

UNICEUB - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA

ANTÔNIO FRANCISCO FROTA NEVES

**RESPONSABILIDADE DE AGENTES POLÍTICOS EM FACE DA
FALIBILIDADE DAS PROMESSAS ELEITORAIS: CAMPANHA
PRESIDENCIAL DE 2014**

Brasília (DF)

2017

ANTÔNIO FRANCISCO FROTA NEVES

**RESPONSABILIDADE DE AGENTES POLÍTICOS EM FACE DA
FALIBILIDADE DAS PROMESSAS ELEITORAIS: CAMPANHA
PRESIDENCIAL DE 2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília — UNICEUB como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, Área de concentração: Políticas Públicas, sob a orientação do Prof. Doutor Hector Valverde Santana.

Brasília (DF)

2017

ANTÔNIO FRANCISCO FROTA NEVES

**RESPONSABILIDADE DE AGENTES POLÍTICOS EM FACE DA
FALIBILIDADE DAS PROMESSAS ELEITORAIS: CAMPANHA
PRESIDENCIAL DE 2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília — UNICEUB como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, Área de concentração: Políticas Públicas, sob a orientação do Prof. Doutor Hector Valverde Santana.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Valverde Santana (Orientador)

Prof. (Av.Externo)

Prof. (Av.Externo)

Prof. (Av.Interno)

Prof. (Av.Interno)

Brasília (DF)

2017

Dedico este trabalho à minha esposa Solange, aos meus filhos Alexandre, Eduardo e Nancy e à minha neta Maria Eduarda pela compreensão do afeto que fiquei lhes devendo durante toda essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Faço um agradecimento especial ao meu orientador Prof. Dr. Héctor Valverde Santana, pela paciência, iluminação e sugestões ofertadas. Um agradecimento também especial à Profa. Dra. Neide Mailard quem muito contribuiu para compreensão sobre o tema. Aos Profs. Drs. Jefferson Carús Guedes e Arnaldo Sampaio Godoy pelas sugestões que enriqueceram ainda mais esta pesquisa, por ocasião da Qualificação. Ao Prof. Dr. Luiz Carlos Martins Alves Júnior, pelos incentivos e orientações. Ao Prof. Dr. Inocêncio Mártires Coelho pela oportunidade rara que tive de ser seu aluno. Aos colegas do Grupo de Pesquisa Responsabilidade Civil, Consumo e Novos Direitos pelo aprendizado durante os últimos dois anos. Ao colega e Prof. Ms. Luciano Favaro pelo incentivo no início e decorrer dessa caminhada. Um agradecimento também especial às colaboradoras e colaboradores da Secretaria do Mestrado e Doutorado pela sempre graciosa atenção.

“Não devemos ter medo das novas ideias. Elas podem significar a diferença entre o triunfo e o fracasso.” *(Napoleon Hill)*

RESUMO

A presente pesquisa analisa a natureza jurídica das obrigações decorrentes das promessas de campanhas eleitorais efetuadas por candidatos a cargos eletivos ao Poder Executivo, em especial, no âmbito Federal, bem como as responsabilidades decorrentes do não cumprimento das referidas promessas. Partiu-se da premissa de que as promessas efetuadas por candidatos a cargos eletivos do Poder Executivo criam uma relação jurídica com toda a coletividade quando da assunção da função pública, que recebe a proteção do princípio da moralidade administrativa e da confiança legítima em favor da sociedade. Será analisada a influência que os arranjos institucionais provocam na realização daquelas promessas, podendo inclusive excluir o nexo de causalidade. Apreciou-se o conjunto de propostas defendidas pela campanha presidencial vencedora de 2014, analisando-as em face de sua exequibilidade. O objetivo geral é contribuir para uma reflexão acerca das promessas de campanhas eleitorais no contexto do processo político-eleitoral e suas consequências práticas para a materialização dos objetivos da República, estatuídos na Constituição Federal. A metodologia empregada constituiu-se numa pesquisa descritiva bibliográfica, valendo-se do método dedutivo-hipotético. As conclusões apresentadas ao final constataam a possibilidade de sanção aos agentes políticos, à luz do ordenamento jurídico vigente, pelo não cumprimento de promessas de campanhas eleitorais.

Palavras-chave: agente político; promessas eleitorais; responsabilidade; arranjos institucionais.

SUMMARY

The present research aims to analyze the legal nature of the obligations arising from the promises of electoral campaigns made by candidates for elective positions to the Executive Branch, especially in the Federal sphere, as well as the responsibilities arising from noncompliance of the aforementioned promises. It was based on the premise that the promises made by candidates to elective positions of the Executive Branch create a legal relationship with the whole community when assuming the public function, which receives the protection of the principle of administrative morality and the legitimate trust in favor of society. It will be analyzed the influence that the institutional arrangements provoke in the realization of those promises, and may even exclude the causal link. It was appreciated the set of proposals defended by the winning presidential campaign of 2014, analyzing them in face of its feasibility. The general objective is to contribute to a reflection about the promises of electoral campaigns in the context of the electoral-political process and its practical consequences for the materialization of the objectives of the Republic, referred in the Federal Constitution. The methodology used was a descriptive bibliographical research, using the deductive-hypothetical method. The conclusions presented at the end point out the possibility of punishing political agents, in the light of the current legal system, for not fulfilling electoral campaign promises.

Keywords: political agent; electoral promises; liability; institutional arrangements.

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica de las obligaciones derivadas de las promesas de campañas electorales efectuadas por candidatos a cargos electivos al Poder Ejecutivo, en especial, en el ámbito Federal, así como las responsabilidades derivadas del incumplimiento de dichas promesas. Se partió de la premisa de que las promesas efectuadas por candidatos a cargos electivos del Poder Ejecutivo crean una relación jurídica con toda la colectividad en la asunción de la función pública, que recibe la protección del principio de la moralidad administrativa y de la confianza legítima en favor de la sociedad. Se analizará la influencia que los arreglos institucionales provocan en la realización de aquellas promesas, pudiendo incluso excluir el nexo de causalidad. Se apreció el conjunto de propuestas defendidas por la campaña presidencial vencedora de 2014, analizándolas en vista de su viabilidad. El objetivo general es contribuir a una reflexión acerca de las promesas de campañas electorales en el contexto del proceso político-electoral y sus consecuencias prácticas para la materialización de los objetivos de la República, estatuidos en la Constitución Federal. La metodología empleada se constituyó en una investigación descriptiva bibliográfica, valiéndose del método deductivo-hipotético. Las conclusiones presentadas al final constatan la posibilidad de sanción a los agentes políticos, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, por el incumplimiento de promesas de campañas electorales.

Palabras clave: agente político; promesas electorales; responsabilidad; arreglos institucionales.

RÉSUMÉ

Cette recherche vise à analyser la nature juridique des obligations découlant des promesses de campagne électorale faites par les candidats politiques au pouvoir exécutif, en particulier dans le gouvernement fédéral, ainsi que les responsabilités découlant du non-respect de ces promesses. Il a commencé à partir de la prémisse des promesses faites par les candidats à des postes électifs dans la branche exécutive de créer une relation juridique avec la communauté lorsque la prise en charge de la fonction publique, recevant la protection du principe de la morale administrative et les attentes légitimes en faveur de la société. l'influence des arrangements institutionnels provoquent la réalisation de ces promesses, et peut même exclure un lien de causalité sera analysée. l'ensemble des propositions a apprécié défendu en remportant la campagne présidentielle en 2014, en les analysant en face de leur faisabilité. L'objectif global est de contribuer à une réflexion sur les promesses de la campagne électorale dans le cadre du processus politique et électoral et ses conséquences pratiques pour la réalisation des objectifs de la République, estatuidos la Constitution fédérale. La méthodologie a consisté d'une littérature descriptive, en tirant parti de la méthode hypothétique déductive. Les conclusions présentées à la fin indiquent la possibilité de sanctionner les hommes politiques à la lumière de la législation en vigueur, en cas de violation des promesses de campagne électorale.

Mots-clés: agent politique; promesses électorales; responsabilité; arrangements institutionnels.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP — Ação Cível Pública

ADA — Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADENE — Agência de Desenvolvimento do Nordeste

ADCT — Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR — Agravo Regimental

AgR-AI — Agravo Regimental em Agravo de Instrumento

AIJE — Ação de Investigação Judicial Eleitoral

AIME — Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

ANA — Agência Nacional de Águas

ANAC — Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL — Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL — Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP — Agência Nacional de Petróleo

ANTAQ — Agência Nacional de Transporte Aquaviário

ANTT — Agência Nacional de Transporte Terrestre

AP — Ação Popular

BB — Banco do Brasil S.A.

BCB — Banco Central do Brasil

BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD — Banco Mundial

BRT — *Bus Rapid Transit*

CA — Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas

CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAR — Cadastro Ambiental Rural

CC — Código Civil

CDC — Código de Defesa do Consumidor

CDHNU — Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas

CE — Código Eleitoral

CEF — Caixa Econômica Federal

CIDE — Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

Cf. — Conforme

CGU — Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União

CLT — Consolidação das Leis do Trabalho

CMO — Comissão Mista de Orçamento

CN — Congresso Nacional

CNMP — Conselho Nacional do Ministério Público

CNE — Conselho Nacional de Educação

CNJ — Conselho Nacional de Justiça

CP — Código Penal

CPC — Código de Processo Civil

CPP — Código de Processo Penal

CF — Constituição Federal

CVM — Comissão de Valores Mobiliários

Dec. — Decreto

DENATRAN — Departamento Nacional de Trânsito

DF — Distrito Federal

DL — Decreto-Lei

DIEESE — Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômico

EBC — Empresa Brasileira de Comunicação

EBSERH — Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EC — Emenda Constitucional

ENASP — Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública

EUA — Estados Unidos da América

FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIESP — Fundação das Indústrias do Estado de São Paulo

FJP — FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

FMI — Fundo Monetário Internacional

FPE — Fundo de Participação dos Estados

FPM — Fundo de Participação dos Municípios

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDH — Índice de Desenvolvimento Humano

II — Imposto sobre Importações

IE — Imposto sobre Exportações

INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS — Instituto Nacional do Seguro Social

INTERÁGUAS — Programa de Desenvolvimento do Setor de Águas

IOF — Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros, ou relativos relativo a Títulos ou Valores Mobiliários.

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados

IPO — Initial Public Offering

LACP — Lei de Ação Civil Pública

LC — Lei Complementar

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB — Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

LOA — Lei Orçamentária Anual

LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal

MC — Medida Cautelar

MEC — Ministério da Educação

MF — Ministério da Fazenda

MJ — Ministério da Justiça

MMA — Ministério do Meio Ambiente

MP — Medida Provisória

MPF — Ministério Público Federal

MPL — Movimento do Passe Livre

MS — Mandado de Segurança

MST — Movimento dos Sem Terra

MTST — Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG — Organização Não-Governamental

ONU — Organização das Nações Unidas

OPA — Oferta Pública de Ações

OSCIP — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAD — Processo Administrativo Disciplinar

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

PETROBRÁS — Petróleo Brasileiro S.A.

PGFN — Procuradoria da Fazenda Nacional

PGR — Procuradoria Geral da República

PIB — Produto Interno Bruto

PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAU — Plano Nacional de Atendimento de Urgência

PNE — Plano Nacional de Educação

PNPC — Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento

PNPS — Política Nacional de Participação Social

PNSH — Plano Nacional de Segurança Hídrica

PNUD — Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA — Plano Plurianual

PPC — Paridade ao Poder de Compra

PPE — Programa de Proteção ao Emprego

PPP — Parceria Público Privada

PRODES — Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia

Legal

PRONATEC — Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RCL — Receita Corrente Líquida

RDPC — Rendimento Domiciliar Per Capta

RE — Recurso Extraordinário

REDESIM - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

REsp — Recurso Especial

REspe — Recurso Especial Eleitoral

RFB — Receita Federal do Brasil

SBDC — Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SAE — Secretaria de Acompanhamento Econômico

SAMU — Serviço de Atendimento Médico de Urgência

SELIC — Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SFN — Sistema Financeiro Nacional

SNSA — Secretaria Nacional de Saneamento Básico

SNIS — Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento

STF — Supremo Tribunal Federal

STJ — Superior Tribunal de Justiça

STN — Secretaria do Tesouro Nacional

SUDAM — Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO — Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS — Sistema Único de Saúde

TMI — Taxa de Mortalidade Infantil

TCU — Tribunal de Contas da União

TSE — Tribunal Superior Eleitoral

UPA — Unidade de Pronto Atendimento

v.g. — verbi gratia

VLT — Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
CAPÍTULO 1	29
O VÍNCULO OBRIGACIONAL DECORRENTE DAS PROMESSAS ELEITORAIS EM FACE DA COLETIVIDADE	29
1.1 <i>Democracia representativa</i>	30
1.1.1 <i>Mandato político imperativo</i>	32
1.1.2 <i>Mandato político representativo</i>	34
1.1.3 <i>A crise da democracia representativa em face da pós-modernidade</i> ...	36
1.2 <i>Democracia participativa</i>	42
1.2.1 <i>O sufrágio como direito fundamental</i>	44
1.2.2 <i>O plebiscito e o referendo</i>	47
1.2.2.1 <i>O plebiscito</i>	48
1.2.2.2 <i>O referendo</i>	50
1.2.3 <i>A iniciativa popular</i>	51
1.3 <i>O mandato privado em face da representação política</i>	54
1.3.1 <i>A linguagem jurídica e o mandato privado</i>	54
1.3.2 <i>A obrigação do promitente como dever jurídico</i>	58
1.3.3 <i>A promessa de contrato em face de promissários indetermináveis e incertos</i>	60
1.3.4 <i>A especificação da prestação como objeto da relação obrigacional complexa</i>	63
1.3.5 <i>As obrigações de fazer como corolário das promessas eleitorais</i>	64
1.3.6 <i>Obrigações de meio ou de resultado</i>	66
1.3.7 <i>A promessa eleitoral como declaração unilateral de vontade</i>	68
1.4 <i>A proteção à confiança legítima, a boa-fé e a segurança jurídica em face da moralidade administrativa</i>	70
1.4.1 <i>O princípio da legítima confiança em face das promessas eleitorais</i> ..	72
1.4.2 <i>O princípio da boa-fé objetiva em face das promessas eleitorais</i>	74
1.4.3 <i>O princípio da segurança jurídica em face das promessas eleitorais</i> ..	77
1.5 <i>O inadimplemento das promessas eleitorais</i>	78
1.5.1 <i>Promessas eleitorais inexecutáveis</i>	78
1.5.2 <i>Promessas executáveis e não realizadas</i>	83
1.6 <i>Conclusões parciais</i>	84
CAPÍTULO 2	86

