados e julgados por órgãos colegiados da justiça, promovem inelegibilidades.

Direito Administrativo

A Constituição Federal trata dos Princípios Fundamentais; dos Direitos e Garantias Fundamentais; da organização do Estado; da organização dos Poderes; da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; da Ordem Econômica e Financeira; e da Ordem Social.

Porém, nos interessa refletir sobre mandato eletivo, representação política, mas a representação política a que nos referimos neste texto trata de mandatos eletivos e lideranças partidárias, especialmente aquelas que gerenciam os recursos públicos que recebem os partidos políticos.

A relação que envolve mandatos eletivos, lideranças partidárias e servidores públicos remete a institutos jurídicos distintos. Um dos pontos de interseção entre esses atores é a gestão e consequente responsabilização pelo uso de recursos públicos.

Se no Direito Penal o funcionário público é o conceito que permite unificar a identificação de práticas delituosas, no Direito Administrativo, o conceito que permite identificar ilícitos administrativos praticados é o conceito de servidor público.

Se no Direito Penal a ação delituosa do funcionário público se caracteriza num ato criminoso; no Direito administrativo, a ação do servidor público que incorre em indisciplina, que cause benefícios privados, danos a terceiros ou à administração pública, se caracteriza pelo ato administrativo, pela improbidade administrativa.

Para regulamentar práticas de servidores públicos federais, seus direitos, deveres e consequências de descumprimento de regras disciplinares, existe a Lei nº 8112/90, que institui o regime jurídico único para os servidores da União, autarquias e fundações públicas federais. Essa lei considera servidor público pessoa legalmente investida em cargo público. Define cargo público como sendo um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas por um servidor público.

Esses cargos públicos são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. O regime Jurídico Único proíbe a prestação de serviços gratuitos, salvo casos previstos em lei. Nele, há previsão de regime disciplinar, que trata dos deveres, das proibições, da acumulação, das responsabilidades e das penalidades, que servirão, de certa forma, de parâmetros para algumas das condições de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa.

O RJU trata do processo administrativo disciplinar e nele prevê responsabilização civil, penal e administrativa para o servidor que exercer irregularmente suas atribuições; e a atos proibitivos como receber propina, comissão, gorjeta, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de sua atribuição; praticar usura sob qualquer de suas formas. Para aqueles que desobedecerem a lei, estão previstas penalidades: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo ou comissão, destituição de função comissionada. Tudo isso para permitir que o servidor cumpra sua função de proteger a administração pública.

Ou seja, o RJU elenca várias ações impeditivas que caracterizam ilícitos para os servidores públicos. E, embora o portador de mandato eletivo não seja considerado conceitualmente um servidor público, a administração pública e o bem público são protegidos pelas ações desses servidores públicos, que no cotidiano de seu trabalho realizam atos que cruzam com práticas realizadas por portadores de mandatos eletivos, criando uma área tênue de interesse comum: o encontro entre aquilo que deveria ser a gestão das políticas públicas e da administração pública, com contratação de empresas e pessoas, pelos chefes dos poderes executivos; com o acompanhamento de liberação de verbas públicas, pelos representantes do Poder

Legislativo, das contratações de empresas e pessoas; tudo isso em detrimento da atribuição principal desses representantes do legislativo, que é a de produzir leis.

O Regime Jurídico Único elenca 12 ações referentes a deveres do servidor público, além das exigências previstas na Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação: zelo; dedicação; lealdade; cumprimento de normas; hierarquia; presteza no atendimento; dar ciência de irregularidades; zelo pela economia material; conservação do patrimônio público; sigilo profissional; conduta compatível com a Moralidade administrativa; assiduidade e pontualidade; urbanidade e representação contra ilegalidade; omissão e abuso de poder.

O RJU elenca também 19 ações proibitivas para os servidores: ausentar-se do serviço durante expediente; retirar documento ou objeto da repartição; recusar fé a documento público; opor resistência injustificada ao andamento de documento ou processo, promover manifestação de apreço ou desapreço no ambiente de trabalho; cometer a pessoa estranha à repartição, o desempenho de atribuições que sejam de sua responsabilidade ou de seu subordinado; coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se à associação profissional ou sindical, ou partidária; manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro, ou parente até o segundo grau civil; valer-se de cargo para lograr provimento pessoal ou de outrem em detrimento da dignidade da função pública; participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não, exercer comércio; atuar como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas; receber propina, comissão, presentes ou vantagens de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; praticar usura; proceder de forma desidiosa; utilizar pessoal ou recursos da repartição em serviço ou atividades particulares; cometer a outro servidor atribuições estranhas ao campo que ocupa; exercer atividades incompatíveis com o exercício do cargo e horário de trabalho; e recursar-se a atualizar dados cadastrais.

Alguns verbos que tipificam condutas criminosas no Código Penal aparecem no RJU como deveres do servidor público, ou seja, daquele que exerce a função pública procurando proteger o bem público, a administração pública. E, a Lei da Ficha Limpa, prevê situações em que, se caracterizado improbidade administrativa e condenado por órgão colegiado judicial, constitui inelegibilidade para aqueles que pleiteiam mandatos eletivos. Tanto os direitos como os deveres têm exceções,

sejam elas previstas na própria Lei nº 8.112/90 ou em outras legislações, as quais devem ser observadas.

A Moralidade aparece na Constituição Federal se referindo a dois princípios: o princípio da Moralidade administrativa, expressa no artigo 37 e que trata da relação entre agentes, serviços e órgãos; e o princípio da Moralidade no mandato eletivo do parágrafo 9 do Artigo 14.

A Moralidade é um dos princípios constitucionais basilares da administração pública, não por acaso, o legislador originário previu no Artigo 37 da Constituição Federal os seguintes princípios: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Efetividade. Este último foi incluído posteriormente, por emenda constitucional, como forma de garantir a probidade administrativa.

Aquele que cometer atos de improbidade administrativa, terá seus direitos políticos suspensos, perderá função pública, terá seus bens indisponíveis e será obrigado a ressarcir ao erário nos termos da lei, sem prejuízo de Ação Penal cabível. A administração pública tem o dever de apurar administrativamente atos ilícitos cometidos por seus servidores públicos.

A Moralidade a que se refere o RJU é a Moralidade Administrativa, e não a Moralidade que trata do mandato eletivo, embora ambas estejam voltadas para proteger o bem público, o interesse comum, a probidade administrativa.

Porém, há uma enorme diferença entre servidor público e o portador de mandato eletivo, a liderança partidária, o representante político, mas o que há em comum entre eles é o fato de que todos são pagos pelo erário e, por essa razão, a prestação de contas de suas atividades é de interesse público se submeterem ao controle e à fiscalização de instituições públicas.

O servidor público deve atender ao princípio da Moralidade na administração pública e o portador de mandato eletivo, o representante político, deve atender ao princípio da Moralidade do mandato eletivo. Porém, é o interesse público que permite a existência desses princípios que balizam a moralidade aplicada para esses dois institutos jurídicos, a Moralidade na administração pública – regulada pela Lei nº 8.111/1990 e Lei das Licitações, Lei nº 8.666/1993; e a Moralidade na representação política, do mandato eletivo – regulada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos e pela Lei da Ficha Limpa.

Ambas surgem como exigência constitucional e visam proteger o interesse público, a Moralidade com o bem público.

É nesse cenário que a Lei da Ficha Limpa surge de forma particular, como produto da soberania popular, através da iniciativa popular. Foi esse o mecanismo que permitiu propor projeto para compor a produção legislativa, ou seja, ter acesso à Câmara dos Deputados por meio de ampla mobilização popular, de rito especial, se considerada a forma cotidiana de produção legislativa: através de projetos de leis originados por iniciativa dos membros do Legislativo ou do Executivo.

A Lei nº 8.112/1990 define como servidor pessoa legalmente investida em cargo público e define como cargo público o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Estabelece os deveres do servidor público federal e o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais.

O Servidor Público responde civil (Código Civil e Código de Processo Civil), administrativa (Lei nº 8.112/1990) ou penalmente (Código Penal e Código de Processo Penal e leis penais extravagantes) pelo exercício irregular de suas atribuições. O Código Civil atinge o Servidor Público por ser voltado para todo e qualquer cidadão brasileiro.

Nesse sentido, o modo como surgiu a Lei da Ficha Limpa é revelador da crise de representação política: produto de mobilização popular e não iniciativa de parlamentares, chefes dos poderes executivos ou lideranças partidárias. Uma lei que exige Moralidade na representação política, ou seja, Moralidade para aqueles que produzem a própria lei; que atinge chefes dos poderes executivos ou lideranças partidárias, com quem se relacionam diretamente.

Os dados expostos sobre os partidos políticos, os financiamentos de campanha, as prestações de conta dos partidos, sobre investigações atingindo um número elevado de parlamentares e de lideranças partidárias, tudo isso, mediante a existência de 35 partidos registrados, nos faz crer que os partidos existentes se encontram em crise e não conseguiram interpretar essa situação nem, por isso mesmo, conquistar a sociedade para propor mudanças capazes de modificar esse cenário político.

Como podemos observar, há um conjunto de legislações que protegem a administração pública, seus funcionários públicos (como diz o Código Penal), seus servidores públicos (como define o RJU), suas atividades e os portadores de mandatos eletivos (como diz a Constituição) e os partidos que se relacionam com a administração pública (como regulamenta a lei orgânica dos partidos).

A improbidade administrativa é caracterizada por atos, infrações, julgados na esfera cível, e se apresenta pelo enriquecimento ilícito, por obtenção de vantagens indevidas, de um agente público, em decorrência do cargo que ocupa, inclusive decisões do agente público que possa causar prejuízos ao erário. Essa prática pode levar à perda de cargo e de direitos políticos. Cabe ressaltar que, quando um funcionário público incorre em ato de improbidade administrativa e comete crime, ele sofre dupla punição: penal – que pode levar até a perda de função e privação de liberdade; e cível – que deve ressarcir o dano causado, pagamento de multa e até a perda de função, por exemplo.

Se esse agente público exercer mandato eletivo, responde ainda legislações específicas como a Lei Orgânica dos Partidos e a denominada Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135/2010, ressaltando que, com a Lei da Ficha Limpa, se condenado em órgão colegiado judicial, fica inelegível por oito anos após a data do término do cumprimento da pena.

Dessa forma, na prática, o que vimos é a ausência de aplicação de leis existentes, por isso mesmo, o que não há é o devido funcionamento da aplicação de normas referentes à administração pública, aos partidos políticos, aos parlamentares e aos chefes dos poderes executivos, ou seja, a não aplicação das leis vigentes pelos órgãos de gestão, controle e fiscalização do bem comum.

Se todas essas leis fossem aplicadas, dificilmente teríamos o volume investigações sobre uso indevido de recursos; o envolvimento de distintas instituições; e de diferentes agentes públicos envolvidos em ilícitos. Sobretudo, numa temporalidade que nos faz crer que todas essas legislações surgiram num mesmo momento, o que não implica ausência de leis que melhor tipifiquem ações de ilícitos e estabeleçam modos processuais capazes de instrumentalizar ações judiciais.

Soberania Popular, Moralidade e Lei da Ficha Limpa

A Lei Complementar nº 64/90 trata de hipóteses de inelegibilidade e foi complementada pela Lei nº 135/2010, que incluiu outras possibilidades de inelegibilidade voltadas para a proteção da probidade e da Moralidade administrativa no exercício do mandato, atendendo ao parágrafo 9º do Artigo 14 da Constituição Federal:

São considerados inelegíveis os candidatos que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão da prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público, contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública.

Soberania Popular, Moralidade no mandato eletivo e Lei da Ficha Limpa nos remetem a refletir sobre a reforma política. Esta poderia contemplar a pauta que introduziria mudanças no processo eleitoral capaz de trazer inovações na relação representante e representado: reeleição; tempo do mandato; voto proporcional, distrital, distrital misto; financiamento de campanha; voto obrigatório ou voto facultativo; candidatura avulsa; recall; entre outros.

No entanto, as mudanças realizadas vieram para beneficiar os que dirigem os partidos ou que têm mandatos, aprofundando a distância entre o cidadão e o representante político, e o que nos interessa aqui é a moralidade no mandato eletivo e a Lei da Ficha Limpa.

Falar da Lei da Ficha Limpa é falar de projeto de iniciativa popular no Congresso Nacional. A iniciativa popular é uma das formas de expressar a soberania popular, expressa na Lei nº 9.709/1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do Artigo 14 da Constituição Federal. Consiste na apresentação de projeto de lei na Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos cinco estados, com não menos três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Deverá tratar de um único assunto; não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados providenciar correções e dar andamento em conformidade com o Regimento da Casa Legislativa.