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A ESCOLHA PÚBLICA EM FACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	86
2.1 <i>Ambiente e arranjos institucionais e políticas públicas</i>	87
2.1.1 <i>Ambiente institucional: instituições e políticas</i>	88
2.1.2 <i>A função dos arranjos institucionais.....</i>	90
2.1.3 <i>As políticas públicas em face do Presidencialismo de coalizão.....</i>	92
2.2 <i>Políticas públicas: ciência ou práxis burocrática.....</i>	98
2.2.1 <i>Políticas públicas em seu aspecto ontológico.....</i>	99
2.2.2 <i>A estruturação das políticas públicas.....</i>	101
2.2.3 <i>Tipologias das políticas públicas</i>	103
2.2.4 <i>Políticas públicas como elemento de concretude da democracia.....</i>	104
2.2.5 <i>Políticas públicas em face das estruturas de poder.....</i>	107
2.3 <i>A influência da escolha pública em face das promessas eleitorais.....</i>	109
2.3.1 <i>Fundamento teórico da escolha pública</i>	109
2.3.2 <i>A escolha pública e o interesse público</i>	111
2.3.3 <i>A escolha pública em face da soberania popular.....</i>	112
2.4 <i>Os grupos de pressão, de interesses e lobby.....</i>	113
2.4.1 <i>Os grupos de pressão.....</i>	114
2.4.2 <i>Os grupos de interesse.....</i>	116
2.4.3 <i>Os lobbies.....</i>	117
2.4.4 <i>A teoria rent-seeking em face das políticas públicas</i>	118
2.5 <i>A judicialização das políticas públicas</i>	121
2.5.1 <i>A concretude dos direitos sociais: política ou jurídica</i>	123
2.5.2 <i>A dignidade da pessoa humana em face do mínimo existencial.....</i>	125
2.5.3 <i>A reserva do possível: retórica ou escamoteação.....</i>	128
2.5.4 <i>Limitações em face da concretização judicial das políticas públicas .</i>	131
2.5.5 <i>As políticas públicas em face do consequencialismo e utilitarismo ...</i>	133
2.6 <i>O planejamento em face das políticas públicas.....</i>	135
2.6.1 <i>O orçamento como instrumento de controle das políticas públicas... </i>	136
2.6.2 <i>Plano Plurianual — PPA</i>	138
2.6.3 <i>Lei de Diretrizes Orçamentária — LDO</i>	142
2.6.4 <i>Lei Orçamentária Anual — LOA.....</i>	143
2.6.5 <i>O sistema de controle externo em face do orçamento público</i>	150
2.7 <i>O desenvolvimento como arranjo institucional de realização das políticas públicas.....</i>	151
2.7.1 <i>Os objetivos fundamentais da república brasileira.....</i>	152

2.7.2	<i>Natureza jurídica dos objetivos fundamentais da República</i>	154
2.7.3	<i>Sociedade livre, justa e solidária</i>	155
2.7.4	<i>Garantia do desenvolvimento nacional</i>	158
2.7.5	<i>A erradicação da pobreza e da marginalização</i>	159
2.7.6	<i>Promoção do bem-estar social</i>	162
2.8	<i>Direito e desenvolvimento</i>	163
2.8.1	<i>Fatores jurídicos positivos de desenvolvimento</i>	165
2.8.2	<i>Fatores jurídicos negativos do desenvolvimento</i>	166
2.8.3	<i>Direitos humanos e desenvolvimento</i>	167
2.8.4	<i>Educação e Desenvolvimento</i>	171
2.8.5	<i>Desenvolvimento e Criminalidade</i>	175
2.8.6	<i>Tributação e desenvolvimento</i>	178
2.8.7	<i>Desenvolvimento e saúde pública</i>	180
2.9	<i>Indicadores sociais de relevância para as políticas públicas</i>	181
2.9.1	<i>Índice de Desenvolvimento Humano — IDH</i>	183
2.9.2	<i>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal — IDHM</i>	187
2.9.3	<i>Índice de Condições de Vida — ICV</i>	188
2.9.4	<i>Coeficiente Gini</i>	189
2.10	<i>Conclusões parciais</i>	191
CAPÍTULO 3		194
PROPOSTA VENCEDORA NA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2014 EM FACE DA EXEQUIBILIDADE FÁTICO-JURÍDICA		194
3.1	<i>Fortalecimento de uma política macroeconômica</i>	195
3.1.1	<i>Uma política macroeconômica sólida</i>	197
3.1.2	<i>A intransigência no combate à inflação</i>	198
3.1.3	<i>Crescimento econômico e social robusto e sustentável</i>	200
3.2	<i>Aumentar a produtividade nacional</i>	201
3.2.1	<i>Reduzir os custos de investimento e produção</i>	202
3.2.2	<i>Estimular a capacidade de inovação e plataformas do conhecimento</i>	203
3.3	<i>Assegurar maior efetividade da política ambiental</i>	206
3.3.1	<i>Aprofundar o processo de modernização do licenciamento ambiental</i>	208
3.3.2	<i>Priorizar a segurança hídrica</i>	209
3.3.3	<i>Reduzir as emissões de gases de efeito estufa</i>	211

3.3.4 Acelerar o Cadastro Ambiental Rural — CAR.....	213
3.4 Transformar a qualidade de ensino no Brasil.....	215
3.4.1 Ampliar o acesso ao ensino em todos os níveis	217
3.4.2 Ampliar e qualificar a rede de educação em tempo integral	219
3.4.3 Ampliar a produção da ciência, tecnologia e inovação	221
3.4.4 Conceder, no período 2015-2018, mais 100 mil bolsas do Ciência sem Fronteiras.....	222
3.5 Promover uma ampla e profunda reforma política.....	222
3.5.1 Resolver as distorções no sistema representativo.....	223
3.5.2 Ampliar a participação popular.....	224
3.5.3 Combater a impunidade de corruptores e corruptos.....	226
3.6 Promover uma ampla reforma urbana	230
3.6.1 Enfrentar o déficit habitacional.....	231
3.6.2 Equacionar a questão da mobilidade urbana.....	232
3.6.3 Perseguir a universalização do saneamento básico.....	234
3.6.4 Encontrar solução para o problema da segurança pública	236
3.7 Buscar a realização de uma reforma federativa	241
3.7.1 Promover uma federação cooperativa	242
3.7.2 Aumentar a efetividade e eficiência das políticas públicas	243
3.8 Mudar o patamar de qualidade e a amplitude dos serviços de saúde ..	246
3.8.1 Expandir o programa “Mais Médicos”	246
3.8.2 Ampliar a rede de Unidades de Pronto Atendimento — UPA.....	250
3.9 Conclusões Parciais	251
CAPÍTULO 4.....	252
SANÇÕES APLICÁVEIS AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM FACE DO INCUMPRIMENTO DE PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL	252
4.1 A responsabilidade como corolário do inadimplemento obrigacional....	255
4.2 Responsabilidade por promessas eleitorais antes do início do mandato eletivo	257
4.3 Responsabilidade por promessas eleitorais no exercício do mandato .	260
4.3.1 Responsabilidade por promessas absolutamente inexequíveis	261
4.3.2 Responsabilidade por promessas financeiramente inexequíveis	263
4.3.3 Responsabilidade por promessas tecnicamente inexequíveis.....	264
4.3.4 Responsabilidade por promessas não realizadas em decorrência do processo de governança por coalizão	266
4.3.5 Responsabilidade por promessas não realizadas em razão de fato	

<i>extraordinário, imprevisível e superveniente.....</i>	<i>268</i>
<i>4.3.6 Responsabilidade por promessas deliberadamente não realizadas..</i>	<i>270</i>
<i>4.4 Responsabilidade por violação ao processo eleitoral.....</i>	<i>271</i>
<i>4.4.1 As promessas eleitorais como captação ilícita de sufrágio.....</i>	<i>272</i>
<i>4.4.2 As promessas eleitorais como tipificação de corrupção eleitoral.....</i>	<i>275</i>
<i>4.5 Responsabilidade por crimes contras as finanças públicas.....</i>	<i>279</i>
<i>4.5.1 A responsabilidade fiscal em face da Lei n. Complementar n. 101/2000</i>	<i>279</i>
<i>4.5.2 A responsabilidade penal em face dos crimes fiscais.....</i>	<i>292</i>
<i>4.6 Responsabilização do Presidente da República por improbidade administrativa.....</i>	<i>302</i>
<i>4.6.1 A natureza jurídica do ato de improbidade administrativa.....</i>	<i>303</i>
<i>4.6.2 A improbidade administrativa com dupla normatividade: geral e especial</i>	<i>305</i>
<i>4.7 Projetos em tramitação no Congresso Nacional para estabelecer responsabilidade pelo descumprimento das promessas eleitorais.....</i>	<i>308</i>
<i>4.7.1 Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados</i>	<i>309</i>
<i>4.7.2 Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal.....</i>	<i>310</i>
<i>4.7.3 Projeto de Lei no âmbito da Câmara dos Deputados.....</i>	<i>312</i>
<i>4.7.4 Projeto de Lei no âmbito do Senado Federal.....</i>	<i>317</i>
<i>4.8 Horizonte de sanções aplicáveis no Brasil para as recorrentes crises político-institucionais.....</i>	<i>319</i>
<i>4.8.1 O mandato revocatório americano — recall.....</i>	<i>320</i>
<i>4.8.2 A proposta brasileira de revogação de mandato.....</i>	<i>321</i>
<i>4.9 Conclusões parciais.....</i>	<i>323</i>
CONCLUSÕES FINAIS	324
REFERÊNCIAS.....	332

INTRODUÇÃO

Eu quero investigar se pode haver, na ordem civil, alguma regra de administração, legítima e segura, que torne os homens tais como são e as leis tais como podem ser. Cuidarei de ligar sempre, nesta pesquisa, o que o direito permite com o que o direito prescreve, a fim de que a justiça e a utilidade de modo algum se encontrem divididas (Jean-Jacques Rousseau).¹

A presente pesquisa analisa a natureza jurídica das obrigações decorrentes das promessas de campanhas eleitorais efetuadas por candidatos a cargos eletivos ao Poder Executivo, em especial, no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como as responsabilidades decorrentes do incumprimento das referidas promessas.

Verificar-se-á a relação jurídica decorrente das propostas defendidas pelo candidato registradas perante o órgão competente da Justiça Eleitoral, segundo o mandamento previsto no artigo 11, § 1º, inciso IX, da Lei n. 9.504/1997, incluído pela Lei n. 12.034/2009.² Ponto crucial é analisar a *mens legislatoris* infraconstitucional com a inclusão dessa exigência no contexto das normas para as eleições, bem como verificar o vínculo jurídico que se forma a partir dessas propostas. Se elas são ou não vinculativas ao plano de governo quando o candidato tornar-se efetivo governante. Outra questão a ser verificada — se a sociedade possui instrumentos capazes de operar concretude e efetividade àquelas promessas. Esses problemas são os principais pontos a serem enfrentados nesta pesquisa.

Proceder-se-á análise do instrumento legal que tornou obrigatória a apresentação do programa e propostas de governo, as possíveis

¹ ROSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 16.

² Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

consequências fático-jurídicas em decorrência do registro de candidatura na Justiça Eleitoral, em razão de não trazer de forma expressa, nenhuma sanção pelo não cumprimento das ditas promessas ou propostas eleitorais. Imaginar que tal prescrição legal não tenha nenhuma serventia jurídica ou consequência fático-legal é comungar com a extrema displicência intelectual. Não poderia ser essa a *mens legis*.

O que se tem em regra nos processos eleitorais, como parte intrínseca do Estado Democrático de Direito é a escolha por parte dos eleitores do candidato, que ao apresentar um conjunto de promessas ou programa de governo, o eleitor alinha-se àquela ideia que lhe é simpática ou interessada, seja por questões econômicas ou simplesmente ideológicas e lhe oferta o respectivo voto. A teoria do mandato político tem negligenciado um aprofundamento dos vínculos jurídicos decorrentes dessa relação entre eleitor e eleito e suas respectivas promessas eleitorais, ficando para o próximo período eleitoral a avaliação daquele candidato, caso novamente venha a concorrer. Esse sistema tem se mostrado ineficiente.

O conceito de promessa ou compromisso eleitoral utilizado nesta pesquisa é o constante do Projeto de Lei Complementar n. 594/2010 — “para fins desta Lei, considera-se compromisso eleitoral a promessa de adoção de determinada política ou de consecução, por meio de ações governamentais, de resultado econômico, político ou social objetivamente aferível.” Faz-se, portanto, referência além do programa levado a registro junto à Justiça Eleitoral, quaisquer outros formulados “de maneira pública e objetiva durante a campanha eleitoral”.

É pensamento corrente que a ciência do Direito não se presta à solução de todos os problemas sociais. Pelo contrário, o Direito é meio, não é fim. O Direito apresenta-se como fio condutor da retidão social. O que por meio de um complexo sistema normativo pragmático buscará amoldar os comportamentos humanos, que por meio de instrumentos intimidatórios ou retributivos, buscará amainar os ânimos beligerantes sempre existentes no seio social, cuja finalidade primeira é boa e harmônica convivência social.

O ato formal de apresentação de uma proposta de governo ou plano de

intenções para um eventual êxito da candidatura ao cargo público eletivo, em uma das esferas do Poder Executivo, seja Federal, Estadual ou Distrital ou ainda no âmbito Municipal configura um dos mecanismos formuladores das convicções do pensamento do eleitor a quem tais propostas são dirigidas. Esses eleitores que acreditaram nessas propostas cedendo-se aos princípios da boa-fé objetiva, e em especial, conduzidos por uma confiança legítima no promitente, deflagram seus votos, confiantes que estarão sob o amparo da legítima proteção dessa confiança depositada.

O Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal — CF, em cujo sistema político insere-se a soberania popular, manifestada diretamente ou por seus representantes, eleitos para empreender ações de maximização do bem-estar social. É a partir da compreensão desse conceito que se formará o vínculo jurídico entre o candidato eleito e o grupo social que representa, cuja obrigação, uma vez inadimplida gera para os representados um direito subjetivo de cobrar-lhe o adimplemento.

O problema a ser perquirido na presente pesquisa será: a apuração da responsabilidade dos agentes políticos, em especial do Presidente da República, que após eleito, sem motivo justificável, ou deliberadamente não cumpre as propostas registradas no órgão competente da Justiça Eleitoral. Verificado a existência de responsabilidade à luz do ordenamento jurídico posto, quais sanções podem ser aplicadas pelo não cumprimento das referidas promessas. É esse o problema a ser enfrentado no estudo, valendo-se inclusive das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que buscam estabelecer alguma responsabilidade a esses agentes políticos.