Recompor o lugar constitucional da representação política nos possibilita compreender o significado da omissão da representação política no que há de mais nobre no Poder Legislativo: a produção e a fiscalização de normas.

A Constituição Federal tanto prevê o papel institucional dos partidos na produção legislativa e na fiscalização dessa produção legislativa, como prevê mecanismos para suprir o não cumprimento desse papel constitucional dos partidos, prevendo, para essas situações particulares, a garantia da *Soberania Popular*, conforme o Artigo 14, que prevê mecanismos de participação direta do cidadão nas decisões políticas do país: *Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*.

A Lei da Ficha Limpa é fruto de uma conquista inovadora da Constituição Federal, a Soberania Popular, através do instituto jurídico Iniciativa Popular, que consiste na possibilidade de elaboração de um projeto de lei por meio de iniciativa popular, contendo um único assunto. Esse projeto é apresentado à Câmara dos Deputados mediante apoio da sociedade expresso em assinaturas correspondentes a 1% do eleitorado e 0,3% do eleitorado de pelo menos 5 Estados brasileiros. Ao ser protocolada na Câmara dos Deputados, não poderá ser rejeitada por vício de forma e ficando a própria Casa Legislativa responsável pelas eventuais correções técnicas e de redação necessárias.

São quatro os projetos de Iniciativa Popular apresentados à Câmara dos deputados que se transformaram em lei: Lei nº 8.930/1994; Lei nº 9.840/1999; Lei nº 11.124/2005 e Lei nº 135/2010.

A Lei nº 8.930/1994, de iniciativa de Glória Perez, surgiu após comoção da sociedade com a morte de forma brutal de sua filha Daniela Perez. A proposta conseguiu mobilizar a sociedade e conquistou assinaturas suficientes para apresentar um projeto de lei que tornou hediondo o crime de homicídio qualificado.

A Lei nº 9.840/1999, patrocinada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), visa aperfeiçoar a democracia, punindo compra de votos e uso da máquina administrativa, ao autorizar a cassação de registro de candidatura ou de diploma de políticos que pratiquem irregularidades previstas, bem como prevê pagamento de multas.

A Lei nº 11.124/2005, de iniciativa do Movimento Popular de Moradia, tramitou durante treze anos e deu origem ao Fundo de Moradia Popular e ao Conselho Nacional de Moradia Popular, visando criar condições para atender camadas populares desprovidas de moradia e, com isso, reduzir desigualdades sociais no país.

A Lei Complementar nº 135/2010, que contou com o apoio de entidades que combatem a corrupção, entre as quais o Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCE), visa atender a probidade administrativa, impedindo o registro de candidaturas de políticos condenados por órgãos colegiados, por oito anos.

A Lei nº 135/2010 prevê inelegibilidade para os condenados em decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos para o cumprimento da pena pelos crimes tipificados no Código Penal como os crimes contra a Fé Pública (Artigo 289-311^a CP); crimes contra a Administração Pública (Artigo 312 a 361 CP); contra o patrimônio privado (Artigo 155-183 CP); redução à condição análoga de escravo (Artigo 149 CP); contra a vida (Artigo 121 a 128 CP); contra a dignidade sexual (Artigo 213 a 234 CP); Quadrilha ou bando (Artigo 288 CP).

Acrescente-se a esses, crimes previstos em leis específicas como as leis que tratam da economia popular, Lei nº 1.521/1951; contra patrimônio público, Lei nº 13.521/2017; contra o sistema financeiro, Lei nº 7.492/1986; mercado de capitais, Lei nº 6.385/1976; falência, Lei nº 11.101/1995; meio ambiente, Lei nº 9.605/1998; saúde pública, Lei nº 9.677/1998; eleitorais, Lei nº 4.737/1965, artigos 311 a 332; abuso de autoridade, Lei nº 4898/1965; lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, Lei nº 12.683/2012; tráfico de entorpecentes ou drogas afins, Lei nº 11.343/2006; racismo, Lei nº 7.716/1989; tortura, Lei nº 9.455/1997; terrorismo, Lei nº 13.260/2016; hediondos, Lei nº 13.497/2017; e organização criminosa, Lei nº 12.850/2013.

Com esse conjunto de ilícitos caracterizando inelegibilidade, a iniciativa popular foi, portanto, o mecanismo democrático que permitiu fazer funcionar o processo legislativo quando os representantes de mandatos eletivos não conseguiram diagnosticar demandas da sociedade ou, como foi o caso da Lei da Ficha Limpa, quando foi necessário criar parâmetros de inelegibilidade para esses representantes, pois o objeto da lei é criar parâmetros de moralidade para quem produz a própria lei.

Para efeito deste texto, consideramos a Moralidade como princípio que orienta a inelegibilidade de mandatos eletivos, de lideranças partidárias e de representantes políticos; como sendo um conceito que envolve a Moralidade na administração pública, conjuntamente com a Moralidade nos mandatos eletivos,

desde o momento que pleiteia o mandato eletivo até seu exercício. Ou seja, aqueles que se filiam a partidos políticos para concorrer e, se obedecerem aos requisitos de elegibilidade, exercer mandatos eletivos.

Como podemos observar, o legislador, buscando garantir a Moralidade na representação política, elenca um volume expressivo de ilícitos, sejam crimes tipificados no Código Penal; em leis penais extravagantes; no RJU; em leis específicas que tratem da probidade administrativa; em leis eleitorais, entre outras.

A lei das inelegibilidades surgiu para impedir o acesso ao processo eleitoral de candidatos condenados definitivamente ou em decisões judiciais colegiadas pelos crimes elencados na Lei nº 135/2010. Com isso, a Lei da Ficha Limpa contribui para o processo eleitoral e também fortalece a moralidade administrativa, ao impedir agentes públicos de exercer cargos eletivos.

Porém, o fato de elencar um rol de crimes para definir a inelegibilidade não significa que a análise para permitir ou não a elegibilidade deva ser feita julgando o candidato que pleiteia vaga de mandato eletivo na perspectiva do Direito Penal, Civil ou Administrativo. Ou seja, não se discute o direito material constante nas ações judiciais, mas a inelegibilidade decorrente da decisão transitada em julgado ou de condenações de colegiados judiciais, pois a inelegibilidade é categoria de análise do Direito Eleitoral e não das demais áreas do Direito.

Ou seja, a Lei nº 135/2010 contribui também para a Moralidade do processo eleitoral, ao permitir participar do processo eleitoral somente candidatos que não sejam condenados por decisões judiciais colegiadas e qualificar o perfil dos candidatos; do voto; e da legitimidade de todo o processo eleitoral.

Assim, os órgãos judiciais eleitorais, em nenhum momento, debaterão sobre a culpabilidade ou não de possíveis ilícitos cometidos pelos que pleiteiam candidatura a mandato eletivo. Discutirão o enquadramento ou não na condição de inelegibilidade: condenado com decisão transitada em julgado ou condenado em colegiados judiciais. Com isso, garantir a Moralidade através da inelegibilidade desse candidato. Afinal, os direitos políticos se exercem votando ou sendo votado, portanto, a inelegibilidade limita esse direito e não o retira, ou seja, limita o direito de ser votado, permanecendo o direito de votar.

No que se refere ao mandato, cabe lembrar que o Código Penal prevê que, entre os efeitos genéricos da condenação em que o Estado responde ao

reconhecimento da materialidade de um crime: a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, quando aplicada a pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública; ou quando for aplicada pena superior a quatro anos nos demais casos.

Assim, a Moralidade como bem público envolve diversos institutos jurídicos, mas que convergem para um só objetivo: a proteção do bem público e do interesse público. Distinguiremos esses dois diplomas jurídicos e trataremos da Lei da Ficha Limpa como forma de estabelecer parâmetros para a inelegibilidade.

É grande o número de agremiações partidárias, parlamentares e dirigentes partidários que respondem processos na justiça, seja ela eleitoral, penal, civil ou administrativa; é elevado o volume de recursos envolvidos nas denúncias; e são criativas e inovadoras as ações que levam à prática de atos ilícitos e de improbidade.

Falar de mandatos eletivos é também falar de partidos e das relações necessárias entre eles, pois um representa o outro. Neste texto, e no contexto atual, consideramos que há uma quebra dessa relação quando há denúncias de qualquer irregularidade legal, materializadas nas apresentações de denúncias pelo Ministério Público contra pessoas que pleiteiam ou exercem mandatos eletivos ou que sejam lideranças partidárias.

Partimos do pressuposto de que a representação política é um dos referenciais de prática política, seja de chefes dos poderes executivos, de parlamentares e dirigentes partidários; ou pelo menos, deveria ser, se considerarmos a legislação vigente.

Nessa perspectiva, as denúncias contra esses agentes públicos se apresentam como referência de quebra de confiança na relação entre representante e representado, uma vez que as denúncias oferecidas pelo Ministério Público se efetivam diante de autoria e indícios de materialidade de crimes.

Registre-se que essas denúncias ocorrem mediante um contexto de aplicação de uma legislação penal que permite o instituto da colaboração premiada e que contempla o reconhecimento da participação do agente como forma de possibilitar o perdão judicial ou a redução de pena (Lei nº 12.850/2013). Nessa colaboração, as revelações sobre formas coletivas de ação encontraram na lei de

organização criminosa um modo particular de cometer ilícitos e, por isso mesmo, um modo particular de promover o perdão judicial e de redução de pena.

Ou seja, é importante conhecer o modo de operar de praticantes de ilicitude, pois no Direito Penal as testemunhas são meios de prova e seus testemunhos se constituem provas testemunhais. Em algumas situações, como os atos cometidos pelas organizações criminosas, a colaboração constitui informação fundamental para esclarecer a posse de recursos sem origem; de dinheiro vivo guardado em grandes quantidades, em ambientes inadequados, sem autorização, e não declarados; a propriedade de empresas e práticas que servem para lavagem de dinheiro; além de contribuir com o desmantelamento do crime organizado, diante da revelação do modo de operar de seus membros e de suas práticas como lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito.

Foi nesse contexto que, para combater práticas ilícitas e fortalecer a Moralidade na Administração Pública, foi regulamentado o princípio da Moralidade do mandato eletivo, ampliando-se a Moralidade do Direito Eleitoral, que trata de direitos políticos, de inelegibilidade e de prazos para a cassação de mandato. Tudo isso, a fim de proteger tanto a probidade administrativa, como a Moralidade para a escolha de representante para o exercício do mandato.

No Direito Eleitoral, o princípio da Moralidade atenta para as seguintes dimensões: a Moralidade do candidato, sua vida pregressa, observando seus valores morais e éticos, e a lisura do pleito eleitoral, capazes de garantir a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Observar esses princípios é fundamental para, respeitados os demais princípios do Direito Eleitoral, garantir a legitimidade dos representantes políticos.

A Lei da Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, trata de sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função, na administração pública direta, indireta ou fundacional. Considera agente público, também, aquele que tem mandato e considera constituir ato de improbidade administrativa, atos que importem o enriquecimento ilícito ou capaz de auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do mandato. Prevê 12 atos que tratam de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; 35 atos que causam

prejuízo ao erário; 1 ato decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; 12 atos que atentam contra os princípios da administração pública; e considera crime a representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente (BRASIL, 1992).

A perda de mandato eletivo é extremamente relevante, sendo inconcebível o enriquecimento ilícito de agentes públicos, entre os quais os membros do poder legislativo e os chefes do Poder Executivo, como prevê a lei. Afinal, trata-se de representantes da sociedade, organizados em partidos políticos que devem apresentar projetos para o desenvolvimento nacional; de uma parcela da sociedade que, em nome dela, tem acesso a informações relevantes e em diversas áreas da administração pública; detém o poder de executar e fiscalizar recursos públicos; de indicar nomes para compor órgão de fiscalização e controle; do Poder Judiciário; de propor, executar e fiscalizar políticas públicas que envolvem relevantes interesses e vultuosos recursos, entre tantas outras ações.

Dentre as penas previstas nessa lei, estão a perda de cargo público e a suspensão de direitos políticos, que vai de três a dez anos, além de reparação de danos e multas. Prevê a perda de função pública e a suspensão de direitos políticos, mas que só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Exige declaração de bens, incluindo cônjuges, filhos e dependentes, sendo inclusive penalizado com demissão se não entregar a declaração de bens atualizada, no prazo previsto. Veta a transação, acordo ou conciliação nessas ações de improbidade administrativa e tem como prazo prescricional, no caso de mandato eletivo, cinco anos, a contar do fim do mandato.

Observe-se que a previsão de perda de cargo, função, emprego ou mandato é fundamental para assegurar a imediata paralização de uma situação de usurpação dos recursos públicos e posteriores medidas cabíveis, como a investigação e a condenação, se for o caso. Em sendo mandato eletivo, essa situação se agrava por promover não somente o prejuízo financeiro, que deve ser reposto com a reparação do dano causado; mas a quebra de confiança construída no processo eleitoral e, consequentemente, o uso indevido de um dos direitos políticos: o direito de representar. Esse é um dos motivos de a vida pregressa do candidato ser considerada no momento de apreciação de sua condição de elegibilidade, bem

como o tempo para assumir novamente o mandato eletivo, cargo, emprego ou função também serem considerados em outra oportunidade. Note-se a extensão das proibições: a lei inclui familiares dos agentes públicos e veda a negociação de penas.

A Lei nº 1.079/50 trata de crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo. Considera crime de responsabilidade atos cometidos pelo presidente da República que atentem contra o exercício dos direitos políticos; a probidade na administração; entre outros atos previstos na lei.

Nessa lei, entre os dez crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais previstos na lei, quatro são pertinentes ao processo eleitoral: impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto; obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais; violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquinar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material e utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral. Elenca nove atos que considera crime contra a probidade na administração (BRASIL, 1950).

O presidente da República representa interna e externamente o país; tem a prerrogativa de indicar nomes para compor as funções mais importantes da organização do estado: Controladoria Geral da União; Procuradoria Geral da União; membros para o Supremo Tribunal Federal e para outros órgãos do Poder Judiciário; Chefe das Forças Armadas, entre outros. Essa, entre outras razões, faz com que, na condição de chefe de Estado e do governo federal, responda por atos próprios do cargo que ocupa, especialmente atos contra direitos políticos e a probidade administrativa; entre tais atos destacam-se os referentes aos processos eleitorais, ou seja, os que garantem a lisura das eleições, pois são estas que contribuem para assegurar a representatividade dos mandatos eletivos; além da responsabilidade maior de assegurar o devido funcionamento das instituições (BRASIL, 1988).

Assim, estudar a Moralidade na administração pública e no mandato eletivo, é também compreender dimensões do processo eleitoral, pois para analisar uma sociedade democrática é fundamental entender alguns de seus desafios: os processos eleitorais.

Tendo em vista as especificidades do processo eleitoral e os princípios do Direito Processual Eleitoral, destacam-se: preclusão instantânea, devido à temporalidade do processo eleitoral; celeridade, que visa decisão imediata para cumprir a temporalidade do processo eleitoral e potencialidade lesiva, dado que o mandato eletivo é um múnus público.

Os princípios são fundamentais para elucidar possíveis conflitos entre direitos ou compreender dimensões dos direitos. Os direitos políticos, por exemplo, podem ser compreendidos em duas dimensões: positivos, os que asseguram participação política, como o direto de votar e ser votado; iniciativa popular, plebiscito, referendo e propor ação popular; e os negativos, os que impedem ou restringem participação política, como são as hipóteses de inelegibilidade e de perda e suspensão de direitos políticos.

Entre os direitos políticos estão a obrigatoriedade do alistamento eleitoral para maiores de 18 anos, com exceções previstas na Constituição Federal; as condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária, a idade mínima compatível com o cargo desejado; as condições de inelegibilidade: os inalistáveis e os analfabetos; os afastamentos para os que se encontram em cargos e pleiteiam reeleições; os inelegíveis por parentesco ou adoção; a elegibilidade para militar; além dos casos previstos na Lei Complementar nº 64/1990 e na nº 135/2010; previsão de condições para impugnação de mandato eletivo; a vedação de cassação de direitos políticos, cujas perdas ou suspensão só ocorrem: mediante cancelamento de naturalidade; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos; improbidade administrativa. Além do mais, há o princípio da anualidade eleitoral ou anterioridade eleitoral, criado em 1993, com a Emenda Constitucional nº 4/1993, dando nova redação ao Artigo 16 da Constituição Federal. Nos direitos fundamentais está assegurado, entre outros, o direito de ninguém ser privado de direitos por motivos políticos (BRASIL, 1988).

Além da Lei da Ficha Limpa, que tutela a Moralidade do mandato eletivo, existem: a Lei nº 9.840/1999, que tutela o voto, conhecida como a Lei Contra a Compra de Votos; e a Lei nº 9.504/1997, a Lei das Eleições, que tutela o processo eleitoral.

A compra de voto é crime eleitoral (Lei nº 9.840/1999) e causa cassação do registro ou do diploma do candidato e multa e inelegibilidade por oito anos (Lei nº 135/2010).

Nessa perspectiva, a Moralidade do mandato eletivo contribui para distinguir: produção legislativa originada no Congresso Nacional e por iniciativa popular; Moralidade implícita expressa nas proibições de atos ilícitos, sejam penais, administrativos ou eleitorais; a Moralidade explícita na Constituição Federal nos princípios da administração pública e dos mandatos eletivos; além de elucidar dimensões dos direitos políticos: positivos e negativos.

IV – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2018

Neste item, trataremos do Controle de Constitucionalidade, focando na Ação de Inconstitucionalidade e nas Declarações de Constitucionalidade, tendo como caso concreto o pedido de candidatura a Presidente da República de Luís Inácio Lula da Silva, mediante fato histórico e inédito na legislação eleitoral brasileira.

Controle de Constitucionalidade

Estudar direitos fundamentais é muito importante para compreender o debate sobre o Controle de Constitucionalidade. Há estudos que fazem essa reflexão, como Lopes (2017), que analisa as relações entre legalidade eleitoral e Moralidade; Fialho (2018), que investiga a Ação de Improbidade Administrativa e a eficácia dos direitos fundamentais; e Frota (2017), que trata da relação entre direitos fundamentais e argumentação. Porém, para estudar o Controle de Constitucionalidade, é necessário também conhecer quem é o órgão jurisdicional que realiza essa operação jurídica.

O Superior Tribunal Eleitoral é o órgão de jurisdição responsável pelos processos eleitorais e o Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para

guardar a Constituição, julgar Ação de Constitucionalidade, de lei ou ato normativo federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental da própria Constituição, ação extraditada por estado estrangeiro; na área penal é responsável para julgar atos de infrações penais comuns, do presidente da República, do vice-presidente, dos membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros, e do Procurador Geral da República, entre outros; em grau de recurso, julga em Recurso Ordinário, o Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Habeas Data e o Mandado de Injunção, decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, e, em Recurso Extraordinário, as causas decididas em única e última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição; além de aprovar decisão, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos da justiça e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O Controle de Constitucionalidade atende ao Princípio da Supremacia da Constituição, ou seja, todas as normas jurídicas devem ser compatíveis com a Constituição, e, no Brasil, é feito pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, por meio da Teoria da Nulidade, cabe ao STF aferir validade das normas, tornando-as inconstitucionais, inválidas, ou constitucionais, válidas, embora haja flexibilização, mitigação do Princípio da Nulidade.

Ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei, o STF pode modular os efeitos da decisão por razões de segurança jurídica ou de interesse público, foi o que aconteceu com a decisão da Lei da Ficha Limpa.

O TSE, inicialmente denominado Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, criado em 1932, é um órgão de jurisdição especializada que integra o Poder Judiciário, sendo responsável pela organização do processo eleitoral, desde o alistamento, votação, apuração de votos, diplomação dos eleitos, entre outros.

Em 2010, o TSE julgou um caso em que discutiu o registro de candidatura por irregularidade presente na Lei da Ficha Limpa e entendeu pela aplicação da lei nas eleições ocorridas naquele ano.

Porém, o STF julgou o RE nº 633703, e decidiu por respeitar o Artigo 16 CF, que trata do Princípio da Anterioridade, por considerar interferir na fase pré-eleitoral, iniciada com a escolha das candidaturas pelos partidos políticos até o registro dessas candidaturas junto à Justiça Eleitoral. Dessa forma, a Lei da Ficha Limpa,

embora tenha sido promulgada no ano de 2010, somente passou a ser aplicada nas eleições ocorridas em 2012, quando a Justiça Eleitoral passou a julgar envolvimento de candidatos inelegíveis.

O TSE é, portanto, o órgão responsável por analisar as contas referentes às campanhas eleitorais e tem como penalidades: a suspensão de repasse do Fundo Partidário e/ou o ressarcimento aos cofres públicos, através de multas.

Esse processo se inicia nos Tribunais Regionais, segue para o Tribunal Superior Eleitoral, tendo o Ministério Público a prerrogativa de atenuar ou agravar as penas; as decisões podem ser monocráticas ou colegiadas.

Conhecer esse rito é importante para compreender casos de impedimento pela Lei nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa. As prestações de contas são reprovadas quando constatadas irregularidades referentes a valores superiores a 8% do Fundo Partidário ou mediante dúvidas acerca de reais transações comerciais realizadas.

A Lei da Ficha Limpa foi mitigada no STF pelas ADC nº 29 e 30 e pela ADI nº 4878, que foram julgadas conjuntamente pela Suprema Corte. Esse processo culminou com o Acórdão pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010. Essa lei é regulamentada pelo Artigo 69 da Constituição Federal e requer maioria absoluta para sua aprovação (metade mais um do total dos membros da Casa) e trata de matérias específicas da Constituição Federal.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade serve para confirmar a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo, quando juízes ou tribunais a aplicam e outros não, resguardando ao Supremo Tribunal Federal o papel de pacificador; já a Ação Direta de Inconstitucionalidade serve para combater leis e atos normativos federais ou estaduais contrários à Constituição Federal.

Recorrer diretamente ou apoiar invisivelmente mitigações no STF contribui com a crise de representação. Esta se revela pelo perfil dos postulantes a mandato eletivo, bem como pela fluidez no cumprimento da legislação vigente referente à prestação de contas dos recursos públicos recebidos.

O próprio surgimento da Lei da Ficha Limpa é revelador da crise dos partidos: a incapacidade de os próprios legisladores e chefes de Poder Executivo Federal propor medidas moralizadoras na representação política.

O processo legislativo pelo qual passou a Lei da Ficha Limpa revela também a complexidade da relação entre Legalidade e Legitimidade; da relação entre o

Poder Legislativo e o Poder Judiciário; entre demandas da sociedade civil organizada e demandas de parlamentares e partidos na própria Casa Legislativa.

Assim, a Lei da Ficha Limpa é um ato jurídico que regulamenta preceito constitucional; é um ato histórico, que inaugura um novo tipo de impedimento de candidatura – condenado em órgão judicial colegiado – e é um ato que simboliza, neste início de século, mudança no Congresso Nacional advinda de fora das casas legislativas, realizada a partir da iniciativa popular e que se impôs como lei complementar.

Os representantes políticos, os possuidores de mandatos eletivos, são filiados a partidos políticos, e os partidos políticos são sujeitos coletivos, representantes de vontades coletivas que gerem a administração pública.

O mandato eletivo deve representar os interesses do cidadão; as entidades organizadas na sociedade civil devem representar o grupo ao qual pertence e a produção legislativa deve refletir a vontade majoritária do cidadão. Assim, para mitigar descompassos nessa relação, há mecanismos constitucionais capazes de harmonizar leis aprovadas, ritos do processo legislativo e julgamento de constitucionalidade dessas leis no Supremo Tribunal Federal.

Porém, esse assunto é muito mais complexo do que parece, pois poderíamos fazer várias indagações, entre as quais, sobre a vontade majoritária das casas legislativas num determinado contexto; a representatividade das entidades que mobilizam e organizam essas demandas.

No entanto, o que nos chama atenção é o papel do legislador – produzir leis – e a vontade de parcela da sociedade em querer que essas leis contribuam para a Moralidade de mandatos eletivos por não conseguir, nas casas legislativas, iniciativas exitosas de produção legislativa voltada para esse fim.

O que nos despertou o interesse em analisar a Lei da Ficha Limpa foi o fato de ela ter sido aprovada por unanimidade de votos, com exceção de uma abstenção, e com o apoio dos partidos existentes nas Casas Legislativas. No entanto, apesar desse apoio, essa lei nunca foi idealizada e aprovada pela própria casa legislativa. Quando aprovada, foi mitigada por entidade de classe que tem o papel de zelar pela ética profissional, de iniciar o processo administrativo em situações que envolvem profissionais que desrespeitem seu código de ética. Cabe ressaltar que, o partido que pede a constitucionalidade é uma agremiação partidária que tem uma pequena

bancada e exerce pouca influência no Congresso Nacional, mas que cumpre papel destacado quando impetra Declaração de Constitucionalidade no STF, se somando ao pedido da entidade geral dos advogados do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Essa entidade, criada em 18 de novembro de 1930, tem tradição em se posicionar nos fóruns judiciais sobre temas de interesse constitucional.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578 foi impetrada em março de 2011, no que se refere ao artigo primeiro, inciso I, alínea “m”, da Lei Complementar nº 64/1990, inserido pela Lei Complementar nº 135/2010. Foi a Confederação Nacional de Profissionais liberais, entidade criada em 11 de fevereiro de 1953 e regulamentada pelo Decreto nº 35.575/1954 que, em 2008, aglutinou 38 federações nacionais, estaduais e interestaduais, além de mais de 600 sindicatos de profissionais regulares, e impetrou o pedido questionando a inelegibilidade por sanção de Conselho Profissional.