A pesquisa terá como hipótese básica a seguinte assertiva — *o agente político, exercente do cargo de Chefe do Poder Executivo, em especial do Presidente da República, deverá ser responsabilizado pelo incumprimento das promessas efetuadas durante o processo eleitoral, configurando-se ilícito civil, administrativo e penal.*

Como hipóteses secundárias — (i) utilizar-se deliberadamente da boa-fé coletiva com o intuito de alcançar o poder, induzindo um número indeterminado de pessoas a acreditar na realização de promessas eleitorais concretiza-se o

nexo de causalidade entre o promitente e a coletividade; (ii) a inexecução das promessas ou propostas de campanha eleitoral por fatos supervenientes justificáveis eximem o promitente de responsabilização por seu incumprimento.

O objetivo geral é contribuir para uma reflexão acerca das promessas de campanhas eleitorais no contexto do processo político-eleitoral e suas consequências práticas para a materialização dos objetivos da República, estatuídos na Constituição Federal. Produzir e aprofundar uma discussão sobre a responsabilidade dos agentes políticos por suas falácias, que dirigidas à coletividade, aproveitando-se de sua boa-fé e credulidade, objetivam tão somente, conquistar a confiança do eleitorado para fazer-se eleito.

Os objetivos específicos são: (a) elaborar um cuidadoso estudo sobre o direito obrigacional para demonstrar uma relação jurídica concreta entre as promessas de campanha eleitoral e a inexecução deliberada das medidas que poderiam levar a efeitos tais promessas; (b) traçar um paralelo acerca de eventuais sanções em decorrência do não cumprimento das promessas da campanha eleitoral pelo candidato eleito; (c) verificar o grau de influência que os arranjos institucionais afetam as promessas entabuladas nas campanhas eleitorais; (d) analisar as propostas efetuadas pela campanha presidencial vencedora do pleito de 2014.

A justificativa do tema trilha na compreensão do fenômeno jurídico acerca dos mecanismos de aferição quanto à efetividade da vontade popular, quando do exercício do voto, em que levou em consideração para tal, as propostas apresentadas pelo então candidato e este ao ser eleito menosprezou-as, sem uma justificativa plausível. É razoável imaginar que a prescrição normativa estabelecendo um dever, portanto uma obrigação como requisito objetivo de validade da candidatura (registro das propostas de governo) não possa ter nenhuma finalidade, por isso esta pesquisa busca uma fundamentação jurídica que leve à responsabilização dos agentes políticos que deliberadamente não cumprirem seus programas ou suas propostas eleitorais.

O tema traz consigo o ineditismo, sob o ângulo pesquisado, na abordagem de um Estado Democrático de Direito, cujos agentes políticos, em especial o Presidente da República, devem trilhar suas ações sob o rigor dos

princípios da Administração Pública, em que os atributos da honradez e honestidade devem ser alicerces da moralidade.

A pertinência do tema com a linha de pesquisa é condizente, na medida em que todas as políticas públicas passam, inexoravelmente, pela necessidade de um conjunto de planos, cujas propostas devem ser condizentes com a plataforma de programas registrados junto à Justiça Eleitoral. Esses programas devem alinhar-se com os objetivos da República, estatuídos na Constituição. A pesquisa é de interesse do autor, seja como acadêmico, seja como cidadão, e ainda por exercer o magistério nessa área.

A metodologia empregada constituiu-se numa pesquisa descritiva bibliográfica, valendo-se do método dedutivo-hipotético, em que foram observados dados já postos na realidade jurídica brasileira, sem nenhuma interferência do pesquisador, em que se partiu de uma análise geral dogmática/bibliográfica da teoria geral do direito obrigacional para a formação do respectivo vínculo jurídico, sua inter-relação com os princípios da boa-fé objetiva, da proteção da legítima confiança, cuja argumentação possa levar à responsabilização do agente político em face de suas propostas eleitorais não cumpridas, ou cumpridas apenas parcialmente, no curso do exercício do mandato eletivo.

O referencial teórico ou marco partiu-se do trabalho desenvolvido por Vanderlei de Castro Maciel³, cuja abordagem traz como a “espetacularização das promessas eleitorais aprofunda o processo de manipulação do indivíduo e precariza a noção de cidadania”. A espetacularização das promessas eleitorais, independentemente de serem exequíveis ou não, são definidoras dos resultados das eleições. Contaminados esses resultados restará contaminado o processo democrático, sendo assim, lesados os elementos constitutivos da cidadania. Em razão disso, há que se construir uma fundamentação jurídica para responsabilizar tal ilícito.

A pesquisa está estruturada em quatro capítulos, distribuídos com os

³ MACIEL, Vanderlei de Castro. Eleição: promessas de campanha e a precarização da noção de cidadania. **Animus**: Revista Interamericana de Comunicação Midiática. Santa Maria, RS, v. 11, n. 21, jan-jun., 2012.

seguintes temas: (i) as obrigações em face do mandato político e das propostas defendidas pelos candidatos a cargos eletivos; (ii) arranjos institucionais capazes de interferir na exequibilidade das promessas eleitorais; (iii) proposta vencedora na campanha presidencial: mandato 2015-2018 em face da exequibilidade do programa eleitoral; (iv) a responsabilidade e possíveis sanções aplicáveis ao Presidente da República em face das promessas de campanha eleitoral eleitorais.

O primeiro capítulo abordará as obrigações em face do mandato político, pretender-se-á estabelecer um vínculo jurídico obrigacional entre as promessas efetuadas pelos candidatos aos cargos do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), quando eleitos, em especial àquelas constantes do programa levado a registro na Justiça Eleitoral, conforme determina o artigo 11, § 1º, inciso IX da Lei n. 9.504/1997. Tratar-se-á da evolução do regime democrático referente à participação popular nos negócios do Estado, desde o mandato imperativo à sua transformação para o mandato representativo e o atual crise de representatividade porque passa as democracias ocidentais. Estudar-se-á a relação de causalidade entre a conduta do político promitente de ações irrealizáveis ou não realizáveis deliberadamente e possíveis danos advindos dessas condutas, quando do exercício do mandato eletivo.

O segundo capítulo prende-se à análise dos arranjos institucionais capazes de interferir, em alguma medida, no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Será analisada a força que as corporações, sindicatos, lobistas, grupos de interesses, grupos de pressão e partidos políticos que, por seu alto poder de influência conseguem alterar, transformar e modificar as propostas governamentais que propiciariam o cumprimento das promessas eleitorais. A judicialização de políticas públicas tem contribuído para criar sérios obstáculos à administração orçamentária, aumentando o desequilíbrio fiscal, em maior parte no âmbito dos Estados e Municípios. Abordar-se-á os principais instrumentos de planejamento de políticas públicas, o enquadramento desses mecanismos com os objetivos e fundamentos da República, constitucionalmente previstos.

O terceiro capítulo é dedicado à verificação e cotejamento das propostas registradas pela campanha presidencial vencedora do pleito eleitoral de 2014, ao cargo de Presidente da República. A análise cingir-se-á ao período 2015-2016, levando-se em conta as ações governamentais destinadas a concretização das promessas eleitorais. Serão considerados os atos do Poder Executivo referente ao encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional, outras ações administrativas e os recursos alocados para a realização dos objetivos proclamados, bem como a execução orçamentária implementada.

O quarto capítulo é direcionado para a verificação, in concreto, das responsabilidades dos agentes políticos, em especial do Presidente da República, em decorrência do incumprimento das promessas eleitorais, apontando os instrumentos jurídicos possíveis de acionamento para a aplicação de sanções pelos ilícitos cometidos, ressaltando importantes projetos de Emenda Constitucional e de Lei, em tramitação, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Abordar-se-á a conduta dos agentes políticos sob o prisma da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Improbidade Administrativa, da Lei de Crimes de Responsabilidade e a Lei de Crimes contra as Finanças Públicas.

CAPÍTULO 1

O VÍNCULO OBRIGACIONAL DECORRENTE DAS PROMESSAS ELEITORAIS EM FACE DA COLETIVIDADE

Get up, stand up! Stand up for your rights!
Bob Marley

Analisar o mandato político é adentrar-se pela própria teoria da constituição do Estado e constitui-se um dos objetos de estudo mais antigo da ciência política, levantando as mais diversas posições teóricas ao longo do tempo. A presente abordagem restringir-se-á a uma análise comparativa do processo evolutivo de como a sociedade se faz representar na formação dos governos, quais os reais vínculos jurídicos que ligam os cidadãos àqueles que os representam quando assentados na posição de governantes e em que medida, tais governantes respondem pelas promessas engendradas nas campanhas eleitorais, notadamente ao programa levado a registro no âmbito da Justiça Eleitoral.

Há registrar que não se abordará sobre as democracias diretas, pois o interesse da pesquisa limita-se à democracia representativa moderna, ainda que alguns vetores sejam traçados para compreensão do seu processo evolutivo até chegar ao estágio atual, considerando que tais democracias no contexto geográfico e populacional deste início de século XXI é praticamente inviável sua operacionalidade, dado o contingente populacional em que são formadas. A democracia direta teima em continuar em operação com excepcionais exceções (i) em alguns subcantões suíços e (ii) em alguns municípios e condados da região de Nova Inglaterra, nos Estados Unidos da América.⁴

Falar-se em mandato representativo é, antes de tudo, necessário estabelecer alguns parâmetros acerca da democracia. A democracia durante os últimos dois milênios foi preocupação de filósofos, sociólogos, cientistas sociais como estudiosos das ciências do direito. A democracia para os antigos

⁴ Cf. MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 242-243.

(gregos atenienses) tinha a conotação bem diferente da do pensamento moderno. O significado de democracia permaneceu praticamente inalterado até a revolução francesa, retratando a própria etimologia da palavra — poder do povo, em que se pensava em uma praça ou assembleia na qual os cidadãos eram chamados a decidir eles mesmos, sobre o destino da pólis.⁵

A visão moderna de democracia passa pela compreensão de representação política. A democracia nos moldes atuais é traduzida pelo governo dos muitos, dos mais, a massa, a totalidade da comunidade. Embora haja uma restrição que somente os cidadãos podem escolher seus representantes, o que de logo, elimina-se um elevado percentual de indivíduos que não são cidadãos, paradoxalmente não se constituindo um governo de todos.⁶

A representação política faz-se pelo enlace de seus três elementos essenciais (i) o mandato em si, pelo qual os eleitores, na qualidade de (ii) mandantes elegem seus (iii) mandatários para representá-los. Ocorre que essa representação se afigura de aspectos substantivos, de ampla discussão doutrinária — (a) o mandato imperativo, muito próximo do mandato privado e (b) o mandato representativo, similar em algumas características e dissente em sua essência, que adiante serão analisados com maior minudência.

1.1 Democracia representativa

A democracia representativa nasce da impossibilidade material de todos se fazerem presentes em todas as demandas decisórias numa sociedade complexa em suas mais diversas características (população, território, religião, etnia, patrimônio, nível intelectual, dentre outras). É a chamada democracia indireta, criticada por Rousseau em que dizia “a soberania não pode ser representada”, pois sendo sinônimo de liberdade, ao aliená-la aos seus representantes, tornava-se escravo novamente.⁷

⁵ Cf. BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 372.

⁶ Cf. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 39. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998, p. 215-218.

⁷ ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 135-142.

Inclui-se, no contexto da democracia representativa, todas as formas de representação política, ou seja, todos que forem eleitos pelo povo para representá-los, seja em que cargo público for, será pelos desígnios da democracia representativa. A coletividade pode ser representada em várias esferas de poder. Não há confundir-se democracia representativa com Estado parlamentar, este é conseqüência daquela.⁸

O dilema que se apresenta há pelo menos dois séculos, quando se analisa a representação democrática, no primeiro ponto de destaque é saber se tal ocorrerá por delegação ou por fidúcia. Se ocorrer por delegação é sabido que o representante agirá em nome e por conta do representado, nesse caso, se configurará o chamado mandato imperativo, muito próximo do mandato privado. Entretanto, se tal representação for de natureza fiduciária, o representante utilizará de suas próprias convicções e discernimentos para fazer juízo de valor sobre que decisão tomará em benefício dos seus mandantes. Agirá com razoável liberdade, desprendido dos interesses diretos e imediatos dos seus representados.⁹

Um dos grandes dilemas que a democracia moderna vem apresentando foi previsto por Sigmund Freud quando fez a psicanálise do “Ego e do Id”, em que descreve a personalidade do indivíduo formatada em três camadas — (i) a do “id” representando a inconsciência e obscuridade do indivíduo enquanto ser único, seu estado bruto natural e animalesco perseguindo a sobrevivência a qualquer custo; (ii) na segunda camada encontrar-se-ia o “ego” onde se espelha a racionalidade, a coerência e a organização consciente de todos os processos mentais, é o colchão de equilíbrio o “id” e o (iii) “superego” onde se repousa os traços da moralidade imperativa, fazendo-se manifestar os comportamentos de consciência coletiva, são os traços das reações e manifestações comunitárias. Quando o indivíduo influenciado, de alguma forma, pela coletividade, seu comportamento será mais afoito e sem os freios

⁸ Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 73. “a democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade.”

⁹ *Ibidem*, p. 76-78.

que normalmente utilizaria se estivesse só.¹⁰

Na mesma linha de Freud, Joseph Schumpeter assevera que nas sociedades de massa, é praticamente inviável a representação direta, uma vez que esse tipo de democracia, os representados impregnados pela consciência comunitária são naturalmente levados à irracionalidade política, decisões que não tomaria enquanto indivíduos, contudo, coletivamente é passional e aventureiro, gerando um permanente clima de instabilidade institucional. O indivíduo projeta-se em dupla personalidade, a de racional e prudente na vida privada e extravasa todo seu lado irracional e imprudente sob o manto das escusas na coletividade. Em toda e qualquer sociedade, um grupo restrito da elite é a dominante do poder político, não é diferente na democracia, nunca foi e nunca será.¹¹

Para mitigar essa irracionalidade coletiva que vigora nas sociedades de massa, criaram-se alguns antídotos — (i) o pluripartidarismo, em que as ideologias se fragmentam o máximo possível; (ii) a proteção das minorias; (iii) o quorum qualificado para aprovação de certas matérias e (iv) a imutabilidade de cláusulas que o constituinte elegeu com a importância para não desfigurar o Estado, se alteradas.

1.1.1 Mandato político imperativo

A natureza jurídica do mandato político se identifica em alguma medida com o instituto do mandato privado quando o eleito se obriga a seguir com extrema fidelidade as instruções, normalmente escritas, que lhes foram endereçadas pelos eleitores, em cujo instrumento consignará os modos de votar dos mandatários, podendo-lhes revogar o mandato a qualquer tempo pelo incumprimento das instruções proferidas. Caso não haja instruções expressas, o mandatário deverá indagar os representados em todos os assuntos que eventualmente terá que se manifestar.¹²

No mandato imperativo há uma clara sujeição do mandatário à vontade

¹⁰ Cf. FREUD, Sigmund. **O ego e o id (1923-1925)**. Tradução de Juan Rivieri. Rio de Janeiro: 1996, v. XIX, p. 62-70.