A Ação Direta de Constitucionalidade nº 29 foi impetrada em abril de 2012, pelo Partido Popular Socialista, pedindo aplicação da norma a fatos anteriores a sua edição, para evitar divergências de entendimento e por não considerar inelegibilidade pena e sim restrição do direito de votar. Com isso, tangenciou o debate sobre a segurança jurídica devido ocorrer no momento da inscrição da candidatura, uma vez que há diferença entre inelegibilidade e perda de direitos de votar.

A Ação Direta de Constitucionalidade nº 30, de maio de 2012, foi impetrada pela OAB e versava sobre a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, dizendo não ferir os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, não ferir coisa julgada, direito adquirido e ato perfeito. Tal Ação diz que a inelegibilidade não é pena e não impõe punição a quem quer que seja e que as regras e sanções da Lei da Ficha Limpa são de natureza eleitoral e é a própria Carta Federal que observa a vida pregressa do candidato. Diz, ainda, que há divergências em tribunais regionais eleitorais sobre o tema e pede a declaração de constitucionalidade.

Oscar Vilhena (2017) é um dos estudiosos que analisou esse tema, abordando didaticamente os votos dos ministros e destacando os direitos fundamentais a partir de uma leitura de decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, em especial a Lei da Ficha Limpa, as Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578,

que tratam de hipóteses de inelegibilidade, visando a Moralidade no exercício do mandato eletivo.

A Advocacia Geral da União não reconheceu a Ação Direta de Inconstitucionalidade por ausência de impugnação específica – inércia de inicial – e por ausência de pertinência temática da Confederação Nacional de Profissionais Liberais. Considerou que a Lei de Inelegibilidade tensiona a depuração do sistema político partidário e fortalece o regime democrático.

A Procuradoria Geral da República conheceu as ações e deu procedência aos pedidos das Ações Diretas de Constitucionalidade nº 29 e 30 e improcedência à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578, com Declaração de Lei de Constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 em sua integralidade.

O relator, Ministro Luiz Fux, se viu diante de questões importantes, a saber: o alcance de atos e fatos ocorridos antes da lei; a constitucionalidade da hipótese do artigo primeiro, I, m, da Lei Complementar nº 94/1990, inserida pela Lei Complementar nº 135/2010; e a fiscalização abstrata de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade criadas pela LC nº 135/2010. De modo geral, podemos destacar condenações judiciais proferidas por órgãos colegiados (eleitorais, criminais ou improbidade administrativa); rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública; perda de cargo (eletivo de provimento efetivo); renúncia de cargo público eletivo, diante de iminência de instauração de processo capaz de ocasionar perda de cargo; e exclusão do exercício de profissão regulamentada, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional.

O voto do ministro é fundamentado nas reflexões feitas por Canotilho, mediante influência do Direito alemão, que diferencia a retroatividade autêntica da inautêntica, sendo a autêntica vedada pela Constituição Federal, em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3105 e 3128, relator do Acórdão: Ministro César Peluso). Considera hipótese clara e inequívoca de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitações prospectivas ao direito de concorrer a cargos eletivos com base em fatos já ocorridos e que a situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo político estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão. Afirma ainda o autor que a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de

requisitos “negativos” (as inelegibilidades), pois o indivíduo que tencionar concorrer a cargo eletivo deverá aderir ao estatuto jurídico eleitoral.

Diz ainda o relator que a exigência constitucional para o exercício de mandatos eletivos (Artigo 14, parágrafo 9º CF) infere que uma condenação prolatada em segunda instância ou por colegiado no exercício de competência de foro por prerrogativa de função, rejeição de contas públicas, perda de cargo público ou impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional, excluirá a razoabilidade de expectativa.

Sugere o relator que, deve-se inverter a análise, considerando razoável compreender que o indivíduo enquadrado em qualquer dessas hipóteses qualificadoras não esteja, a priori, apto a exercer mandato eletivo.

Conclui ser inaplicável para as eleições 2010 e anteriores e para os mandatos em curso (RE nº 633703, Gilmar Mendes, repercussão geral), sendo aplicada a literalidade do Artigo 16 da Constituição Federal, ou seja, a nova lei é aplicada para eleições que ocorreriam há mais de um ano de sua edição, na prática, a partir das eleições de 2012. Conheceu integralmente os pedidos formulados pela ADI nº 4578, ADC nº 29 e parte da ADC nº 30 e considerou improcedente o pedido da ADI nº 4578.

O STF decidiu que a Lei da Ficha Limpa não valia para as eleições de 2010, mas considerou a lei constitucional.

Dessa forma, falar de representação política, especialmente de mandatos eletivos, no Brasil deste século, é procurar compreender quais elementos que contribuem para essa percepção de corrupção na administração pública.

Ao investigar a legislação existente que trata direta ou indiretamente do assunto, nos chama atenção o volume de normas existentes que protegem a probidade administrativa, tutelam a moralidade na administração pública, buscam garantir a moralidade no mandato eletivo, procuram proteger o processo eleitoral e o voto. Em contrapartida, a surpreendente e ineficaz aplicação de leis existentes, distorcendo o significado da Moralidade na administração pública, contaminando também a recém-criada Lei da Ficha Limpa, que visa a Moralidade no mandato eletivo.

Ao observar o uso dos remédios constitucionais, registramos a importância da existência de um partido político, por menor que seja sua bancada, ou entidade classista, pois eles são parte legitimada que pode impetrar Ação Direta de

Inconstitucionalidade e Declaração Direta de Constitucionalidade, e, com isso, usar o recurso necessário para harmonizar conflitos de interpretação no Supremo Tribunal Federal.

A Lei da Ficha Limpa e as Eleições 2018

Para analisar os acontecimentos jurídicos ocorridos nas eleições de 2018, nos remetemos à reflexão feita por Carnelutti (2018, p. 32) sobre o que denomina de Ciência do Direito, para quem “a vontade é a matéria-prima do Direito”, ou, ainda, “o delito é um ato que significa menos que um homem, porque é um instante de sua vida”. Por isso mesmo, diz o autor:

A verdade é que para conhecer a regra, não teríamos outra via senão a de observar os atos do Direito, os quais, se se olha bem, são todos os atos jurídicos; não só aqueles quando estabelecem as regras ou mandam sua observância, podem ser chamados de atos legislativos (CARNELUTTI, 2018, p. 32).

As eleições 2018 foram paradigmáticas para revelar essa complexidade de um julgamento jurídico. Colocaram em questão o processo de mitigação da Lei da Ficha Limpa, especialmente a candidatura do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva para Presidente da República, que, após ser condenado em segunda instância, recorreu a órgãos internacionais para viabilizar sua candidatura e contornar o que determina a lei quando trata das condições de inelegibilidade.

Note-se que foi a primeira vez que a Lei da Ficha Limpa foi aplicada para registro de candidatura ao cargo de Presidente da República e, pela natureza do cargo, sua competência foi do Tribunal Superior Eleitoral. Em decorrência disso, os recursos foram acionados diretamente nos órgãos jurisdicionais superiores. Como registro histórico, o candidato foi, também, o presidente que sancionou a Lei da Ficha Limpa, Luís Inácio Lula da Silva.

Certamente, o caso é paradigmático pois o candidato foi condenado em decisão judicial colegiada e, por essa razão, se enquadra na aplicação de Lei de Inelegibilidade, a Lei da Ficha Limpa nº 135/2010.

Vejamos o que dizem alguns profissionais do Direito sobre a Lei da Ficha Limpa e as eleições 2018:

A Lei da Ficha Limpa, que traz restrições ao direito de ser votado, tem fundamentos associados aos Direitos Humanos como o Direito à boa governança e a democracia substancial [...] A Lei, ao invés de violar direitos fundamentais, ela os protege (Raquel Dodge, Procuradora-Geral da República)²².

A inelegibilidade de Lula foi suspensa pela decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU [...] Não se está a sustentar que tenha havido alguma artimanha do TRF 4, mas fato é que os recursos de Lula ainda não subiram (defesa do candidato Luís Inácio Lula da Silva)²³.

Entendo que o candidato requerente, inelegível por força da denominada Lei da Ficha Limpa, diante da consequência que estando a que extrai da medida provisória do Comitê de Direitos Humanos, obtém o direito de paralisar a eficácia da decisão que rege o registro de sua candidatura (Ministro relator Edson Fachin)²⁴.

²² Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/31/dodge-decisao-da-onu-nao-suspende-inelegibilidade-de-lula-pela-ficha-limpa.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

²³ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-04/defesa-lula-supremo-suspenda-inelegibilidade> Acesso em 01 jul. 2019.

²⁴ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/31/fachin-diz-que-decisao-de-comite-da-onu-da-direito-a-lula-de-ser-candidato.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

A Ficha Limpa não foi golpe. Ela foi fruto de grande mobilização popular em torno do aumento da moralidade e da probidade na política. Foi o início de um processo profundo e emocionante na sociedade de demanda por patriotismo (Ministro Barroso)²⁵.

A Lei da Ficha Limpa, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF, representa essencial mecanismo de iniciativa popular para proteção da probidade administrativa e da moralidade para exercício de mandato (Ministro Jorge Mussi)²⁶.

Estamos a decidir a igualdade de todos perante a lei e perante a Constituição. Isso implica resistir a um estado anticonstitucional. Noutros termos, se a lei vale para uns, há de valer para todos (Ministro Og Fernandes)²⁷.

O pacto internacional sobre direitos civis e os atos do comitê ostenta natureza de norma intermediária, e não pode contrariar o texto originário da Constituição, que estipula requisitos mínimos de moralidade e probidade (Ministro Admar Gonzaga)²⁸.

Dante da celeridade que permeia os processos de registro, mormente por se tratar de candidato a presidente, impõe-se desde logo sua execução. Não sendo necessário aguardar os embargos de declaração [recurso], que não têm efeito suspensivo (Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto)²⁹.

Embora as inelegibilidades possam ser constituídas a partir de decisões judiciais da justiça comum, a sua existência é declarada por essa justiça especializada. Quem declara é a Justiça Eleitoral, não entra no mérito do que foi decidido pela Justiça comum (Ministra Rosa Weber)³⁰.

As manifestações sobre o tema nos fazem observar: a questão preliminar se concentrou em entender a medida cautelar do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH/ONU) como recomendação ou como decisão, pois daí adviriam medidas distintas. Prevaleceu o entendimento de ser uma recomendação. Sobre a inelegibilidade do candidato, prevaleceu por unanimidade o enquadramento na Lei da Ficha Limpa, restando a polêmica apenas sobre a eficácia dos efeitos da condenação em decisão colegiada, diante da medida cautelar do CDH da ONU. Algumas falas apontam a necessidade de garantir a estabilidade e segurança jurídica no processo eleitoral; a relação da boa governança e a Lei da Ficha Limpa e seus efeitos na proteção de direitos fundamentais; o reconhecimento

²⁵ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-31/barroso-rejeita-candidatura-lula-dez-dias-substituicao> Acesso em: 01 jul. 2019.

²⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-31/decisao-onu-nao-vincula-aos-autos-justica-brasileira-jorge-mussi> Acesso em: 01 jul. 2019.

²⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml> Acesso em: 01 jul. 2019.

²⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml> Acesso em: 01 jul. 2019.

²⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml> Acesso em: 01 jul. 2019.

³⁰ Disponível em: Acesso em 01 jul. 2019.

da inelegibilidade do candidato diante da Lei da Ficha Limpa, mas consideram suspender a eficácia da decisão de órgãos jurisdicionais intermediários, permitindo o registro da candidatura; a valorização do rito percorrido na produção da Lei da Ficha Limpa: a conquista da soberania popular por meio de iniciativa popular; e, finalmente, a relação entre a probidade administrativa e o rito de produção da Lei da Ficha Limpa.

Nas instâncias recursais brasileiras, o candidato recorreu de decisões dos órgãos judiciais alegando sua inocência e, ao mesmo tempo, paralelamente, recorreu também ao Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, solicitando suspensão de inelegibilidade decorrente de condenação pela 8^a turma do Tribunal Regional Federal 4^a Região (TRF-4).