¹¹ SCHUMPETER, A. Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961, p. 42-45.

¹² Cf. MALUF, op. cit., p. 246-148.

do mandante. O eleito é um simples depositário da confiança do representado. Pode-se dizer que juridicamente há uma comunhão de vontades entre eleito e eleitor, do mesmo modo que se reconhece a supremacia integral da soberania popular.¹³

O mandato imperativo é o instituto mais próximo da democracia direta e encontra-se ajustado em maior medida ao sistema de voto distrital, considerando que os representantes de cada distrito, estando mais próximo dos seus representados seria mais fácil receber as instruções e anseios daqueles que o elegeram. Essa era a teoria originária do liberalismo clássico rechaçada por Sieyès¹⁴ e Rousseau¹⁵, pelo que se formou a teoria clássica da representação política nacional. Dessa forma, o mandato imperativo perde sua força em decorrência das novas ideias surgidas a partir da revolução francesa, para tomar a configuração do mandato representativo que se verá adiante.

Em face da crise na democracia representativa, alguns dos instrumentos do mandato imperativo renascem como elementos autenticadores da nova democracia em que a participação popular ganha importante aliada em função das novas mídias tecnológicas, dentre elas, cite-se as redes sociais como fenômeno de grande repercussão e capacidade de comunicação e interação entre pessoas e grupos até mesmo desconhecidos, mas, ligados por sentimentos repulsivos em comum (primavera árabe,¹⁶ Movimento Brasil Livre,¹⁷ Fora Dilma, Fora Temer, dentre outros¹⁸). O sistema de comunicação

¹³ Cf. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 282-283.

¹⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le tiers état?** Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 4-5. Nessa abordagem Sieyès prenunciava o Estado como uma nação completa: "no que diz respeito a seus direitos políticos, ela os exercia também à parte. Tem seus próprios representantes, que não são absolutamente procuradores dos povos."

¹⁵ ROUSSEAU, 2000, op cit., p. 42.

¹⁶ Cf. Jornal O ESTADÃO, "Em dezembro de 2010 um jovem tunisiano, desempregado, ateou fogo ao próprio corpo como manifestação contra as condições de vida no país. Ele não sabia, mas o ato desesperado, que terminou com a própria morte, seria o pontapé inicial do que viria a ser chamado mais tarde de Primavera Árabe. Protestos se espalharam pela Tunísia, levando o presidente Zine el-Abdine Ben Ali a fugir para a Arábia Saudita apenas dez dias depois. Ben Ali estava no poder desde novembro de 1987. Inspirados no "sucesso" dos protestos na Tunísia, os egípcios foram às ruas. A saída do presidente Hosni Mubarak, que estava no poder havia 30 anos, demoraria um pouco mais. Enfraquecido, ele renunciou dezoito dias depois do início das manifestações populares, concentradas na praça Tahrir (ou praça da Libertação, em árabe), no Cairo, a capital do Egito. Mais tarde, Mubarak seria internado e, mesmo em uma cama hospitalar, seria levado a julgamento. Disponível em:

<<http://topicos.estadao.com.br/primavera-arabe>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

¹⁷ O MBL - Movimento Brasil Livre - é uma entidade sem fins lucrativos que visa mobilizar

de massa revolucionou a interação inter e intragrupos de movimentos sindicais, movimentos sociais (MTST, MST) locais e nacionais.

1.1.2 Mandato político representativo

O mandato representativo, a priori, é a negação do mandato do direito privado. A concepção inicial do mandato representativo é visto sob o aspecto de que a representação é política, não se restringindo ao conjunto de eleitores que elegeram determinado mandatário. O mandato é instrumento de representação de todo grupo social, inclusive daqueles que não lhe dirigiram o sufrágio.

A origem do mandato representativo tem seu fundamento teórico na revolução francesa, tanto no aspecto jurídico como político, vinculando-se, sobremaneira, à doutrina da soberania nacional, em que pregava que o poder está na função exercida pelo representante, ou melhor, no cargo sob o qual foi investido, e desse modo, não recebe o poder em nome próprio, na qualidade de atributo pessoal, mas como instrumento de realização da vontade soberana da nação em sua integralidade.¹⁹ A representação política guarda sintonia com algumas características, ditas da soberania nacional. Portanto, diz-se que são elementos essenciais do mandato representativo (i) a generalidade, (ii) a irrevogabilidade, (iii) a liberdade e, (iv) a independência.²⁰

A generalidade como primeira característica do mandato tem em Sieyès seu mais ferrenho defensor, na medida em que o representante ou o mandatário não está a serviço de um fracionamento territorial ou populacional, de um grupo ou mesmo alguns grupos, ou mesmo de um partido político, mas da nação em sua totalidade.²¹

A cláusula de revogabilidade, no direito privado, é a regra, enquanto que

cidadãos em favor de uma sociedade mais livre, justa e próspera. Defendemos a Democracia, a República, a Liberdade de Expressão e de Imprensa, o Livre Mercado, a Redução do Estado, Redução da Burocracia. Disponível em: <<http://mbl.org.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

¹⁸ Como exemplo ainda o movimento passe livre cujo auge ocorreu em São Paulo, em junho de 2013, quando iniciado por um aumento da tarifa de ônibus em vinte centavos, cuja repercussão fez com que o Prefeito Fernando Haddad revogasse o referido aumento. Movimento Passe Livre, in: Revista Veja, Abril Cultural, 19 jun. 2013, Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

¹⁹ Cf. MALUF, op. cit., p. 249.

²⁰ Cf. BONAVIDES, op. cit., 279.

²¹ Sieyès, op. cit., p. 4-5.

a irrevogabilidade somente ocorrerá se for expressamente emitida no instrumento do mandato. No mandato representativo ou na representação política, a irrevogabilidade é a regra, não se podendo extrair uma sanção dessa natureza por método interpretativo.²²

No sistema político americano, em alguns estados e municípios, criou-se o *recall*, uma espécie de plebiscito revocatório, com ritualística bastante diversa entre um e outro ente da federação americana, contudo de baixíssima utilização.²³ Em alguns cantões e subcantões da Suíça o instrumento revocatório é o *Abberufungrecht* utilizado não para a revogação de um mandato individual, mas para a destituição de toda a assembleia parlamentar.²⁴

A liberdade como característica do mandato representativo é exatamente o elemento de rompimento com o mandato imperativo rechaçado pela revolução francesa.²⁵ O mandatário não pode ter sua vontade atrelada a qualquer elemento estranho às suas convicções, imperando a autonomia volitiva para o livre exercício do mandato como representação livre e soberana da vontade da nação em sua integralidade. Não se poderá atribuir ao parlamento a função de pacificar os interesses divergentes que todos os representantes trariam consigo dos seus logradouros, mas se trata de uma assembleia para a formação de soluções convergentes para o interesse da soberania nacional, os interesses gerais de toda a sociedade.²⁶

Por fim, quanto à independência em sua característica tida como consignatária da desvinculação entre mandante e mandatário responde à questão da ratificação por parte do representado sua mais pura desnecessidade. O representante não tem nenhuma obrigação de que seus atos e pensamentos propostos no exercício do mandato, para que sejam válidos, tivesse que passar por um “de acordo” dos mandantes. O representante após a obtenção dos votos suficientes para sua investidura

²² *Ibidem*.

²³ SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Prólogo à teoria do estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 127.

²⁴ Cf. AUBERT, Jean-François. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchâtel, Suíça: Ides et Calendes, 1967, v. 2, p. 442-443.

²⁵ Cf. BONAVIDES, op. cit., p. 280-281.

²⁶ Cf. BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução na França**. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2014, p. 29-30.

desprende-se dos seus respectivos eleitores na forma fragmentária de prestar-lhes contas.²⁷

No sistema democrático representativo a concessão do mandato ao representante em nada se assemelha ao mandato privado, pois esse mandatário habilita-se para tomar todas as decisões políticas-administrativas resultantes da eleição, recebendo uma espécie de “poder de querer” e representa não apenas a parcela da sociedade que o elegeu, mas do seu todo, em sua integralidade.²⁸

1.1.3 A crise da democracia representativa em face da pós-modernidade

Nessa abordagem, o termo democracia será usado em seu sentido lato, como o governo do povo em sua máxima extensão, confrontando a monarquia enquanto governo de um só e à aristocracia como governo de alguns. Como já ressaltado linhas atrás, dado as circunstâncias de contingente populacional e geográficas, a democracia direta não se faz viável operacionalmente, daí a inevitável necessidade de fazer-se por meio de representantes. Isso vem se fazendo com algumas nuances em cada País onde é exercida.

Recentemente, assiste-se à uma crise nesse modo do governar em decorrência, principalmente, da perda de legitimidade de seus representantes. Para Paulo Bonavides, outro ponto de incremento na crise da democracia representativa vem da relevante formação de grupos de pressão oriundos de setores organizados da sociedade civil.²⁹

A Constituição traz clara mitigação do modelo de democracia representativa, alterando sua formatação em relação às constituições anteriores. Em seu artigo 1º, parágrafo único, quando descreve o alcance do poder soberano, expressa que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Na Constituição Federal de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1, de

²⁷ Cf. LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 55.

²⁸ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 85-86

²⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria da democracia participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 218.

1969, em seu parágrafo 1º, retrata uma democracia, quase que exclusivamente representativa “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Na Constituição Federal de 1946, no artigo 1º, segunda parte, repete — “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Depreende-se da literalidade textual que a atual Constituição transmudou-se para uma espécie de democracia semidireta, pois traz a previsão de participação direta do cidadão na vida política do País, o que suas antecessoras não o fazia.

A grande revolução dos meios de comunicação, a globalização dos mercados, a facilidade de locomoção interna e externa tem trazido novos ingredientes na formação de reivindicações e manifestações populares, com capacidade de alteração de rumos nas decisões e posturas políticas por parte dos representantes ou mandatários de cargos eletivos. Esse conjunto de fenômenos pôs em contradição a legitimidade do sistema representativo, gerando uma crise, em especial, no mundo ocidental.

Há, entretanto, algumas causas estruturais as quais sobejamente têm contribuído para a crise nos arranjos institucionais da democracia representativa, (i) a natureza humana como instrumento de satisfação do ego, ainda que tenha de trilhar o desvio do caráter; (ii) a separação dos poderes, independentes e harmônicos entre si, já não tem sido suficientes para frear desequilíbrios geradores de insegurança jurídica; (iii) o sistema de governo, presidencialista ou parlamentarista, qual é o mais adequado à realidade brasileira; (iv) os sistema político partidário, uma vez que tem se tornado alojador de interesses paroquiais mais do que aos interesses e objetivos consagrados na Constituição;³⁰ (v) a participação popular (in)suficiente em quantidade e qualidade, tem se caracterizado por uma grande ausência nas votações; e por fim (vi) o nível de escolaridade/educação dos representados e representantes.³¹

Analisando-se a crise na democracia representativa como inata à própria natureza humana, considerando o pensamento de Rousseau de que se fosse

³⁰ Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O estado de direito e direito do estado**. São Paulo, Lex, 2006, p. 135.

³¹ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 188-191.

possível os deuses escolherem uma forma de governo para serem governados, certamente, escolheriam a democracia, dado suas perfeições recíprocas. Os seres humanos por serem naturalmente imperfeitos têm permanentes conflitos com a democracia.³² O estudo da natureza humana tem perpassado os séculos da civilização humana com as mais díspares teorias, dado sua complexidade.

Compreender a natureza humana é desvendar o mistério da vida. Porque é o que se é, era a questão que atormentava Thomas Hobbes e por isso dizia que a primeira lei natural do homem é a da autopreservação e sempre que não houvesse uma ordem instituída a vida seria uma “guerra de todos contra todos”, estaria o indivíduo no estado da natureza. Assim, esse mesmo indivíduo levado pelo instinto de sobrevivência não teria nenhum escrúpulo com a instrumentalidade de assegurar-lhe a preservação.³³ Logo em seguida, John Locke teoriza em sentido contrário, que ao nascer seria como uma “folha em branco” não traria, a priori, nenhuma característica (bom ou mau), sendo preenchida na medida em que fosse tendo experiência extrauterina e a partir dessa convivência se formataria o caráter e a personalidade do indivíduo.³⁴

Dessa compreensão de Locke surgiram duas vertentes derivadas (i) a de Rousseau em que preconizava que o indivíduo em estado natural é bom (bom selvagem) e a sociedade trataria de pervertê-lo³⁵ e a outra (ii) de René Descartes, cujo dualismo filosófico assevera que o corpo e a alma são entidades distintas uma da outra.³⁶ Mais recentemente, o psicólogo canadense Steven Pinker opõe-se ao dualismo cartesiano para apregoar que a mente e corpo não são duas coisas distintas, uma vez que a “alma” resultaria de uma complexa e sistemática atividade das redes neurais, ocorridas no cérebro.³⁷

³² Cf. ROUSSEAU, 2000, op. cit., p. 128.

³³ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de estado eclesiástico civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 149.

³⁴ LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. In: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 30-32.

³⁵ ROUSSEAU, 2000, ob. cit., p. 53-54.

³⁶ DESCARTES, René. **As paixões da alma**. Tradução de Enrico Corvisieri. In: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 106.

³⁷ PINKER, Steven. **The blank slate: the modern denial of human nature**. New York: Penguin Books, 2002, p. 12-16.

Renato Janine Ribeiro³⁸ faz severas críticas a esta perseguição pela compreensão da natureza humana, chega-se a afirmar que não é pertinente falar-se em natureza humana por sua diversidade e complexidade no tempo e espaço, não se poderia emoldurar-lhe em vetores capazes de identificá-la de forma universal. Entretanto, com essa posição Ribeiro sofre forte oposição de outro filósofo brasileiro, Luiz Felipe Condé, em que fragiliza aquela argumentação apontando que a natureza humana, a exemplo de qualquer outro conceito, sofre mutações naturais e não se pode desprezar a sua existência, que por si só, o diferencia dos demais animais.³⁹

Não se pode menosprezar a natureza humana como ingrediente da permanente instabilidade que paira sobre as relações humanas, quer em decorrência da busca pelo poder, pelo egoísmo, pelo secular sentimento de autopreservação e, sobretudo, para saciar os desejos, nem sempre, por caminhos retos. Isso contribui para uma recorrente crise institucional democrática, notadamente, na forma representativa.

A separação dos poderes, na clássica visão de Montesquieu⁴⁰, em forma tripartida, já não é mais suficiente para manter o equilíbrio de forças que possam trazer segurança e governabilidade sustentável, principalmente, no caso brasileiro, em que o regime de governo passou a chamar-se de presidencialismo de coalizão, tornando ainda mais frágil o sistema representativo.⁴¹ O conceito de coalizão de Abranches é extremamente técnico-formal, considerando os escândalos preconizados nos crimes de corrupção praticados por membros do legislativo federal, na ação penal 470, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal — STF, nas inúmeras ações em trâmite, na 13ª. Vara Criminal Federal de Curitiba e inquéritos já

³⁸ RIBERIO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2001, p. 51-77.

³⁹ CONDÉ, Luiz Felipe. **Crítica e profecia**: a filosofia da religião em Dostoiévsk. São Paulo: 34, 2003, p. 15-23.

⁴⁰ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. In: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 171-257.

⁴¹ Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. O autor traz um conceito de coalizão bem contundente: "Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão", p. 27.

autorizados, com algumas denúncias já recebidas pelo STF, da conhecida e propalada operação “lava-jato”.

Há uma forte crise de representação democrática no sistema atual brasileiro, pois a formatação de uma base política de sustentação tem sido levada a cabo por um escancarado sistema fisiologista de distribuição de cargos públicos. Sendo que a base de representação de apoio ao governo permanece diuturnamente em busca de mais espaços para aumentar seu espectro de poder.

O sistema de governo não é garantia contra a crise de representação que grassa no mundo atual. Verifica-se até o momento que os Estados Unidos da América é o único País em que o presidencialismo não sofreu ruptura desde sua implementação em 1787, com a carta dos federalistas. Nos demais países onde se implantou o presidencialismo, vive a democracia em sobressaltos, em especial na América Latina.⁴² Os países da Europa ocidental, exceto a França e Finlândia (que têm um regime presidencialista peculiar), adotam o sistema parlamentarista, regime bem mais ágil para as soluções de crises.⁴³

No sistema presidencialista brasileiro as crises agudas de governo são solucionadas por um doloroso e prolongado processo de *impeachment*.⁴⁴ Sob a égide da atual Constituição, num lapso de um pouco menos de um quarto de século, dois presidentes foram afastados, com clara sinalização de que em ambos os casos, a crise econômica foi determinante para o desiderato. O que se tal situação fosse num sistema parlamentarista, a crise seria contornada muito mais rapidamente, gerando menos estresse para o sistema econômico. Por isso, em razoável medida, é possível atribuir ao regime presidencialista brasileiro algum incremento na crise de representatividade.

É também fator de instabilidade institucional, além do regime de governo, que concorre para a crise da democracia representativa, o sistema partidário brasileiro. A Constituição traz previsão expressa em seu artigo 17, em que estabelece o pluripartidarismo, sendo “livre a criação, fusão,

⁴² Cf. ABRANCHES, op. cit., p. 10-13.

⁴³ Cf. MARTINS, op. cit., p. 135.

⁴⁴ O processo de impeachment ou afastamento do Presidente da República está previsto na CF, em seus artigos 85/86 c/c a Lei n. 1.079/1950.

incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...]”.⁴⁵

Trata-se de uma garantia constitucional do livre direito de associação, previsto como direito fundamental, que tem sido utilizado com extremo abuso de direito, na medida em que se encontram ativos e registrados trinta e cinco agremiações partidárias, cujo objetivo maior de algumas delas é o fundo partidário e o tempo de televisão para serem negociados nas coligações que se tornaram verdadeiros “balcões de negócio”.

Outro ponto de destaque no quesito de instabilidade partidária é a questão da fidelidade às orientações programáticas e ideológicas. Essa infidelidade, em grande medida, parte da própria direção da sigla, em que toma decisões contrariando dispositivos do próprio estatuto. Há casos em que os próprios parlamentares não acompanham a orientação da bancada, sem que se estabeleça alguma sanção.⁴⁶

É pacífica jurisprudência do STF que somente é aplicável sanção aos infiéis eleitos para os cargos de eleição proporcional, enquanto que os cargos de eleição majoritária (Senador, Governador, Prefeito) não se submetem às regras de fidelidade partidária.⁴⁷

Paulo Bonavides, ao abordar a trama oligárquica partidária faz menção ao poder que a direção do partido toma de assalto a vontade dos representados para num ínfimo grupo de lideranças atraíam todos os interesses pelos quais se apregou durante as campanhas eleitorais, formando-se uma vontade infiel, desde logo, na cúpula do partido.⁴⁸

Em relação à obrigatoriedade do voto prevista constitucionalmente, quando o eleitor compulsoriamente é obrigado a dirigir-se a uma sessão

⁴⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 02 jan. 2017.

⁴⁶ Cf. DALLARI, op. cit., p. 166-170.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF. Rel. Ministro Luis Roberto Barroso, j. 27.05.2015, DJE 19.08.2015, Plenário. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5081&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

⁴⁸ BONAVIDES, 2014, op. cit., p. 299.

eleitoral para depositar seu voto, ainda contra sua vontade, fá-lo-á em boa medida sem o verdadeiro espírito de cidadania, pois o exercício da cidadania é um dos primeiros ingredientes da liberdade, contraditoriamente fazendo-se de maneira obrigatória, o que é ilógico. Toda restrição de liberdade traz ínsita uma mácula à democracia representativa.

Quanto à restrição qualitativa do voto, seja em razão dos aspectos culturais (conhecimento formal), seja em decorrência de deficiência física, pode-se dizer que ocorre dupla sanção: (i) os políticos aproveitam-se do contingente de eleitores menos informado para vender-lhes maiores esperanças; e, (ii) quanto a eventuais portadores de deficiência seria negar-lhe direito que a própria Constituição assegura no que se refere à discriminação de qualquer natureza.

Seria necessária a imposição de requisitos mínimos àqueles que pretendem eleger-se, considerando que muitos sequer sabem quais as reais atribuições do cargo que assumirão. No cenário em que representantes e representados não tenham com clareza a importância do direito à livre cidadania e ao exercício da função pública atribuída pelos eleitores, não estará assegurada a democracia representativa almejada por todos.⁴⁹

Em face dessa crise de representatividade que se desdobra em crise do próprio sistema democrático representativo, aliado às novas formas de comunicação mais rápidas, mais ágeis, mais dinâmicas, principalmente em torno da população mais jovem, que se mostram mais dispostos a serem agentes ativos de mudanças, com manifestações quase em tempo real com os acontecimentos de problemas levantados por essas legiões rebeldes, é razoável inferir-se que o mandato imperativo começa a ressurgir, não como a modelagem de simples instruções a serem cumpridas, mas com nova roupagem, aproximando-se firmemente do mandato privado em alguns quesitos.

1.2 Democracia participativa

Democracia participativa está ligada diretamente ao conceito de

⁴⁹ TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 81-82.

cidadania, pois somente ao cidadão é reconhecido o direito ao uso e gozo das prerrogativas de cidadão. O primeiro elemento demarcador desse direito é a nacionalidade. No Brasil, somente os brasileiros (natos ou naturalizados) podem ser cidadãos e, para o exercício de alguns cargos, há a exigência de que sejam brasileiros natos. Portanto, segundo José Afonso da Silva, “a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do título de eleitor válido”.⁵⁰

Há um clamor generalizado contra a falta de ética na política. Os caminhos para uma vigilância mais próxima é o exercício da cidadania. A democracia participativa exige do cidadão deixar de ser um agente passivo para tornar-se um agente ativo diante dos acontecimentos políticos no mundo contemporâneo. O Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, em seu discurso de despedida, em 10 de janeiro de 2017, conclamou o povo americano a fazer extensivo uso da cidadania, pois só assim, haverá garantia do regime democrático.⁵¹

A cidadania deverá ser exercida de forma dinâmica, diuturnamente, por todos, ou pelo menos, por uma parcela significativa da sociedade. Não se pode ficar em atitudes espasmódicas, exercendo-a somente por ocasião dos pleitos eleitorais. A complexidade do sistema político, numa sociedade de massas, deverá ter uma sintonia de controle por parte dos cidadãos bem mais elevada que a demonstrada atualmente. A sociedade parece acordar de sua passividade prolongada ao longo dos anos, impondo-se com o auxílio dos grandes meios de comunicação, aliado aos poderosos circuitos das mídias sociais para uma atuação mais positiva quanto à gestão pública.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 351.

⁵¹ “Our Constitution is a remarkable, beautiful gift. But it’s really just a piece of parchment. It has no power on its own. We, the people, give it power – with our participation, and the choices we make. Whether or not we stand up for our freedoms. Whether or not we respect and enforce the rule of law. America is no fragile thing. But the gains of our long journey to freedom are not assured.” The full transcript of President Obama’s farewell speech. Chicago (USA). Disponível em: <<http://www.latimes.com/politics/la-pol-obama-farewell-speech-transcript-20170110-story.html>>. Acesso em 11 jan. 2017. Tradução própria - “Nossa Constituição é uma dádiva notável e bela. Mas, na realidade, é apenas um pedaço de papel. Ela não tem força, por si mesma. Somos nós, o povo, que lhe damos poder – com nossa participação e com as escolhas que fazemos. Se nos posicionamos ou não em defesa de nossas liberdades. Se respeitamos e aplicamos as leis, ou não. A América não é algo frágil. Mas as conquistas de nossa longa jornada rumo à liberdade não estão garantidas.”

Os principais instrumentos conhecidos no mundo moderno, de participação direta no sistema político democrático são: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular. No ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, somente os três primeiros foram previstos, portanto, nem o *recall*, nem o veto popular foram aprovados na Constituição, apesar de terem sido discutidos pelos Constituintes de 1988, ao final foram rejeitados.⁵²

A Constituição, logo em seu artigo 1º, traça os pilares do sistema democrático brasileiro quanto à participação do cidadão no sistema político, podendo manifestar-se para eleger os representantes, juntamente, como outros instrumentos de participação direta na política — o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.⁵³ Na Assembleia Constituinte de 1987/88 orquestrou-se outros instrumentos de participação direta, contudo não se logrou êxito, como o veto popular e a revocatória de mandato. O veto popular possibilitaria a participação direta do povo para rejeitar alguma lei ou ato normativo federal, enquanto a revocatória de mandato, a antecipação do término do mandato por decisão popular.

1.2.1 O sufrágio como direito fundamental

O sufrágio é o instrumento mais valioso do exercício da cidadania. É o poder reconhecido àquele que direta ou indiretamente participará do pleno exercício da soberania popular, ou melhor, da organização e administração da vida pública de um Estado. O exercício dessa soberania se fará segundo a Constituição “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Ainda, por meio de (i) plebiscitos; (ii) referendo e; (iii) iniciativa popular.⁵⁴ Sua caracterização como direito fundamental vem corroborada por sua inserção entre as cláusulas inquebráveis constitucionalmente, conforme se depreende do artigo 60, § 4º, II — “não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico”.⁵⁵

⁵² Cf. DALLARI, op. cit., p. 130-132.

⁵³ BONAVIDES, 2014, p. 3313-316.

⁵⁴ BONAVIDES, 2014, p. 245.

⁵⁵ GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES,

A natureza jurídica do sufrágio tem sido motivo de acirrados debates desde a revolução francesa, atribuindo-lhe natureza de função pública, desprovido de direito com natureza de sufrágio-direito, em que cada indivíduo, na qualidade de membro da sociedade, detém fração da soberania, sendo titular dessa cota parte, o que tornaria incongruente exigir-se obrigatoriedade porque todo direito é uma faculdade.⁵⁶

No sistema italiano, estabeleceu-se que o sufrágio seria um direito de função, onde ficaria conjugado o direito público subjetivo com dever-função eleitoral. Assim, haveria tanto o direito subjetivo quanto o dever obrigação ficando sujeito a sanções pelo incumprimento deste dever cívico.⁵⁷

O cidadão que se abstém do direito público subjetivo de participar ativa e passivamente da ordem política do Estado, automaticamente, está delegando a outrem a manifestação de sua própria vontade, na medida em que, aqueles que se manifestaram, fizeram-no por si e pelo contingente que se absteve. Nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil, o percentual de absenteísmo cresceu do primeiro para o segundo turno, de 19% para 21%. A diferença entre o candidato eleito e o concorrente foi de apenas 3,28%. O candidato vencedor obteve 51,64% enquanto o derrotado obteve 48,36% do total de votos válidos. Isso significa que os 21% ausentes delegaram a 3,28% o direito de escolher o candidato a Presidente da República. Do total de cerca de 142 milhões de eleitores, 31,4 milhões abstiveram-se, ou seja, 3,46 milhões de eleitores decidiram pelos 31,4 milhões, que por um motivo ou outro não foram às urnas.⁵⁸

A questão é saber se a obrigatoriedade do voto é ou não uma incongruência com o sistema democrático de direito, em que o sufrágio constitui-se no direito público subjetivo de participar ativa ou passivamente na vida política do País. Em certo sentido, sim, porque aquele que não comparece

Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 654-674.

⁵⁶ Cf. BISCARETTI, Paolo di Ruffia. **Direito constitucional**: instituições de direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 253-255.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 254.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados eleições 2014. 2º**. Turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

para sufragar seu voto usa seu direito para concordar com a escolha que outros fazem por si. É como se dissesse — “não estou incomodado com a forma que os políticos governam meu País”. Isso é o uso regular de um direito público subjetivo.⁵⁹

O sufrágio como direito universal, na realidade não deixa de ser um sofisma, pois tantas são as restrições, variando os requisitos de exigência de acordo com cada País. Em termos de história da humanidade a pouquíssimo tempo, embora o sufrágio já considerado universal, as mulheres eram excluídas dessa universidade na maioria dos países. No Brasil, somente a partir do Decreto 21.076/1932 que instituiu o Código Eleitoral — CE, cujo direito foi consolidado pela Constituição Federal de 1934.⁶⁰

Viu-se anteriormente que a nacionalidade é requisito limitador para o exercício da cidadania, entretanto, outras exigências se enfileiram nessa limitação quanto ao alistamento e o voto: (i) facultativo para os maiores de 16 e menores de 18 anos; para os maiores de 70 anos e para os analfabetos; (ii) obrigatório para os maiores de 18 anos; (iii) não podendo alistar-se como eleitores os estrangeiros e os conscritos no decorrer do serviço militar obrigatório.⁶¹

Outras restrições foram sendo eliminadas na medida em que as democracias evoluíam, dentre essas restrições pode-se enumerar (i) a censitária cujo fundamento era a capacidade econômica do indivíduo, ou seja, aquele a ser considerado cidadão deveria possuir certa renda ou bens patrimoniais e fossem contribuintes das receitas governamentais; (ii) a cultural dizia respeito à capacidade intelectual, normalmente provada por diplomas escolares.⁶²

No caso especial brasileiro, ainda persiste uma restrição cultural, uma vez que os analfabetos não poder ocupar o polo passivo no processo eleitoral. Para que o cidadão seja candidato a algum cargo eletivo impõe-se a prova de

⁵⁹ Cf. DANTAS, Ivo. **Teoria do estado contemporâneo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 356-359.