Esse processo reabre o debate sobre a Lei da Ficha Limpa, não mais através de Ação Direta de Inconstitucionalidade nem de Declaração de Constitucionalidade, mas, por outros contornos jurídicos que deslocam o debate sobre o direito material e evidenciam a competência jurisdicional. Com isso, ao invés de a discussão se passar pela Lei da Ficha Limpa e pelos motivos que levaram o candidato a inelegibilidade, decisão judicial condenatória por crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro no caso do apartamento triplex de Guarujá (SP), provocou o TSE e o STF a debaterem a validade e a competência de acordos internacionais.

Assim, o partido que governou o país durante 13 anos, que promoveu políticas sociais que colaboraram para amenizar as condições de vida das populações mais carentes; que promoveu desenvolvimento nas regiões menos beneficiadas pelo poder público como o norte, nordeste e centro-oeste do país; que investiu nas universidades federais brasileiras, que permitiu o crescimento nas áreas acadêmica, infraestrutura, recursos humanos, carreira dos profissionais de ensino superior; que colaborou para equipar órgãos de fiscalização e controle, implementando mudanças capazes colaborar com a promoção da justiça, entre tantos outros feitos simbólicos e materiais; na contramão dessas conquistas, se envolveu em atos ilícitos e teve seus principais quadros políticos, tanto da direção partidária como membros dos poderes Legislativo e Executivo federal, condenados ou respondendo por crimes contra a administração pública. Desde 2005, com a Ação Penal nº 470, até hoje as campanhas eleitorais não realizam o debate

necessário sobre a administração pública, debate este capaz de retirar dessas experiências lições sobre modos republicanos de governar, despersonalizando a crítica aos agentes públicos e priorizando a reflexão nos modos de fazer política.

Tudo isso nos leva a indagar: onde estavam os órgãos de fiscalização e controle e os representantes de mandatos eletivos e lideranças partidárias, quando recursos vultuosos foram desviados dos cofres públicos? Que medidas foram tomadas para prevenir essas práticas delituosas? Afinal, esses ilícitos foram cometidos por longo tempo, envolvendo um número expressivo de pessoas, em diferentes instituições da administração pública direta, indireta e fundacional.

O descuido de suas funções por parte desses órgãos favoreceu a invisibilidade desses ilícitos e possibilitou formulações como esta: “sempre foi assim”, “todos fazem isso”, “por que só conosco?”. Essas indagações geram desencanto e não despertam perplexidade diante dos fatos e dos vultuosos recursos envolvidos nas denúncias, revelando a incompreensão do que seja a esfera pública e privada, a investidura do cargo público e o zelo do bem público diante da prática de ilícitos. Mas essa reflexão não foi feita pelo PT ao lançar seu candidato a presidente da República. Pelo contrário, toda a militância se mobilizou para defender se Lula deveria ou não está preso; saber se a população concordava ou não com a sua prisão; se os acordos internacionais deveriam ou não ser respeitados; se a competência jurisdicional internacional deveria ou não ser respeitada.

A sociedade brasileira, longe de eleger o debate jurídico como prioridade, optou por acreditar em quem fez promessas políticas, mesmo que fosse apenas mais uma promessa; em quem fala de seus dilemas, de suas carências, por mais óbvios que parecessem; em quem prometeu garantir segurança pública, diante do caos em que se encontra o sistema penitenciário em particular; em quem prometeu acabar com a corrupção, mesmo sejam promessas de envolvidos em denúncias de ilícitos; em quem prometeu resolver a caótica da situação da saúde pública, mesmo país vivendo frequentes endemias e retroagindo no controle de doenças erradicadas; em que prometeu armar a população para garantir segurança pública, mesmo que isso signifique retirar do Estado a exclusividade do controle armado da sociedade; em quem prometeu controlar o uso de drogas com prisões, e não com políticas públicas de emprego, lazer e cultura voltadas para a juventude; em quem prometeu cercear as liberdades de expressão, defendendo o projeto “Escola sem

Partido”, estimulando filmagens em ambientes escolares, visando controlar a forma de ministrar conteúdo escolar, seja sobre sexualidade, religião ou outros temas passíveis de polêmica.

Prometer resolver esses problemas não seria suficiente, mesmo ensaiando apresentar outras propostas, como fizeram outros candidatos. Era necessário falar sobre os acontecimentos que levaram o ex-presidente à prisão, e isso somente o candidato eleito o fez e por isso mesmo conseguiu interpretar reclamos dos eleitores. Na dúvida da vitória, paralelamente, o presidente eleito denunciava o processo eleitoral e o voto em urnas eletrônicas. Somente reconheceu o processo eleitoral após a garantia de sua vitória. Porém, sua atitude contribuiu para questionar uma eleição que o colocou na presidência da República, que fez seu partido sair da condição de ter um deputado federal para uma bancada de 56 deputados na Câmara Federal; de fazer parte do grupo seletivo de partidos que elegeu governadores e senadores em diferentes estados.

O partido do presidente da República, mesmo diante do crescimento dessa nova força política conservadora, insistiu em concentrar seus esforços na candidatura de um ex-presidente preso por denúncias de corrupção e se negou a agregar legendas da esquerda que compuseram os últimos quatro mandatos presidenciais, expressa nas candidaturas de Ciro Gomes (PDT) e Marina Silva (REDE). Tudo isso contribuiu para o resultado das eleições 2018.

A rigor, as manifestações de 2013 e as eleições ocorridas em 2014 já haviam evidenciado o sentimento de exaustão da população perante o cenário de crise política, embora a disputa entre partidos e lideranças políticas tenha ofuscado o agravamento da crise. As disputas internas do PT envolviam desde a indicação da ministra Dilma Rousseff à presidência, ainda em seu primeiro mandato, até mesmo o debate sobre o envolvimento do seu partido nas denúncias de compra de apoio da base de sustentação política ao então presidente, inclusive criticando suas indicações para a área econômica – por manter a mesma equipe da época de Fernando Henrique Cardoso – e a sua tentativa de isolamento de tradicionais caciques políticos do PMDB, PP e PR – estimulando a criação de novos partidos, visando desestruturar o PMDB.

Diante disso, o que podemos observar é o descompasso entre: discurso de moralização e práticas ilícitas; promessas de campanha e ações governamentais;

medidas governamentais e anseios de militantes do partido da presidente; a base de apoio do governo e as demandas e articulações da oposição; no caso da presidente Dilma Rousseff, sua tentativa de moralização, com mudanças na equipe ministerial, e seu enfraquecimento no congresso nacional, o que a fez sofrer o impeachment, assumindo o vice, Michel Temer, que, de aliado, passou a ser considerado seu maior adversário político.

A saída de Dilma Rousseff da presidência foi considerado pelo Partido dos Trabalhadores e outras agremiações de esquerda um golpe dado Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, em conluio com as elites brasileiras, imprensa e lideranças internacionais, para impedir o crescimento da Petrobras e implementar políticas sociais realizadas pelo seu governo. Esse discurso também foi de difícil compreensão pelos eleitores diante 13 anos de governo do PT, com o apoio de Eduardo Cunha, das elites brasileiras, dos meios de comunicação e de lideranças internacionais.

Ademais, a Petrobras, maior empresa brasileira e uma das maiores do mundo no ramo, vinha sendo gerenciada por políticos sem experiência técnica e/ou compromisso político com a transparência na gestão financeira da empresa, sendo seus diretores indicados por políticos, em troca de favores. No entanto, segundo o ex-presidente da República, ora tudo isso sempre aconteceu, ora, se aconteceu, foi sem o seu conhecimento. Apesar de já haver ocorrido condenações de ex-diretores, de empresários e de políticos, com devolução de vultuosos aos cofres da empresa, ainda não há documentos formais do ex-presidente e do seu partido – PT que expressem tal desconhecimento e/ou indignação com relação aos acontecimentos ocorridos não somente na Petrobras, mas também, sobre outras investigações em curso referentes a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundos de Pensão.

Sobre esse assunto, ressalta-se que, a Operação Lava Jato realizou acordos de colaboração e de leniência, por meio dos procuradores do Rio de Janeiro e de Curitiba, assegurando que um total de R\$ 11,9 bilhões seriam restituídos, o que significa um recorde na história brasileira. Desde 2015, a empresa já recebeu R\$ 1,5 bilhão, o equivalente a cerca de 13% do dinheiro recuperado. Juntamente com o Ministério Público Federal (MPF) e a União, a Petrobras é coautora de 13 ações de

improbidade administrativa que se encontram em andamento, sendo assistente de acusação em 43 ações penais³¹.

Assim, as eleições 2018 ocorreram num cenário diferente, que exigia dos candidatos o debate não somente de temas comuns a outros pleitos, como saúde, educação, segurança pública, desenvolvimento nacional, políticas de inclusão, entre outras, ou, como pautou o Partido dos Trabalhadores, sobre a prisão de Lula; mas também sobre as acusações que ele responde ao se apresentar como preso político. Tratava-se de um ex-presidente da República preso, condenado em segunda instância por crime de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, ou seja, um candidato que se enquadrava na Lei da Ficha Limpa, que se tornou inelegível.

Afinal, a justiça já havia julgado e condenado ex-lideranças partidárias, entre as quais: tesoureiros, secretários e presidentes do partido do ex-presidente Lula; ex-ministros e parlamentares, políticos, de sua legenda e de outras legendas de sua base de apoio; empresários, banqueiros e outros agentes públicos que atuaram em contratos feitos com a administração pública durante o seu governo. Durante essas investigações, volumes de recursos foram devolvidos aos cofres públicos. Houve, ainda: afastamento de cargos, funções e cassações de mandatos. Tudo isso atingiu membros do Partido dos Trabalhadores, mas também de vários outros partidos da base de apoio.

Esse cenário demandava, das eleições presenciais, o debate em prol do interesse público, sobretudo para aqueles que já se encontram em funções públicas. Porém, nada disso foi debatido.

Essa situação foi explorada na campanha do presidente da República eleito, que, aliás, ganhou apoio informal de ex-militantes históricos do próprio PT, desiludidos com o envolvimento do partido nas investigações em curso. Estes, por não serem ouvidos nos momentos em que a crise se instalava, com a não explicação da “Carta aos brasileiros”; com as medidas iniciais do governo recém-eleito; agravada com a Ação Penal nº 470 e a prisão de lideranças do partido, de parlamentares e de sindicalistas; e, sobretudo, com os trabalhos realizados pela jurisdição especial em Curitiba; ampliaram-se as investigações, atingindo um elevado número de lideranças partidárias, mandatos eletivos e partidos políticos,

³¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053> Acesso em: 25 jun. 2019.

desmantelando modos ilícitos de gerir ou se relacionar com a administração pública e de exercer a condição de agente público.

Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores optou por transformar a campanha eleitoral num protesto contra a prisão do ex-presidente e transformar cada ato da campanha em ato político em prol de sua liberação, em detrimento de responder política e juridicamente as questões que levaram à sua prisão e ao cenário de crise política relatado.

Tudo isso contribuiu para construir o clima de polarização que contorna o debate sobre os motivos de prisões de lideranças partidárias, mandatos eletivos, inclusive a prisão do ex-presidente da República; o impeachment da presidente Dilma Rousseff; a carência de lideranças políticas e a vitória do capitão do Exército Jair Bolsonaro, que se apresentou como novidade na política.

Certamente, Jair Messias Bolsonaro não significa novidade na política, pois se trata de um ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro por sete mandatos, que foi filiado ao PDC, PP, PPR, PTB, PFL e PSC³² e tem três filhos exercendo mandatos eletivos: Carlos Nantes Bolsonaro, vereador desde 2001 pelo Rio de Janeiro, que foi filiado ao PSC, PP e PTB³³; Flávio Nantes Bolsonaro, deputado estadual pelo Rio de Janeiro, desde 2003, por quatro mandatos, que foi filiado ao PP, PSC³⁴ e PSL, e hoje é Senador da República pelo estado de São Paulo³⁵; e Eduardo Nantes Bolsonaro, que foi filiado ao PSL e ao PSC, deputado federal desde 2014³⁶.

A participação na política requer dos agentes públicos não só o exercício do senso crítico, mas também os coloca como alvo de críticas por parte da população. Afinal, um partido e um parlamentar não podem exercer funções públicas sem prestar contas de seus mandatos.

Assim, não usar as campanhas presidenciais para promover o debate reflexivo, crítico e autocrítico sobre a gestão do bem público, não contribui para a transparência das práticas políticas realizadas e colabora para o surgimento de novos “líderes carismáticos”, os quais geralmente se apresentam com novas

³² Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro> Acesso em: 25 jun. 2019.

³³ Disponível em: <https://www.carlosbolsonaro.com.br/biografia> Acesso em: 25 jun. 2019.

³⁴ Disponível em:
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-10/candidato-do-psc-prefeitura-do-rio-flavio-bolsonaro-vota-acompanhado-do-pai> Acesso em: 25 jun. 2019.

³⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5894> Acesso em: 25 jun. 2019.

³⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia> Acesso em: 25 jun. 2019.

promessas, muitas vezes inexequíveis, ou transformam seu plano de governo na desconstrução de planos de governos anteriores, não contribuindo para ampliar direitos e conquistas na sociedade.

Com isso, agrava-se a situação de crise política, a qual não contribui para a formação de lideranças e tensiona as instituições, especialmente as que tratam da justiça e da defesa da soberania, por serem estas, em última instância, chamadas a agir diante de crises institucionais.

Para que a política seja assunto não somente dos políticos, mas da sociedade; ou para que a política não seja assunto das instituições de justiça ou de soberania, os políticos precisam agir como políticos. Ou seja, o debate político deve ocorrer no Congresso Nacional, onde o debate deveria fluir e distensionar, convergindo para um projeto de desenvolvimento nacional, como prevê a Constituição Federal.

Isso é política. Não há espaço vazio na política. Agir ou não agir são atitudes políticas e têm consequências. Fugir do debate político somente agrava a situação.

Nessa perspectiva, o debate, ou a ausência dele, na campanha eleitoral presidencial, mais uma vez, sobretudo nessa campanha, ficou longe de possibilitar o enfrentamento político de projetos de desenvolvimento para o país.

O PSL participou da campanha presidencial e conquistou a presidência da República. Esse partido, até as últimas eleições, teve apenas um único parlamentar, durante quatro legislaturas na Câmara dos Deputados, e quatro senadores nessas últimas quatro legislaturas no Senado Federal. Apresentou à sociedade brasileira um candidato a presidente que, cresceu aglutinando pessoas insatisfeitas com erros e práticas de ilícitos ocorridos na administração pública e cometidos por membros do partido que governava até então, o Partido dos Trabalhadores.

Nesse contexto, foi eleito o candidato do PSL: que defendeu publicamente a tortura, inclusive da tribuna do povo, na Câmara dos Deputados; que concebe a comunicação como amiga ou inimiga, escolhendo a empresa, os profissionais de comunicação e a pauta que desejava tratar; que atraiu para sua campanha eleitoral grupos sociais que defendem mudanças constitucionais capazes de retroceder conquistas econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade brasileira; que não condenou práticas preconceituosas de seus apoiadores; que não protestou diante de agressões pessoais em detrimento do debate político; que silenciou diante

do clima de hostilidade instalado na campanha eleitoral e continuado após sua própria posse; e que usou símbolos da República como apelo popular, quando estes não podem ser propriedade de candidatos por serem propriedade de toda a sociedade e do Estado brasileiro.

Para agravar a situação, esse mesmo candidato sofreu um atentado que atinge a ele e a democracia brasileira, pois esse episódio é revelador dos ânimos na campanha presidencial.

Essa é a trajetória da polarização da campanha pretendida pelo PT e pelo PSL, um acreditando no insucesso do outro, e que terminou favorecendo o PSL e o Jair Bolsonaro.

Nesse contexto, não havia espaço para debater as seguintes pautas: projeto de desenvolvimento nacional; infraestrutura; segurança pública; geração de emprego; ciência e tecnologia; promoção da justiça social; educação; saúde; seguridade; assistência social; lazer e cultura.

Diante dessa situação, candidaturas a presidente da República, como a do PDT, que lançou Ciro Gomes; da REDE, que lançou Marina Silva; do NOVO, que lançou João Amoedo; e do PODE, que lançou Álvaro Dias, são exemplos de candidaturas que tentaram, sem êxito, sair dessa polarização, sobretudo o PDT, que apresentou um candidato que já havia concorrido à presidência em outras eleições e conquistou o terceiro lugar na disputa.

Mantendo as eleições como palco de defesa da denúncia da prisão de Lula, o Partido dos Trabalhadores participou das eleições 2018 focando no debate sobre a prisão do ex-presidente. Não por acaso, Lula teve sua candidatura aprovada na convenção do Partido dos Trabalhadores, realizada em São Paulo, em 04 de agosto de 2018. Em 15 de agosto, último dia do prazo de inscrição de candidatos, o PT dá entrada do pedido de registro no TSE, sem informar, como determinam as normas eleitorais, sua condição de condenado por decisão judicial colegiada.

No TSE, o pedido de Lula foi questionado por impugnações, notícias de inelegibilidade e ações de impugnação de mandato, totalizando 17 processos e atendendo demanda de candidatos, partidos adversários, entidades e eleitores, além do Ministério Público Eleitoral; todos, argumentaram a necessidade de aplicar a Lei da Ficha Limpa.

A Procuradora-Geral Eleitoral Raquel Dodge solicitou impugnação de candidatura baseada na Lei da Ficha Limpa. Sorteado para relatar o processo no TSE, o Ministro Luís Roberto Barroso votou contra o registro da candidatura de Lula por se enquadrar na Lei da Ficha Limpa; pelo fato de a Lei da Ficha Limpa ser fruto da soberania popular, através da iniciativa popular; porque essa lei surgiu para garantir a Moralidade no mandato eletivo; porque o STF já decidiu pela sua constitucionalidade; pelo fato de a condenação ser notória e as provas serem fartas (certidões demonstrando a condenação por órgão colegiado). O relator votou ainda pela proibição de realizar campanha eleitoral; para garantir segurança jurídica e política do país; por não abrir prazos, por não terem sido apresentadas provas; por considerar que a decisão assegura os direitos de Lula e da sociedade, ao assegurar eleições com candidatos definidos antes do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão³⁷.

Para o relator, a orientação do Comitê foi proferida no âmbito de uma comunicação protocolada antes de esgotar os recursos internos disponíveis, sem prévia oitiva do Estado brasileiro, o que impediu que o Comitê tivesse a sua disposição todos os elementos de fato e de direito para a análise da questão. Além disso, a medida cautelar foi proferida por dois dos 18 membros do Comitê, sem fundamentação a respeito de dano irreparável ao direito de disputar a eleição, previsto no Artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Além do disso, o julgamento do mérito da questão pelo Comitê da ONU ocorrerá somente em 2019, após a posse do presidente eleito e os fatos serão consumados ou de difícil ou traumática reversão. Ademais, o protocolo do Pacto não foi promulgado pela presidência da República, tornando seus efeitos nulos na legislação brasileira.

O TSE, por seis votos contra um, indeferiu o pedido de registro da candidatura de Lula à presidência da República; vetou práticas de atos de campanha pelo ex-presidente; deu prazo de dez dias para a coligação “O Povo Feliz de Novo” fazer a substituição do candidato; seguiu a decisão do relator do pedido na Corte e declarou inelegibilidade de Lula com base na Lei da Ficha Limpa. Por cinco votos contra dois, facultou a coligação (PT, PCdoB e PROS) substituir seu candidato em dez dias, proibiu atos de campanha, inclusive veiculação de propaganda eleitoral em rádio, tv e outros meios de difusão de informação, como internet e redes sociais,

³⁷ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

até eventual substituição; além de determinar retirada de nome da programação de urna eletrônica de votação. Acompanharam o relator os ministros Jorge Mousse, Og Fernandes, Ademar Gonzaga, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Rosa Weber.³⁸.

A defesa de Lula havia argumentado que a medida cautelar do Comitê de Direitos Humanos da ONU era um fato superveniente capaz de afastar obstáculos a sua candidatura. O relator contra-argumentou que esse Comitê é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, composto por 18 peritos independentes e, mesmo quando suas decisões são definitivas, não têm efeitos vinculantes³⁹.

O Ministro Edson Fachin divergiu do relator argumentando que a falta de decreto dando efetividade ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos não pode comprometer sua aplicação no território nacional porque suas disposições têm efeito suprallegal, hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, mas acima da legislação ordinária, de forma que não se pode negar a eficácia da medida cautelar expedida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU. Entretanto, reconhece o ministro que Lula é inelegível pela Lei da Ficha Limpa, mas deve ser candidato até vigorar a eficácia da medida cautelar, conforme parágrafo segundo do Artigo 5 da Constituição Federal que trata de garantias individuais decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil é parte. Para o ministro, é irrelevante a ausência de publicação do decreto presidencial para se atribuir força vinculante ao tratado internacional. Assim, mesmo preso, Lula tem o direito de ter seu pedido de inscrição de candidatura aceito⁴⁰.

A defesa de Lula recorreu ao Superior Tribunal de Justiça da condenação no caso conhecido como triplex, pedindo suspensão dos seus efeitos até que o processo seja julgado definitivamente na Corte Superior; mas o STJ, através do voto do Ministro Félix Fischer, rejeitou o recurso⁴¹.

A defesa de Lula recorreu, com embargos de declaração, ao STF, questionando o entendimento da Corte na sessão realizada em abril de 2018, em

³⁸ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

³⁹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

⁴¹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

que foi negado o Habeas Corpus e prevaleceu a prisão em segunda instância sem que as demais instâncias estivessem esgotadas. Os ministros Luiz Edson Fachin, relator; Alexandre de Moraes; Antonio Dias Toffoli; Luís Roberto Barroso, Gilmar Ferreira Mendes e Rosa Maria Pires Weber foram contrários ao pedido e o ministro Marco Aurélio foi favorável ao pedido. A votação ocorreu em plenário e o Ministro Enrique Ricardo Lewandowski pediu vistas do processo⁴².

A Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, rebateu a argumentação da defesa alegando que: não considera sub judice porque, desde 2016, o Tribunal entende deixar de ser essa a condição aquela candidatura cujo registro tenha sido indeferido pelo próprio TSE, diferentemente do que diz a defesa: pode concorrer até o trânsito em julgado; é matéria inédita no TSE por não ter tido situação de inelegibilidade manifesta (patente e indiscutível) de candidato a presidente da República na nova Lei da Ficha Limpa, sobretudo após o novo entendimento do que seja sub judici; é a primeira vez que há entendimento entre TSE e STF, desde 2016⁴³.

Sobre o assunto, ver RE nº 1159797, de 04/09/18, que trata da decisão do TSE que declarou Lula inelegível pela Lei da Ficha Limpa e argumentou recomendação do Comitê de Direitos Humanos em favor de aprovação de contraditório; PET nº 7841, que pede suspensão dos efeitos da condenação de Lula no TRF 4. Negado pelo Ministro Edson Fachin (06/09/18), a defesa recorreu para levar decisão para a segunda turma da Corte (Celso de Melo, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski); PET nº 7842, que trata da recusa monocrática de Celso de Melo sobre suspenção da inelegibilidade, argumentou o recurso contra a decisão do TSE sequer ter chegado ao STF, sendo remetido posteriormente pela ministra Rosa Weber; PET nº 7848, de 10/09/18, que trata do pedido de suspensão de decisão do TSE que declarou Lula inelegível; Pedido de liberdade HC nº 152752, visando derrubar a decisão de abril do plenário do STF (6x1 votos favoráveis à prisão de Lula), que permitiu ao TRF-4 prender Lula por conta de sua condenação em segunda instância, por corrupção e lavagem de dinheiro no caso conhecido como Triplex de Guarujá (SP). A defesa pede liberdade de Lula até o esgotamento de todos os recursos contra a condenação (trânsito em julgado); ou até o julgamento

⁴² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

⁴³ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf> Acesso em: 25 jun. 2019.

do recurso contra a condenação no STJ; ou até nova decisão do STF sobre possibilidade de prisão após condenação em segunda instância⁴⁴.

O Ministério Público Eleitoral contestou 2.636 candidatos, um terço dos quais (749), referentes à Lei da Ficha Limpa. A contestação equivale a 9,1% dos 28.949 pedidos de inscrição para cargos majoritários e proporcionais. Dos casos da Lei da Ficha Limpa, 278 eram condenados por órgãos colegiados do judiciário; 174 rejeição de contas públicas por Tribunal de Contas, em parceria com Ministério Público Eleitoral e Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas com o apoio do Tribunal de Contas da União⁴⁵.