⁶⁰ CEB – art. 2º. – “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.”

⁶¹ CF, artigo. 14, § 1º. e § 2º.

⁶² Cf. GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 58-60.

que seja alfabetizado. Na história recente, ocorreu o caso do humorista e deputado federal Francisco Everardo Oliveira Silva, conhecido pelo seu nome artístico de “Tiririca”. Conseguiu fazer prova de que sabia ler e escrever e por isso foi diplomado e já está no segundo mandato.

O sufrágio como direito público subjetivo ou até mesmo um dever cívico pela teoria do direito-função, para que ocorra sua materialização, o seu exercício é necessário um instrumento denominado “voto”, assim não há confundir-se sufrágio com voto, este é a instrumentalidade daquele. É por meio do voto que o direito público subjetivo da soberania popular se materializa.⁶³ A passagem do voto público para secreto deu-se sob muitas discussões ideológicas, verificando-se afinal, que o voto a descoberto ou público era defendido pelos conservadores, pessoas de coragem, não acovardados. Portanto o voto secreto torna o sufrágio mais universal, mais democrático.⁶⁴

Adiante, será explicitado os instrumentos de maior relevância que retratam a característica de democracia participativa no Brasil, ainda que outros não tenham sido aprovados, mas se sabe pelas contundentes manifestações não tardará a implementação do veto popular e da revocatória de mandato.

1.2.2 O plebiscito e o referendo

O plebiscito e o referendo são instrumentos do exercício da soberania popular, previstos constitucionalmente e utilizados para “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, conforme artigo 2º, caput, § 1º, da Lei n. 9.709/1998, que estabelece — “O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” e o § 2º, diz que o “referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Assim, tanto o plebiscito quanto o referendo são formas ativas de participação popular em matérias de grande relevância nacional. O que os

⁶³ Cf. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 501.

⁶⁴ Cf. BONAVIDES, 2014, op. cit., 256-257.

difere basicamente é o momento em que a matéria é discutida no parlamento, no plebiscito é medida anterior e no referendo *a posteriori*. No primeiro, o assunto ainda será apreciado, no segundo já foi apreciado e necessita do “de acordo” do povo.⁶⁵ São instrumentos típicos de democracias semidiretas ou são os chamados processos de democracia direta, conforme Rauschenbach.⁶⁶

A considerar a atual complexidade das sociedades (de massa e de risco), esses processos de democracia direta tornaram-se praticamente inviabilizados pela insegurança jurídica e incertezas que permeiam decisões populares com temas complexos, ficando a cargo de líderes carismáticos e da grande mídia lançar suas influências, praticamente manipulando resultados.⁶⁷

1.2.2.1 O plebiscito

A origem etimológica da palavra plebiscito vem do latim *plebiscitum* composto pelos termos *plebis* (plebe) e *scitum* (decreto). Literalmente significava o decreto da plebe, direito adquirido na medida em que ganhou corpo e importância na antiga Roma para contrapor-se aos patrícios, retratada pelos naturais e nobres da aristocracia de Roma, possuidores de privilégios relacionados aos direitos civis e políticos enquanto os plebeus não passavam de subjugados e povos das terras conquistadas pelo Império Romano, que eram totalmente desprovidos de direitos civis e políticos.⁶⁸

Na medida em que a população romana foi crescendo, os plebeus passaram a exigir direitos que até então eram exclusivos dos patrícios, que sem opção foram obrigados a ceder, o que redundou na criação do “Tribunato da Plebe”, cujo instrumento dava-lhe o direito de vetar leis que não atendesse aos seus interesses. O que fez com que os plebeus conquistassem o direito de legitimar os cônsules para a investidura do poder supremo de Roma, nascendo

⁶⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**: artigos 5º a 17. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994, p. 1095-1096.

⁶⁶ RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

⁶⁷ Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 296.

⁶⁸ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 32.

dessa forma o termo “cesarismo plebiscitário”.⁶⁹

Desde o início do Século XIX, o instrumento do plebiscito serviu de forte arma nas mãos do Poder Executivo, ora para aumentar suas estruturas de poder, ora como mecanismo de sua própria perpetuação. No Brasil, o plebiscito somente foi introduzido pela Constituição de 1937, em que previa uma consulta para autolegitimação da própria constituição.⁷⁰ Restou letra morta, tal plebiscito nunca foi convocado, passando ao largo de todo o mandato do governo do Presidente Vargas. De fato, o primeiro plebiscito levado a efeito no País, ocorreu em janeiro de 1963, convocado pelo então Presidente João Goulart para o restabelecimento do regime presidencialista em substituição ao parlamentarista, praticamente imposto pelas elites amedrontadas com a possibilidade de implantação de um regime socialista, que viam na figura do Presidente Goulart, um simpatizante daquele regime.⁷¹

A Constituição Federal de 1967 e sua emenda de 1969 silenciaram qualquer forma de participação direta no sistema político implantado, por óbvias razões, em que as liberdades individuais foram colocadas em posição de extremas limitações, por força do regime militar instaurado a partir de abril de 1964. O plebiscito juntamente com o referendo e a iniciativa popular foi reintroduzido pela Constituição Federal de 1988. Desta feita, com tanto cuidado para não servir ao Chefe do Poder Executivo que sempre o utilizara para reforçar suas estruturas de poder, que o legislador Constituinte de 1988 decidiu deixar a critério exclusivo do Congresso Nacional a competência para sua autorização, reportando-se à legislação infraconstitucional o poder de regulamentação.⁷²

Ao regulamentar a Lei n. 9.709/1998, o legislador infraconstitucional desconsiderou a terminologia utilizada pelo Constituinte e equiparou o plebiscito ao referendo para que em ambas as situações fosse o Congresso

⁶⁹ Cf. BENEVIDES, op. cit., p. 32-33.

⁷⁰ Constituição Federal de 1937, artigo 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.

⁷¹ LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira no limiar do século 21. **Pesquisas**. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, n. 5, 1996, p. 33-34.

⁷² CF, art. 49 – “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV – autorizar referendo e convocar plebiscito”.

Nacional o competente para “convocação”.⁷³ Dessa forma faz-se necessária descobrir qual o sentido da palavra autorização dado pelo Constituinte originário, a ser utilizado para referendo e convocação para plebiscito. A única explicação lógica e plausível é que a autorização poderia ensejar delegação a outros entes ou pessoas a convocarem o referendo, enquanto o plebiscito ficaria na competência exclusiva do Congresso Nacional fazê-lo.

É também matéria de ordem plebiscitária, a criação, incorporação e fusão de Estados e Municípios, conforme preceitua a Constituição, em seu artigo 18, parágrafos 3º e 4º, ficando a competência para regulamentar o respectivo processo, Lei Complementar, no âmbito federal, quando se tratar de consulta relativa à criação, fusão e incorporação de Estados, enquanto à Assembleia Legislativa, quando se referir a Municípios, se for o caso.

Verifica-se que o instrumento do plebiscito conforme legislação de referência cabe ao Congresso Nacional, mediante Decreto Legislativo que autorizará a convocação, ficando a cargo da Justiça Eleitoral as providências administrativas, em que a participação popular será exclusivamente para o sufrágio, respondendo às questões formuladas, cujas alternativas, necessariamente será um “sim” ou um “não”.

1.2.2.2 O referendo

Tal qual o plebiscito, o referendo também se constitui numa consulta pública, posterior à aprovação de lei ou ato administrativo de relevante interesse nacional, para o qual o Congresso Nacional emitiu Decreto Legislativo, cujo objetivo é a ratificação ou anulação do ato ou lei aprovada.

O referendo etimologicamente vem do latim ad referendum que significa literalmente “para aprovação”, ou seja, aquilo que depende de aceitação por outrem. Tem suas raízes históricas nos cantões suíços, por volta do século XV, utilizado para validação pela população de decisões das assembleias cantonais. Na França, de Napoleão Bonaparte, foi utilizado para legitimar

⁷³ Lei 9709/1998, art. 3º. Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

decisões políticas autoritárias.⁷⁴

No Brasil, somente a partir da Constituição Federal de 1988, o referendo foi introduzido no ordenamento jurídico, tendo sido utilizado uma única vez em 23 de outubro de 2005, com o objetivo de aprovar ou rejeitar o texto do artigo 35, da Lei n. 10.826/2003 (estatuto do desarmamento), que tornava “proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto”. Houve vinte dias de acirrado debate político, cujo “não” venceu com 63% dos votos válidos. Continuava permitida a venda de armas de fogo e munições tal qual se fazia até então, obedecidas as demais disposições do estatuto.⁷⁵

A Lei de regência do referendo (Lei n. 9.709/1998) não esclarece, por exemplo, quais os efeitos gerados pela lei ou ato normativo durante o período em que esteve em vigor, caso seja rejeitado pelo referendo. Da mesma forma, não faz menção se é passível de submissão a referendo, emenda constitucional. O prazo para se requerer o referendo consta daquela lei em seu artigo 11 — “O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”. É extremamente exíguo aferir os efeitos de eventual lei ou ato normativo que possa gerar descontentamento à população.

Percebe-se claramente que o instituto do referendo não recebeu por parte do Congresso Nacional a atenção e reclamos da sociedade em geral, pelo contrário, sua regulamentação foi mais direcionada ao sentimento de preservação de suas competências, de forma a não correr riscos de resultados contrários aos interesses parlamentares.

1.2.3 A iniciativa popular

A democracia participativa preconizada pela Constituição Federal tem na iniciativa popular o instrumento mais efetivo, o que tem levado a importantes transformações no sistema político, dentre eles, ganhou maior destaque foi a

⁷⁴ Cf. BENEVIDES, op. cit., p. 34-35.

⁷⁵ Cf. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>>. Acesso em 17 jan. 2017.

Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010), que promoveu alterações substanciais nos casos de inelegibilidade. Esse instrumento corresponde ao principal exercício da soberania popular, em que um grupo de cidadãos poderá submeter uma proposta de projeto de lei à Câmara dos Deputados para apreciação, atendidos os requisitos legais.

A iniciativa popular tem previsão expressa na Constituição por meio dos artigos 14, III e 61, § 2º, regulamentada pela Lei n. 9.709/1998, cujo artigo 13 traz seu conceito: “consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles”. O eleitorado nacional é tomado com base na quantidade de registros efetuados e ativos junto à Justiça Eleitoral.

Dois pontos de destaque devem ser citados quando da apresentação da proposta de projeto de lei: (i) o primeiro ponto é que a Câmara dos Deputados não poderá rejeitar por não atendimento aos aspectos formais, considerando que do cidadão não se exigirá o pleno conhecimento das formalidades legais de um projeto de lei, devendo a própria Câmara supri-los; (ii) o segundo elemento é que o projeto somente poderá circunscrever-se a uma única matéria, portanto será tratado somente de um assunto.⁷⁶

Algumas lacunas têm gerado polêmicas no processo do exercício da soberania por meio da iniciativa popular (i) quanto à questão da possibilidade de apresentação de emenda à Constituição; (ii) quanto a prazos de apreciação por meio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (iii) quanto à possibilidade de veto por parte do Presidente da República; dentre outras.

Quanto à possibilidade de apresentação de proposta de emenda constitucional por iniciativa popular, a Constituição foi omissa ao abordar o tema no artigo 60, incisos I, II e III.⁷⁷ No entanto, bastante clara quando dispõe

⁷⁶ Lei n. 9.709/1998, art. 13, “§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

⁷⁷ CF, art. 60 – “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;

sobre a iniciativa de leis complementares e ordinárias, no caput do artigo 61.⁷⁸ Parece não restar dúvidas que o Constituinte originário não teve a intenção de criar essa importante delegação ao cidadão, pois se assim o quisesse teria feito expressamente.

Em relação aos prazos de apreciação por meio da Câmara do Deputados e do Senado Federal, o texto constitucional foi vazio, pois não existe prazo para tramitação de nenhuma proposta legislativa, salvo as de natureza orçamentária e mesmo assim, em regra, não são cumpridos. O que existe, na realidade, é a ocorrência de pressão popular e por meio das mídias de comunicação, com o intuito de fazer o projeto seguir. Foi o que ocorreu na proposta de iniciativa popular, encampada pelo Ministério Público Federal, conhecida como as dez medidas anticorrupção.

Quanto à possibilidade de veto por parte do Presidente da República, nos projetos de lei de iniciativa popular não há nenhum dispositivo legal que o impeça de fazê-lo. Poderia se lançar apenas a argumentação de cunho moral, por se tratar de anseio direto da população, podendo ocasionar desgaste de imagem do Presidente, fora isso, nada pode se fazer.

A utilização de todos os mecanismos de participação da sociedade, direta ou indiretamente no sistema político e administrativo dos negócios públicos interessa a todos. Essa forma de participação está longe de caracterizar uma substancial efetividade para o controle e vigilância dos interesses públicos, por parte da sociedade civil organizada. Assim, efetivamente, é por meio dos representantes que o cidadão terá que ficar vigilante e procurar todos os instrumentos constitucionais que possa responsabilizar os mandatários durante, ou mesmo após, o exercício do cargo para o qual foi eleito.

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] § 2º - “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

⁷⁸ CF, art. 61, “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

O estudo que se fará adiante é fundamental, quanto às características do mandato privado, que em alguma medida possa subsidiar novas instituições ou arranjos sociais capazes de levarem efetividade a vontade popular com mais adequação entre os anseios dos eleitores e as efetivas ações dos eleitos.

1.3 O mandato privado em face da representação política

Em decorrência de uma crise ascendente no sistema democrático representativo, as luzes do debate doutrinário se voltam, de forma mais efetiva para a participação popular no âmbito dos poderes constituídos. É exemplo recente, a luta dos movimentos sociais pelo passe livre (transporte público), iniciado em São Paulo e espalhado por todo o País; as ocupações nas escolas de ensino médio em São Paulo, em função do fechamento/aglutinação de certa quantidade de escolas; manifestações por todo o País a favor do processo de impedimento da Presidente da República. Nascem cobranças diretas sobre os governantes e parlamentares para melhoria do bem-estar social.

São claros sinais de uma participação direta nos desígnios do Estado, com explícito viés de rechaçamento à classe política. Isso sinaliza que as promessas eleitorais não cumpridas estão sendo cobradas com mais efetividade. Esse vínculo do eleitor com o eleito, que até então, negava-se efusivamente, pois não haveria mais um compromisso com o eleitor, desvinculando-se quando da investidura no cargo eletivo, para, a partir desse momento, ser um representante da nação em sua integralidade, e não das pessoas que o elegeram.