O periódico *Congresso em Foco*, em artigo publicado por Rodrigo Zuquin, em 21 de setembro de 2018, registrou os barrados pela Lei da Ficha Limpa nas eleições 2018, sendo os partidos que mais tiveram candidatos barrados: PDT, 12 candidatos; MDB, 11 candidatos; e PODEMOS, 10 candidatos. Destacou os estados de São Paulo (31) e Rio de Janeiro (14) como s

endo os que mais registraram candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa e as legislaturas com maior número de registros barrados, deputados federais (48), deputados estaduais (97) e distrital (8), além de três candidatos a governador (Angela Castro, do PCO de Santa Catarina; Acir Gurgacz, do PDT de Rondônia, e Marcelo Cândido, do PDT de São Paulo) e 2 candidatos a senador (Jurandir Marinho, do PRTB do Rio Grande do Norte, e Lula, do Solidariedade do Pará). O deputado federal João Rodrigues teve seu registro barrado, mas recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral⁴⁶.

Para Humberto Jacques de Medeiros, vice-Procurador-Geral Eleitoral: “A celeridade e a eficácia do Ministério Público Eleitoral têm sido enfatizadas pelas ferramentas de trabalho implementadas, pelos acordos de cooperação realizados e pelas ações em prol de medida de atuação na matéria”. Diz ainda que o Ministério Público Eleitoral ajuizou 105 Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários, uma vez que a regularidade do DRAPS é pré-requisito para a participação do partido nas eleições e um dos motivos para contestação é o descumprimento da cota de

⁴⁴

⁴⁵ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/mp-eleitoral-contesta-2-636-candidaturas-um-terco-referente-a-ficha-limpa/> Acesso em: 25 jun. 2019.

⁴⁶ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-ficha-suja-vai-a-158-em-todo-o-pais-saiba-quem-sao/> Acesso em: 25 jun. 2019.

gênero definida pela legislação eleitoral, ou seja, 30% reserva para candidatura feminina e máximo de 70% para cada sexo⁴⁷.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mp-eleitoral-contesta-2-636-registros-de-candidaturas-em-todo-o-pais> Acesso em: 25 jun. 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação foi importante para compreender a necessidade de recorrer a diferentes áreas do Direito para melhor analisar os achados da pesquisa, especialmente, os ilícitos da Lei da Ficha Limpa: Direito Constitucional, Direito Penal e Processual Penal, Direito Administrativo, Direito Internacional e Direito Eleitoral.

Com isso, perceber que: a corrupção mobiliza a sociedade brasileira e também é objeto de acordos internacionais que visam combatê-la, especialmente entre os países signatários desses acordos; dentre os Agentes Públicos, o Agente Político goza de especificidades, entre as quais as prerrogativas de foro e a imunidade parlamentar, em caso de responder a processos judiciais; os Agentes Públicos gozam legitimidade para propor Ações no Supremo Tribunal Federal, o que favorece pleitear Ação Direta de Constitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, entre outros remédios constitucionais; as campanhas eleitorais ocorrem em períodos efêmeros e demandam especificidade nos prazos recursais; o financiamento para viabilizar as campanhas dos candidatos passa por disputas no interior dos partidos, o que demonstra a importância do controle das direções partidárias; cada área do Direito nomina de forma diferente o representante político, o parlamentar: funcionário público no Direito Penal e Agente Político no Direito Administrativo.

A pesquisa foi importante para situar os partidos e os agentes políticos no centro da crise de representação vivenciada em países democráticos do Ocidente, especialmente no Brasil. Nela, contextualizou-se o surgimento da Lei da Ficha Limpa como instituto jurídico capaz de garantir eficácia ao princípio constitucional da Moralidade no mandato eletivo.

Assim, compreender que a forma como foi produzida a Lei nº 135/2010 é reveladora da crise de representatividade, ou seja, fora dos canais originários de produção legislativa, melhor dizendo, a partir da coleta de assinatura de cada cidadão, através da iniciativa popular, para em seguida percorrer os trâmites na Câmara Federal.

Os estudos permitiram mapear os partidos políticos registrados no TSE, destacando suas datas de registro; suas bancadas na Câmara Federal e no Senado Federal; os recursos públicos recebidos; e as investigações que respondem pelo uso indevido de tais recursos. Ao fazer esse percurso, identificou-se o surgimento de

partidos por diferentes motivos: para mobilizar ideologicamente seus filiados, mas também somente para fortalecer ou enfraquecer governos.

Por fim, a análise da Lei nº 135/2010, permitiu mostrar os diferentes ilícitos elencados nela e que impedem o deferimento de candidaturas em processos eleitorais, destacadamente, os ilícitos que atentem para o Direito Penal e Processual Penal.

Dentre os ilícitos penais, estão os crimes contra a administração Pública e, notadamente, a condenação em segunda instância por ilícito da Lei da Ficha Limpa; seja ele referente ao Direito Penal, Eleitoral ou Administrativo, é uma das condições impeditivas do deferimento de candidaturas. Essa lei, inclusive, impediu, pela primeira vez, nas eleições ocorridas em 2018, o deferimento da candidatura de um presidente da República, impedindo assim que o candidato participasse da campanha eleitoral, elevando, dessa forma, a um novo patamar a Moralidade no mandato eletivo, como prevê a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. Candidato do PSC à prefeitura do Rio, Flávio Bolsonaro vota acompanhado do pai. **Agência Brasil**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-10/candidato-do-psc-prefeitura-do-rio-flavio-bolsonaro-vota-acompanhado-do-pai> Acesso em: 25 jun. 2019.

ABRANCHES, Sérgio et al. **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ALESSI, Gil. STJ reduz pena de Lula, que pode ir ao semiaberto em setembro **El País**, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/tag/fecha/20170913> Acesso em: 01 jul. 2019.

A LAVAJATO em números no Paraná. Disponível em:
<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado> Acesso em: 01 jun. 2019.

AMORIM, Felipe. Dodge: decisão da ONU não suspende inelegibilidade de Lula pela Ficha Limpa. **Uol**, Brasília, 31 ago. 2018. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/31/dodge-decisao-da-onu-nao-suspende-inelegibilidade-de-lula-pela-ficha-limpa.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

AMORIM, Felipe. Fachin diz que decisão de comitê da ONU dá direito a Lula de ser candidato. **Uol**, Brasília, 31 ago. 2018. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/31/fachin-diz-que-decisao-de-comite-da-onu-da-direito-a-lula-de-ser-candidato.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

ANDRADE, Josevando Souza. Lei da ficha limpa, análise de sua eficácia à luz dos princípios constitucionais. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2011.

ANSELMO, Márcio Adriano. **Colaboração premiada, o novo paradigma do processo penal brasileiro**. Rio de Janeiro: M. Mallet, 2016. 166p.

ARENKT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007. 191p.

ÁVILA, Humberto Bergman. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2011.

AVRITZER, Leonardo et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 657p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional**: produção, argumentação e o papel dos princípios. São Paulo: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição:** fundamentos de uma dogmática constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2012.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O PTB e o trabalhismo.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

BLOCOS indicam líderes para atuar na Câmara em 2019. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/571963-BLOCOS-INDICAM-LIDERES-PARA-ATUAR-NA-CAMARA-EM-2019.html> Acesso em: 23 jun. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistências: por uma nova hermenêutica, por uma repolitização dos legitimados. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAMATTI, Daniel; GODOY, Marcelo. 415 políticos de 26 partidos são citados em delações da Odebrecht. **Estadão**, São Paulo, 16 abr. 2017. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/04/16/415-politicos-de-26-partidos-sao-citados.htm> Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade 29 – Distrito Federal.

Ementa: Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à Irretroatividade das leis: agravamento do regime jurídico eleitoral. Illegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de Inelegibilidade. Presunção de Inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Observância do princípio democrático: fidelidade política aos cidadãos. Vida Pregressa: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>
Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade 30 Distrito Federal. Ementa: Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à Irretroatividade das leis: agravamento do regime jurídico eleitoral. Illegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de Inelegibilidade. Presunção de Inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da Razoabilidade e da

Proporcionalidade. Observância do princípio democrático: Fidelidade Política aos cidadãos. Vida pregressa: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>
Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578 Distrito Federal. Ementa: Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à Irretroatividade das leis: agravamento do regime jurídico eleitoral. Illegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de Inelegibilidade. Presunção de Inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Observância do princípio democrático: Fidelidade Política aos cidadãos. Vida Pregressa: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>
Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Ação Penal 470 – Minas Gerais. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>
Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Acórdão Registro de Candidatura (11532) nº 0600903-50.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-inelegibilidade-lula.pdf>
Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018.
Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm
Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de

1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 1993. Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-4-14-setembro-1993-366933-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. HC 152752 Processo Eletrônico Público Número Único: 0065386-58.2018.1.00.0000. Habeas Corpus Origem: PR – PARANÁ. Relator Atual: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092> Acesso em: 01 jul. 2019.

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: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: Acesso em: 29. jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1521.htm Acesso em: 29. jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6385.htm Acesso em: 29. jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7492.htm. Acesso em: 29. jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.841, de 17 de outubro de 1989. Revoga o art. 358 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil e altera dispositivos da Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7841.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8930.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997.

Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9455.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.677, de 2 de julho de 1998. Altera dispositivos do Capítulo III do Título VIII do Código Penal, incluindo na classificação dos delitos considerados hediondos crimes contra a saúde pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9677.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/l11343.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13165.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.497, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o crime de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito no rol dos crimes hediondos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13497.htm Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Cidadania, do Desenvolvimento Social e

Agrário e das Cidades, crédito especial no valor de R\$ 330.073.110,00, para os fins que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13521.htm Acesso em: 31 jul. 2019.

BRASIL. Medida Cautelar na Petição 7.842 Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Ementa: Tutela cautelar. Pleito deduzido prematuramente perante o Supremo Tribunal Federal. Outorga de efeito suspensivo a recurso extraordinário já interposto, mas que ainda não sofreu juízo de admissibilidade no Tribunal recorrido. Matéria que se inclui, no presente momento, na esfera de atribuições da Presidência do E. Tribunal Superior Eleitoral. Existência, nesse sentido, de norma legal expressa (CPC, art. 1.029, § 5º, III). Precedentes específicos do Supremo Tribunal Federal (Súmulas 634/STF e 635/STF). Pedido não conhecido. [...] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/celso-mello-nega-liminar-suspender.pdf> Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. PET nº 7848A. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Petição 7.848 Distrito Federal. Ementa: 1. Os pedidos. 2. Inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva e o significado da “Lei da Ficha Limpa”: constitucionalidade desse diploma legislativo. 3. Os principais fundamentos que dão suporte à pretensão cautelar do requerente. 4. A questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno do Brasil. 5. O Decreto Legislativo nº 311/2009, embora veiculando aprovação congressual, não é suficiente, por si só, para tornar definitiva a incorporação do Protocolo Facultativo ao direito interno brasileiro. [...] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet7848decisao.pdf> Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 7396, de 2010 (Do Sr. Luiz Carlos Hauly). Fixa restrições para o exercício de cargos e direção em pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=8EFB0E0114DC1D682A8B8510CEFB5630.proposicoesWebExterno1?codteor=773699&filename=PL+7396/2010 Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 862, de 2015. Dispõe sobre a vedação para a ocupação de cargo em comissão e função de confiança na administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União e para a ocupação como membro de diretoria, de conselho de administração e de conselho fiscal das empresas estatais. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1312206&filename=PL+862/2015 Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Recurso Extraordinário 1.159.797 – Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE1.159.797DFDeciso.pdf> Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL tem 15 milhões de eleitores filiados a partidos políticos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Abril/brasil-tem-15-milhoes-de-eleitores-filiados-a-partidos-politicos> Acesso em: 23 jun. 2019.

BUSTAMANTE, Thomas de Rosa de. A distinção estrutural entre princípios e regras e sua importância para a dogmática jurídica: respostas às objeções de Humberto Ávila ao modelo de Robert Alexy. **Revista trimestral de Direito Civil**, v. 12, p. 153-168, 2002.

CÂNDIDO, José Joel. **Direito eleitoral brasileiro**. Bauru: Edipro, 2000.

CARNELUTTI, Francesco. **Metodologia do direito**. São Paulo: Edjur, 2018. 90p.

CARVALHO NETO, Menelick de. Hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. **Revista Notícia do Direito Brasileiro**, v. 6, Brasília, Fundação Universidade de Brasília, p. 25-44, jul./dez. 1998.

CATONI, Marcelo (Org.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CERIOLI, Clara. Em 20 anos, quatro governadores eleitos do RJ foram presos por corrupção. **Exame**, 30 nov. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/em-20-anos-todos-os-governadores-eleitos-do-rj-foram-presos-por-corrupcao/> Acesso em: 01 jul. 2019.

CHEMIM, Rodrigo. **Mãos limpas e Lava Jato**: a corrupção se olha no espelho/Rodrigo Chemim. Porto Alegre: CDG, 2017. 288p.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral**: direito penal eleitoral, e direito político. 3. ed. ver atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

COELHO, Gabriela. Barroso rejeita registro da candidatura de Lula e dá dez dias para substituição. **Boletim de Notícias Conjur**, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-agosto-31/barroso-rejeita-candidatura-lula-dez-dias-substituicao> Acesso em: 01 jul. 2019.

COELHO, Gabriela. Decisão da ONU não se vincula aos atos da Justiça brasileira, diz Mussi. **Boletim de Notícias Conjur**, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-agosto-31/decisao-onu-nao-vincula-aos-autos-justica-brasileira-jorge-mussi> Acesso em: 01 jul. 2019.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. É possível a construção de uma hermenêutica constitucional emancipadora? **Revista do direito Constitucional**, São Paulo, v. 53, p. 07-19, 2005.

CONTIPELLI, Ernandi. Princípio da anualidade (ou anterioridade) eleitoral. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 66, p. 197-208, 2009.

CORTE Suprema do Brasil inicia o julgamento do mensalão. **Portal do STF**. Supremo Tribunal Federal. July, 1St, 2019. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortallInternacionalNoticias&idConteudo=214544> Acesso em: 01 jul. 2019.

COSTA, Marcos. **A história do Brasil para quem tem pressa**. Rio de Janeiro: Valentina, 2017.

COSTA, Emilia Viotti da. **STF, o Supremo Tribunal Federal e a construção da democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2006. 191p.

COUTINHO, João Pereira; PONDÉ, Luiz Felipe; ROSENFIELD, Denis. **Por que virei à direita**: três intelectuais explicam sua opção pelo conservadorismo. São Paulo: Três Estrelas, 2016. 111p.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**. São Paulo: JusPodvim, 2014. 522p.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Crime organizado**. Salvador: JUSPODIVM, 2016, 208p.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. 320p.

DAMATTA, Roberto. Alberto Junqueira. **Fila e democracia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2017. 126p.

DIMOULIS, Dimitri. Crítica ao neoconstitucionalismo. **Revista de Pós-graduação em Direito da UFBA**, v. 22, p. 179-203, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de introdução ao direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014. 331p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Forense, 2019.

DONIZETTI, Elpídio. **Ações constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. 329p.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Suzanna. **Neoliberalismo e positivismo jurídico**: as faces do direito em tempos de interpretação moral da Constituição. São Paulo: Landy, 2006.

EDUARDO Bolsonaro: biografia. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia> Acesso em: 25 jun. 2019.

EM QUATRO ANOS, Lava-Jato já alcançou 14 partidos. **O Globo**, 8 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-quatro-anos-lava-jato-ja-alcancou-14-partidos-22569538> Acesso em: 25 jun. 2019.

FLÁVIO Bolsonaro – RJ: Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL – PSL. Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador-/perfil/5894> Acesso em: 25 jun. 2019.

FIALHO, Fábio José Varela. **Ação de improbidade administrativa e efetivação de direitos fundamentais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFRN, Natal, 2018.

FRAGA, Maria da Conceição. **Da clandestinidade ao parlamento**. Natal: Caravela Cultural, 20018.

FROTA, Bárbara Gabriele Santos. **Direitos fundamentais**: casos específicos do STF. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFRN, Natal, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 9. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

GÓIS, Fábio. MP Eleitoral contesta 2.636 candidaturas, um terço referente à Ficha Limpa. **Congresso em Foco**, 18 set. 2018. Disponível em:
<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/mp-eleitoral-contesta-2-636-candidaturas-um-terco-referente-a-ficha-limpa/> Acesso em: 25 jun. 2019.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. Parte especial. Niterói: Impetus, 2008. v. III.

HISTÓRIA dos partidos brasileiros: a linha do tempo das legendas que surgiram após a redemocratização e suas ramificações. Disponível em:
<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/> Acesso em: 01 jun. 2019.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação, a frustração popular e os riscos para a democracia**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. 304p.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal**: parte especial: crimes contra a fé pública a crimes contra a administração pública. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 4.

KANIAK, Thais; BRODBECK, Pedro. Justiça bloqueia R\$ 3,57 bilhões em bens e valores de MDB, PSB, políticos e empresas. Decisão é referente a uma ação de improbidade administrativa da Operação Lava Jato, movida pelo MPF e pela Petrobras. **G1 Paraná**, Curitiba, 24 maio 2019. Disponível em:
<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/05/24/justica-bloqueia-quase-r-3-bilhoes-em-bens-e-valores-de-mdb-psb-politicos-e-empresas.ghtml> Acesso em: 01 jun. 2019.

JAIR Messias Bolsonaro. FGV – CPDOC. Disponível em:
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro> Acesso em: 25 jun. 2019.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história do mensalão**: as contradições de um julgamento político. São Paulo: Geração Editorial, 2013. 349p.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahah, 2018.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O STF na crise institucional brasileira**. São Paulo: Malheiros, 2009.

LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **Democracia, cidadania e inelegibilidade entre a moralidade e o princípio da estreita legalidade eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFRN, Natal, 2017.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LUZ, Yuri Côrrea da. O combate à corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 19, v. 89, p.429-470, mar./abr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MACEDO, Elaine Harzheim. A função normativa da justiça eleitoral brasileira no quadro de separação dos poderes. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, v. 12, 2013, p. 13871-13884.

MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. O poder normativo da justiça eleitoral e a separação dos poderes: um paradigma democrático? In:

BARROS, Jonathan; MALISKA, Marcos Augusto (Org.). **Direitos fundamentais e democracia II**. Florianópolis, Compedit, 2014. p. 265-293.

MACEDO, Isabella. Quem são e o que dizem os 238 deputados e senadores investigados no STF. **Revista Congresso em Foco**, 25 jul. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quem-sao-e-o-que-dizem-os-238-deputados-e-senadores-investigados-no-stf/> Acesso em: 01 jun. 2019.

MANNHANELLI, Carlos Augusto. **Estratégias eleitorais**: marketing político. São Paulo: Summus Editorial, 1988. 137p.

MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, p. 865-893, 2008.

MARINHO, Isaac Morel. **A eficácia de leis de improbidade administrativa no âmbito da justiça federal do RN**. Dissertação (Mestrado em Direito), UFRN, Natal, 2013.

MARTINES, Fernando. Defesa de Lula pede que Supremo suspenda sua inelegibilidade. **Boletim de Notícias Conjur**, 4 set. 2018.
<https://www.conjur.com.br/2018-set-04/defesa-lula-supremo-suspenda-inelegibilidade> Acesso em: 01 jul. 2019.

MARTINS, Leonardo. **Liberdade e estado constitucional**: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2014.

MORENO, Jorge Bastos. **Ascensão e queda de Dilma Rousseff**: tuítes sobre os bastidores do governo petista e o diário de crise que levou a sua ruína. Organização: Flávia Aguiarne Mariana Alvin. São Paulo: Globo, 2017. 272p.

MP ELEITORAL contesta 2.636 registros de candidaturas em todo o país. Procuradoria-Geral da República. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mp-eleitoral-contesta-2-636-registros-de-candidaturas-em-todo-o-pais> Acesso em: 25 jun. 2019.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato**: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016. 383p.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 263p.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação e impugnação de mandato eletivo**. Bauru: Edipro, 1996.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ODILLA, Fernanda. Lava Jato: MPF recupera R\$ 11,9 bi com acordos, mas devolver todo dinheiro às vítimas pode levar décadas. **Da BBC Brasil em Londres**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053> Acesso em: 25 jun. 2019.

OLIVEIRA, Mariana. Após um ano e meio e 69 sessões, STF conclui julgamento do mensalão. **G1**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2014/03/apos-um-ano-e-meio-e-69-sessoes-stf-conclui-julgamento-do-mensalao.html> Acesso em: 01 jun. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Controle de eleições**: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Viragem jurisprudencial em matéria eleitoral e segurança jurídica: estudo do caso de declaração de inconstitucionalidade do recurso contra expedição de diploma pelo Tribunal Superior Eleitoral. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 83-105, 2014.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito eleitoral e segurança jurídica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. 243p.

PAIM, Gustavo Bohrer; LO PUMO, Caetano Cuervo. Democracia, igualdade de oportunidade e o horário eleitoral gratuito: a nova redação do artigo 47, § 2, incisos I e II da Lei n 9.504/97. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 63-82, 2014. PARTIDO do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). FGV – CPDOC

Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb> Acesso em: 23 jun. 2019.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; BATISTA, Fabrício Napoleão Teixeira. **Direito eleitoral**: aspectos processuais: ações e recursos. Curitiba: Juruá, 2010.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Merval. **Mensalão**: o dia a dia do maior julgamento da história da política do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2013. 287p.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva do direito eleitoral**: controle social e fiscalização das eleições. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

PINSKY, Jaime; MARTINS, José de Souza et al. (Org.). **O Brasil no contexto**. São Paulo: Contexto, 2017. 224p.

PONTES, Felipe. TSE manda PT, PMDB e mais 5 partidos devolverem mais de R\$ 7 milhões ao erário. **Agência Brasil**, Brasília, 27 abr. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-04/tse-manda-pt-pmdb-e-mais-5-partidos-devolverem-milhoes-aos-cofres-publicos> Acesso em: 01 jun. 2019.

RAMALHO, Renan; OLIVEIRA, Mariana. TSE decide por 6 votos a 1 rejeitar a candidatura de Lula a presidente. **G1 e TV Globo**, Brasília, 31 ago. 2018.

Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml> Acesso em: 01 jul. 2019.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. ver. ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2011.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 334p.

REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Rosendo de; CASTRO, Edson de Resende (Coord.). **Ficha Limpa**: Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010 interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: Edipro, 2010.

RESENDE, Sara. Quanto cada partido recebeu das empreiteiras da Lava Jato.

Congresso em Foco, 24 abr. 2015. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quanto-cada-partido-recebeu-das-empreiteiras-da-lava-jato/> Acesso em: 01 jun. 2019.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 4. ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

RODRIGUES, Filipe Azevedo; RODRIGUES, Liliane Bastos Pereira Santo de Azevedo. **Lavagem de dinheiro e crime organizado**: diálogo entre Brasil e Portugal. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. 96p.

RODRIGUES, Leda Boechat. **História do STF**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SCALABRIN, Felipe; SANTANNA, Gustavo. **Lições de direito constitucional: controle de constitucionalidade: de acordo com a emenda constitucional nº 96/2017**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. 112p.

SOUZA, Cid Marcondi Gurgel de. Ficha Limpa, a anterioridade eleitoral e a segurança jurídica. Suffragium. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v. 10, p. 20-25, 2002.

SOUZA, Cloves Alves de. **Excelências bandidas**: o império da corrupção no Brasil. Barueri: Novo Século, 2017. 255p.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. **Estado e partidos políticos no Brasil: 1930 a 1964**. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

SOUZA, André de; BRÍGIDO, Carolina; BRESCIANI, Eduardo. Eu não costumo conferir saldo bancário', diz ministro do TSE: Admar Gonzaga afirma que candidatos não sabem origem de doações. **O Globo**, 08 jun. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eu-nao-costumo-conferir-saldo-bancario-diz-ministro-do-tse-21453799> Acesso em: 01 jun. 2019.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas, da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

VALE, André Rufino do. A garantia fundamental da anterioridade eleitoral: algumas reflexões em torno da interpretação do art. 16 da Constituição. **Estudos Eleitorais**, v. 6, n. 2, Brasília, 2011, p 73-109.

VALE, André Rufino do. **Argumentação constitucional**: um estudo sobre a deliberação nos tribunais constitucionais. 415 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; Universidad de Alicante, Alicante, Brasília, 2015.

VALE, André Rufino do. Aspectos do neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 9, n. 1, p. 67-77, 2007.

VALLE, V. R. L. do. **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá, 2009.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: ROCHA, Cármem Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VEREADOR Carlos Bolsonaro. Disponível em:
<https://www.carlosbolsonaro.com/biografia> Acesso em: 25 jun. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência. São Paulo: Malheiros, 2017. 632p.

VILLA, Marco Antônio. **Mensalão**: o julgamento do maior caso de corrupção da história política brasileira. São Paulo: Leya, 2012. 390p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: EdunB, 2012. v. 2.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 4. ed. ver. e atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

ZIMMERM JÚNIOR, Aloísio. **O estado brasileiro e seus partidos**: do Brasil Colônia ao à redemocratização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. 179p.

ZUQUIM, Rodrigo. **Barrados pela Lei da Ficha Limpa chegam a 158 no país**; veja quem são. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-ficha-suja-vai-a-158-em-todo-o-pais-saiba-quem-sao/> Acesso em: 25 jun. 2019.