Assim, a importância do estudo do mandato privado tem como referência a visível possibilidade de seu retorno, ainda que com mitigações, à realidade política brasileira. Portanto, os instrumentos necessários para uma eventual responsabilidade dos depositários da confiança popular deverão ser conhecidos e enaltecidos num futuro próximo.

1.3.1 A linguagem jurídica e o mandato privado

A manifestação do Direito tem na linguagem o seu veículo natural. A linguagem jurídica tem seus alicerces formados, essencialmente, a partir de palavras e expressões da linguagem natural. O Direito, enquanto linguagem

jurídica, não cria novas palavras nem tampouco as artificializa, apropria-se, portanto da linguagem natural. Em decorrência desse fenômeno corrente, é próprio do Direito ou da linguagem jurídica sua ambiguidade e imprecisão, cuja coloração lhes atribui, inequívoca, textura aberta.⁷⁹

A ambiguidade leva o intérprete à construção de conceitos plurissignificativos enquanto a imprecisão, por ausência ou insuficiência de limites precisos no âmbito de sua significação conduz o intérprete à formação de conceitos indeterminados. É nesse escopo que a linguagem jurídica ao tratar das relações jurídicas intersubjetivas obrigacionais traz consigo, em alguma medida, imprecisões e ambiguidades cujas arestas serão aparadas pelo intérprete e aplicador do direito, no caso concreto⁸⁰.

A sociedade contemporânea atingiu alto grau de complexidade e muito mais complexa estão as relações jurídicas advindas dessas situações, por isso mesmo, as normas jurídicas têm tomado um grau crescente de textura aberta, de modo a permitir um alargamento de sua cobertura aos infindáveis fatos da vida humana. Fazendo-se uma interpretação contextual se pretende enquadrar as promessas de campanhas eleitorais no bojo de uma relação obrigacional, aproximar-se-ia da tipicidade social preconizada por Emílio Betti.⁸¹

O termo obrigação é recorrentemente empregado de forma atécnica, como sinônimo de dever. A obrigação é o liame jurídico que garante ao credor o direito de exigir do devedor o cumprimento de uma prestação apreciável economicamente, que é seu objeto. Portanto, muito mais que um dever é um direito. O centro da garantia é direcionado ao credor (direito) e não ao devedor (dever).⁸²

Adiante, serão traçadas algumas considerações acerca da teoria geral das obrigações que servirão de suporte teórico para a análise do vínculo jurídico e sua natureza em relação às promessas ou propostas dos candidatos

⁷⁹ Cf. CARRIO, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990, p. 35-37.

⁸⁰ GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 77. São Paulo, 1982, p. 177-183.

⁸¹ BETTI, Emílio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos**: teoria geral e dogmática. Tradução de Karina Jannini. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 345.

⁸² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, v. II, p. 21.

a cargos no Poder Executivo por ocasião da execução ou não, daquelas propostas.

A estrutura da obrigação assenta-se em três importantes elementos: (a) o subjetivo, desdobrando-se em sujeito ativo (credor) e sujeito passivo (devedor); (b) o objetivo também denominado de material pelo qual se reveste a prestação; e (c) o elo do sujeito ao objeto, comumente chamado de vínculo jurídico ou elemento abstrato (imaterial).⁸³

Poderá figurar na condição de sujeito, numa relação obrigacional, no polo ativo, na qualidade de credor, qualquer pessoa, seja ela, natural ou jurídica, individual ou coletiva, ou até mesmo uma sociedade de fato, enquanto que no polo passivo, na qualidade de devedor, a lei faz algumas restrições quanto à capacidade.

A conduta sempre será o objeto imediato da obrigação, que se denomina de prestação, transbordando-se no dar, no fazer ou não fazer, o que os romanos chamavam de *dare, facere et non facere*. Distinto o objeto imediato do mediato, o que no primeiro é a prestação em si (dar, fazer ou não fazer) enquanto no segundo é, na obrigação de dar, a própria coisa, na de fazer, a obra ou serviço contratado.

Em relação à prestação, o objeto da obrigação deverá atender a certos requisitos legais, de tal sorte que seja constituída validamente. Portanto, deve o objeto travestir-se nos requisitos de validade do negócio jurídico previstos pelo Código Civil, em seu artigo 104, inciso II — “o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável, ao mesmo tempo se exige seja aferível economicamente.”⁸⁴

O objeto lícito é aquele que está de acordo com a lei, não contraria o ordenamento jurídico. A possibilidade do objeto reveste-se tanto física (que não contraria as leis da natureza) quanto jurídica (aquele em que o ordenamento jurídico não proíbe de forma expressa), pois o negócio impossível é nulo.

⁸³ RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: parte geral das obrigações. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1989, v. II, p. 4-6.

⁸⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das obrigações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 4.

A exigência para validade do negócio jurídico (relação obrigacional) também exige que o objeto seja determinado ou, no mínimo, determinável. Pode até ser indeterminado, conquanto que no momento da execução seja possível sua determinação. Pelo menos, no âmbito do Direito Civil, a relação obrigacional deve, necessariamente, ser de natureza patrimonial, apreciável em valor econômico. Há se diferenciar entre o interesse do credor e a prestação em si, uma vez que aquele pode até ser não patrimonial (moral, por exemplo), enquanto na prestação exige-se sua aferição econômica.⁸⁵

O elemento mais importante é o vínculo jurídico que liga os sujeitos entre si, pelo menos, que melhor análise merece, sob o ponto de vista científico, na estrutura das obrigações. Ao formar-se o vínculo entre o sujeito ativo e o sujeito passivo, nasce para este o dever de cumprimento da prestação e para aquele o direito de exigí-la, inclusive coercitivamente pelas vias judiciais.

No ordenamento jurídico brasileiro as obrigações, conforme preceitua o Código Civil, a lei é a fonte primária ou imediata de todas as obrigações, enquanto fonte mediata tem-se o contrato, os atos unilaterais de vontade e os atos ilícitos. Em suma, pode-se dizer que as obrigações resultam da própria vontade do Estado (pela edição de leis) ou decorre da vontade humana, seja pelo contrato, pela declaração unilateral de vontade ou diretamente pelo ato ilícito.⁸⁶

Os termos obrigação e responsabilidade, segundo a doutrina, têm conceitos diferentes. Como visto anteriormente, o primeiro traduz-se no vínculo jurídico que liga os sujeitos de uma relação jurídica, cujo objeto é a respectiva prestação. O segundo nasce tão somente quando ocorre o não cumprimento da prestação no prazo estabelecido. Veja-se, somente existe responsabilidade ou possível pretensão do credor de exigir, inclusive, via judicialmente o cumprimento da prestação pela ocorrência do inadimplemento. O vencimento é condição *sine qua non* para que se opere a pretensão executória.

Adiante será examinada a obrigação do promitente como dever jurídico, no escopo de um ato unilateral de vontade, considerando também a

⁸⁵ Cf. GONÇALVES, op. cit., p. 22-23.

⁸⁶ Cf. RODRIGUES, op. cit., p. 12-15.

possibilidade de interpretação de conjunção de vontades que possa configurar um acordo, na medida em que uma quantidade de pessoas, não identificáveis, manifestam-se aderindo à proposta formulada, de forma a poder compreender de forma mais clarificada a responsabilidade do agente político quando da emanção de promessas (ir)realizáveis por ocasião da assunção de mandato eletivo, no âmbito do Poder Executivo.

1.3.2 A obrigação do promitente como dever jurídico

A ciência do Direito como todas as demais ciências está em evolução constante, são verdadeiros organismos vivos, sofrendo os influxos do ambiente em que são postas. O convívio social pacífico somente é possível com a aderência dos membros da sociedade a um bom regramento de convivência, inicialmente forjado ao longo dos anos pelas relações culturais predominantes no seio social. É nesse escopo, que no mundo ocidental do *civil law* tem ocorrido o fenômeno da constitucionalização do direito civil.

Tem havido um crescente deslocamento da natureza do objeto da obrigação — da patrimonialidade para a dignidade humana — na medida em que a função social do contrato é exigência constitucional, fincada pelo fundamento da República em que se deve operar em todos os ramos do direito.⁸⁷ A recorrente discussão em torno da dicotomia do direito positivo em público e privado, em certa medida traz um amplo espectro discursivo. O que para Kelsen lhe parecia inócua, pois classificava o direito por sua fonte de maior relevância — a lei — e por isso, simplesmente classificava como Direito e não-Direito, sendo irrelevante seu destinatário ser público ou privado.⁸⁸

É de fácil compreensão o estatuído no artigo 422, do Código Civil — “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”. Quis o legislador que haja uma proteção legal aos atos desenvolvidos antes, durante e após o encerramento do contrato, exigindo-se que as partes se comportem de maneira proba e de boa-fé, com cooperação e lealdade. Essa é uma nova dimensão

⁸⁷ LORENZETTI, Luis Ricardo. **Fundamentos do direito privado**. Tradução de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 245.

⁸⁸ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 312.

contratual, insculpida no máximo do fundamento republicano de respeito à dignidade da pessoa. Se o arcabouço jurídico passou a exigir nas relações e interesses particulares, razão maior assiste quando se tratar de interesse público de alta relevância, nos casos de promessas eleitorais.

O direito obrigacional irradia-se em todo corpo do ordenamento jurídico, seja na formação de relação jurídica pública ou privada. Nesse propósito, o Código Tributário Nacional — CTN, em seu artigo 110, esclarece com bastante propriedade essa sistemática — “A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição [...]”, pois os institutos clássicos do direito civil ditam as relações jurídicas em todos os ramos do direito.

Há conceitos técnicos e jurídicos, em relação a direito, obrigação, dever, ônus, sujeição que se não utilizados adequadamente contribuem sobremaneira para aumentar a ambiguidade dos textos jurídicos. Para o objetivo da presente pesquisa faz-se, mister, a nítida compreensão desses termos, para ao final, ter-se clareza quanto ao dever jurídico impregnado nas manifestações ou propostas políticas efetuadas por candidatos a cargos no plano executivo.

O dever tem como vínculo de imposição à vontade que se não cumprido lhe importará uma sanção correspondente.⁸⁹ Da mesma forma, o dever jurídico tem necessariamente uma ligação num enfoque geral ou individual, com uma norma que lhe compreenda e corresponda a uma sintomática identificação.⁹⁰ A sujeição verifica-se quando numa relação obrigacional o sujeito passivo, o devedor subordina-se ao direito do credor para dar, fazer ou deixar de fazer alguma coisa, embora o dever jurídico seja gênero, do qual a obrigação é apenas uma de suas espécies. A obrigação importaria na medida em que tal dever fosse aferível economicamente, enquanto o dever de fidelidade, que é o dever dos pais para com seus filhos, apesar de ser dever jurídico não se

⁸⁹ CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. V. 1. Franca: Lemos & Cruz, 2004, p. 56.

⁹⁰ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 129.

constitui em uma relação obrigacional estrito senso.⁹¹

Por sua vez, na obrigação o devedor vai agir de forma a adimplir a prestação do titular de um direito subjetivo alheio e visa, portanto, satisfazer um interesse de terceiro, enquanto no ônus o sujeito se conduzirá para satisfação do seu próprio interesse. No ônus não há imposição à vontade, o comportamento é uma faculdade para aquisição de um direito ou uma vantagem pessoal. Quando o locatário paga, cumpre o objeto da obrigação e satisfaz o interesse do locador, o respectivo credor, nesse caso, o interesse satisfeito é de um terceiro, enquanto em relação ao ônus, v.g, no caso da incumbência de depositar a caução como condição de participar de um processo licitatório é uma faculdade que se não exercida não se produzirá sanção alguma.⁹²

1.3.3 A promessa de contrato em face de promissários indetermináveis e incertos

Inicialmente, há se afastar algumas ambiguidades em relação à promessa de contrato que não se confunde com a declaração unilateral de vontade, nem com o negócio unilateral. Na promessa de contrato, este somente se aperfeiçoa, constituindo-se direitos e obrigações às partes a partir do momento da aceitação pelo promissário, até então poderá haver revogação pelo polícitante.

Nas declarações unilaterais de vontade, desde o momento da declaração nasce a obrigação, enquanto que no contrato unilateral, esta refere-se apenas aos efeitos da obrigação, como é o caso da doação quando somente o doador se obriga, ficando o donatário com a incumbência apenas de aceitar ou não o objeto da doação.⁹³

Antes de uma análise mais detida acerca do vínculo jurídico que se estabelece entre o promitente (candidato) e o aceitante (o eleitor que atribui seu voto) àquelas propostas largamente difundidas por ocasião da campanha eleitoral, far-se-á uma abordagem acerca do tipo de poder pautado na

⁹¹ BARBERO, Domenico. **Il sistema Del diritto privato**. Torino: UTET, 1993, p. 61.

⁹² GONÇALVES, op. cit., p. 38.

⁹³ OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes. **Curso de direito civil**. V. II. São Paulo: Atlas, 2015, p. 821.

Constituição — a democracia representativa — artigo 1º, parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

De pronto, o texto constitucional clarifica que a relação existente entre o agente político e o povo é de representação (mandato). Mandato é espécie de contrato, cujo mandante é o povo que é soberano para cujo mandatário foi-lhe atribuído os votos necessários à representação. Não é a espécie *stricto sensu* regrada no Código Civil, mas seus contornos e sua estrutura o são, pois lei não pode alterar ou modificar os conceitos clássicos do Direito Privado.

No modelo vigente de democracia representativa, cuja crise põe em dúvida sua efetividade, na medida em que os representantes eleitos não têm sido probos e competentes para concretizar as legítimas expectativas criadas por ocasião das aludidas promessas eleitorais, ainda assim, em termos pragmáticos não se vislumbra outro modelo capaz de substituí-lo. A democracia direta é inviável em decorrência do contingente populacional. A previsão constitucional de participação direta no sistema político brasileiro tem mostrado ser insuficiente e incapaz de modificar os males e vícios da democracia indireta.

Um número indeterminado de eleitores que depositaram suas legítimas expectativas em certo e determinado candidato, formando-se entre eles, um nexos de causalidade. O eleitor acredita, sinceramente, que o seu representante, cuja identificação com o seu pensar, permanecerá ideologicamente, representando-o de forma coerente com as manifestações do decorrer do processo eleitoral. Tem-se um representante com um número indeterminado de representados, não identificáveis fisicamente, mas com substancial certeza que esses representados estão ligados por pontos clarificados de pensamento similar, portanto há interesses comuns ligando-os.

Inúmeros instrumentos legais trazem previsão de legitimidade ativa ao Ministério Público para defesa de interesses difusos. A própria Constituição retrata expressamente em seu artigo 129, inciso III, como funções institucionais do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros

interesses difusos e coletivos”(destacou-se). Há discussão doutrinária acerca de diferenças substantivas nos termos direitos e interesses, entretanto, a própria Constituição cita ambos dando conotação sinônima, pelo que nesta pesquisa o termo será tratado também dessa forma.⁹⁴

A Lei da Ação Civil Pública — LACP (Lei n. 7.347/1985) inovou na tutela de direitos e interesses difusos, entretanto, não trouxe uma conceituação objetiva quanto a tais termos. Posteriormente, a Constituição fez referência a esses mesmos interesses, mas também sem nenhuma conceituação. Foi somente por meio do Código de Defesa do Consumidor — CDC (Lei n. 8.078/1990), em seu artigo 81, parágrafo único que elaborou um conceito mais preciso — “são interesses ou direitos difusos [...], os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Não se pode imaginar que tal conceito, pelo fato de sua localização jurídica (no CDC), não poderia ser remetido a outras relações diferentes das de consumo, pois, a própria lei consumerista acrescentou o artigo 21 na LACP, com o seguinte texto — “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, as disposições do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Isso por si só, corrobora a instituição conceitual da terminologia “direitos e interesses difusos”, sendo aplicáveis no âmbito de outros ramos do direito.⁹⁵

Voltando-se ao ponto da relação obrigacional entre o eleitor (pessoa indeterminada, não passível de identificação em decorrência da proteção ao sigilo do voto) e o candidato eleito, ultrapassada a pertinência quanto ao aspecto processual do interesse de agir, o ponto mais difícil a estabelecer na relação obrigacional devedor-credor será os exatos termos do objeto da obrigação — a sua respectiva prestação. Isso será abordado no tópico seguinte.

⁹⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 54-56.

⁹⁵ Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: conceito e legitimidade para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 37-40.

1.3.4 A especificação da prestação como objeto da relação obrigacional complexa

O mundo contemporâneo passou a tratar a estrutura da relação obrigacional bem diferente das tradições oitocentistas, cujos elementos estavam centrados na autonomia da vontade e que o único objeto da obrigação revestia-se em uma simples prestação de dar, fazer ou não fazer.⁹⁶ Com a complexidade vivenciada pelas novas tecnologias, notadamente das comunicações, crescente globalização dos mercados, dos negócios, aquela antiga estrutura tornou-se obsoleta, passando a ser tratada como um processo composto por uma série de atividades complexas, cujo fim será o adimplemento, com vistas a levar o máximo de satisfação ao credor e o mínimo de onerosidade ao devedor.⁹⁷

Assentado nesse novo panorama jurídico-constitucional, em que o respeito à dignidade humana far-se-á presente em todas as relações jurídicas de qualquer espectro, a prestação que se obrigou o agente político por ocasião do registro de sua plataforma eleitoral, ainda que difusa e um tanto abstrata, deverá estar direcionada para o cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil, estatuídos na Constituição, em seu artigo 3º “I — construir uma sociedade livre, justa e solidária; II — garantir o desenvolvimento nacional; III — [...] reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV — promover o bem de todos, sem [...] qualquer discriminação”.

Dessa forma, todo e qualquer programa de governo, planejamento ou ações governamentais têm que estar em perfeita consonância com os objetivos da República, por maior que sejam suas abstrações deverão ser conjugadas com esses objetivos. Nenhum raciocínio poderá conduzir sua interpretação para um distanciamento das diretrizes traçadas pelo texto constitucional vigente. Nesse ponto não se pode dizer que a prestação seja impossível de ser identificada, pelo contrário, ainda que a proposta levada a registro fosse extremamente superficial, ainda assim, conjugada com os dispositivos constitucionais é possível ao aplicador da lei, introduzir-lhe substância pela

⁹⁶ Cf. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das obrigações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008, p. 40-41.

⁹⁷ Cf. SILVA, Clóvis do Couto. **A obrigação como processo**. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 39.

colmatação desta com a proposta apresentada.

Em decorrência do princípio da determinação da prestação, o objeto há que ser determinado ou no mínimo determinável. Aqui não importa qual o meio utilizado para encontrar tal determinação que poderiam estar determinadas desde o início. O negócio jurídico como objeto é indeterminável, é certo que obrigação não haverá e sequer ocorrerá a irradiação da pretensão. Portanto, inexistirá qualquer crédito se o objeto for absolutamente indeterminável.⁹⁸ Por isso, os planos e programas de governo devem trazer ínsito o mínimo de determinabilidade das ações a serem concretizadas por ocasião do exercício do mandato eletivo.

Registre-se que o ponto de grande dificuldade a ser identificado, aquele em que será configurado como o momento do inadimplemento da obrigação, mesmo que a proposta seja excepcionalmente vaga, ambígua e superficial, caberá ao intérprete e aplicador da lei, analisando-se o caso concreto, aplicando os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, utilizando-se das regras de ponderação, identificar, se o comando programático foi ou não atendido em sua macrofunção, a fim de entregar a jurisdição.⁹⁹

1.3.5 As obrigações de fazer como corolário das promessas eleitorais

Ponto de extrema relevância desta pesquisa é perquirir em que modalidade de relação obrigacional se enquadraria o agente político em decorrência de suas promessas eleitorais. Questionamento tão ou mais importante é descobrir se se trata de uma obrigação de dar ou de uma obrigação de fazer, ou somente uma obrigação de não fazer, utilizando de uma sequência de atividades para a realização de uma obra pública ou prestação de um serviço público.

É fato a existência de larga discussão sobre os modos de execução em cada uma das modalidades obrigacionais, embora a presente pesquisa trilhará no âmbito mais restrito de vínculos obrigacionais — somente na modalidade de

⁹⁸ MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado** — parte especial — tomo XXII: direito das obrigações: obrigações e suas espécies, fontes e espécies de obrigações. Atualizado por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.105.

⁹⁹ Cf. BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 15-18.

fazer, cuja abrangência é possível encontrar a quase totalidade de promessas protagonizadas por candidatos a cargos eletivos no âmbito do Poder Executivo. Em tese, tais promessas poderiam figurar em qualquer uma das modalidades existentes, como exemplo (i) entregar uma cesta básica de alimentos a cada um dos lares de determinada favela; (ii) abster-se de qualquer alteração em determinado serviço público prestado à comunidade.

A obrigação de fazer está ligada à conduta do promitente, exigirá deste um conjunto de ações conducentes à realização da prestação. O que a difere da obrigação de dar, porque nesta, a coisa a ser entregue já existe previamente ao tempo do nascimento da obrigação.¹⁰⁰ Esse conjunto de ações deve ser dirigido ao devedor e factualmente transbordará em uma vantagem ao credor por um serviço de natureza física, intelectual ou até mesmo pela emissão de uma declaração de vontade.¹⁰¹ É natural que inúmeras obrigações de fazer resultem num ato final de entregar alguma coisa, de dar ou entregar ao credor o resultado das ações levadas a efeito pelo devedor. Isso não descaracteriza a obrigação de fazer em obrigação de dar, pois nesta, a coisa preexiste, enquanto naquela a coisa a ser entregue é particularmente desenvolvida a partir da formação do vínculo obrigacional.¹⁰²

O que se extrai do texto do próprio Código Civil nos artigos 247 a 249,¹⁰³ que as obrigações de fazer se subclassificam em duas modalidades (i) obrigações de fazer infungíveis ou personalíssimas e (ii) obrigações de fazer fungíveis ou impessoais. As primeiras indicarão uma obrigatoriedade de cumprimento da prestação pelo próprio devedor em pessoa,¹⁰⁴ são

¹⁰⁰ Cf. MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das obrigações**, v. 4. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 88-90.

¹⁰¹ Cf. FARIAS e ROSENVALD, op. cit., p. 143.

¹⁰² Cf. NEVES, José Roberto de Castro. **Direito das obrigações**. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 97.

¹⁰³ BRASIL. Código civil brasileiro. Lei 10.406, 10.01.2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Art. 247. Incorre na obrigação de indenizar perdas e danos o devedor que recusar a prestação a ele só imposta, ou só por ele exequível. Art. 248. Se a prestação do fato tornar-se impossível sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação; se por culpa dele, responderá por perdas e danos. Art. 249. Se o fato puder ser executado por terceiro, será livre ao credor mandá-lo executar à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste, sem prejuízo da indenização cabível. Parágrafo único. Em caso de urgência, pode o credor, independentemente de autorização judicial, executar ou mandar executar o fato, sendo depois ressarcido.

¹⁰⁴ Cf. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. V. II, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 56-60.

denominadas de *intuitu personae*, ou seja, têm natureza personalíssima, decorrem das qualidades e habilidades pessoais do devedor, portanto, não se admitindo sua substituição por terceiros.¹⁰⁵ Enquanto que as segundas (obrigações de fazer fungíveis ou impessoais) são as estabelecidas naturalmente quando não expressa previsão de pessoalidade no cumprimento da prestação, essas são a regra, as primeiras são exceções.¹⁰⁶

Analisados esses conceitos é razoável extrair o entendimento de que as promessas ou programas propostos pelos candidatos aos cargos eletivos no âmbito do Poder Executivo estão enquadrados na modalidade de obrigações de fazer fungíveis ou impessoais. Não se espera qualidade ou habilidade pessoal do candidato na sua execução direta, podendo o cumprimento da prestação operar-se naturalmente por terceiros. Em relação ao conteúdo da obrigação é importante a análise para determinar se o mero esforço do agente político, por si só, basta ao cumprimento da obrigação, por isso, no tópico seguinte far-se-á essa verificação.

1.3.6 Obrigações de meio ou de resultado

O administrador público, ocupante da chefia do Poder Executivo não tem autoridade plena para implementar as variadas promessas oriundas das campanhas eleitorais, as registradas na proposta programática junto à Justiça Eleitoral ou tantas outras feitas nas mídias de comunicação por ocasião dos programas eleitorais gratuitos. Daí imaginar que a legítima confiança depositada por aqueles que lhe atribuíram seus votos esperariam o simples esmero em função das qualidades e habilidades pessoais do candidato eleito, não parece razoável atribuir esse conteúdo às legítimas expectativas das centenas ou milhares de eleitores que contribuíram para o sucesso eleitoral do seu candidato.

A incidência da obrigação de meio ocorre quando simplesmente o que se espera do devedor é o emprego dos meios mais adequados para a realização da prestação, sem vislumbrar o resultado propriamente dito, pois o

¹⁰⁵ Cf. DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil: teoria geral das obrigações**. V. 2, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 89-92.

¹⁰⁶ Cf. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. V. 2, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 105.

esmero do devedor é suficiente para o cumprimento da obrigação.¹⁰⁷ Por outro lado, nas obrigações de resultado o credor espera do devedor a realização de um ato específico e determinado de tal sorte a alcançar o resultado desejado pelo credor, sem o qual a obrigação não estará adimplida.¹⁰⁸

Em ambas as modalidades, o credor espera a realização de um resultado útil. O que de fato diferencia uma da outra, é que na obrigação de meio, não há uma garantia por parte do devedor da ocorrência desse resultado útil, ao passo que na obrigação de resultado, essa garantia é elemento intrínseco da obrigação, na basta o mero desdobrar-se diligente do devedor, mas a certeza da realização concreta do resultado.¹⁰⁹

Na análise da obrigação quanto ao conteúdo, é importante a avaliação na prova da culpa pelo inadimplemento. Nas obrigações de meio, essa prova é muito mais difícil, pois a demonstração de que o devedor não aplicou o meio mais adequado e eficiente para a realização da prestação irá requerer provas periciais e uma enorme dilação probatória para se concluir por uma das modalidades culposas (imprudência, negligência ou mesmo a imperícia) enquanto que na obrigação de resultado, a simples inexecução da obrigação constitui-se, por si só, em fato constitutivo do inadimplemento, cabendo ao devedor o ônus quanto à alegação de algum fato impeditivo.¹¹⁰

Assim, não se pode imaginar que o eleitor, sinceramente, não aguarde a realização certa e determinada pelas promessas eleitorais. Configura-se, portanto, em obrigação de resultado, ou seja, a produção útil e efetiva das legítimas expectativas criadas a partir dos planos e ideias irradiadas por ocasião da campanha eleitoral. Daí, dizer-se sobejamente, que o simples conduzir de habilidades e técnicas apresentadas pelo candidato não é suficiente para a realização do cumprimento da prestação. Será inadimplente o candidato que podendo e devendo realizar e executar as promessas, não o fez,

¹⁰⁷ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. **Obrigações de meio, de resultado e de garantia**. Doutrinas Essenciais: obrigações e contratos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. I, p. 761-762.

¹⁰⁸ Cf. DE CASO, Rúben H. Compagnucci. **Manual de obligaciones**. Buenos Aires: Astrea, 1997, p. 460-461.

¹⁰⁹ Cf. RIBEIRO, Ricardo Lucas. **Obrigações de meios e obrigações de resultado**. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 20.

¹¹⁰ RIBEIRO, op. cit., p. 21.

seja por negligência ou por mero desleixo, ou ainda, por eleição de outras propostas, muitas vezes de importância menor para o grupo social que o elegeu.

A possibilidade da proposta ou programa de governo registrado na Justiça Eleitoral ser considerado não um contrato *sui generis*, entabulado pelo candidato e pelos eleitores, mas, uma simples declaração unilateral de vontade, cujo regramento legal, encontra-se no Código Civil, em seus artigos 854 a 886. A análise que se segue é tão somente com o objetivo de excluí-la de sua eventual tipificação como idônea a ensejar sua aplicação como obstáculo de identificação de credor específico.

1.3.7 A promessa eleitoral como declaração unilateral de vontade

Não se deve confundir a declaração unilateral de vontade com a promessa de contrato, nem tampouco com os negócios unilaterais. Há uma clara definição entre estes e aqueles. O ato unilateral de vontade tem previsão expressa em lei, são os casos consignados expressamente nos dispositivos 854 a 886, do Código Civil, portanto, não há espaço algum para enquadrar como ato unilateral de vontade as promessas de campanha eleitoral, conforme se percebe na análise adiante.

Apenas em casos excepcionais a lei expressamente autoriza a formação do vínculo obrigacional sem a premissa básica de formação do contrato que é o elemento volitivo. Somente nesses casos excepcionais produz um reflexo na órbita das relações jurídicas — (i) na promessa de recompensa; (ii) a gestão de negócios; (iii) o pagamento indevido e; (iv) no enriquecimento sem causa.¹¹¹ De outro modo, o legislador ordinário criou um título à parte para tratar dos Títulos de Crédito, que por sua vez podem apresentar declarações unilaterais de vontade, como é o caso da Nota Promissória, constituindo-se em uma promessa de pagamento, portanto, um ato unilateral de vontade, cambiariforme por excelência, que traz consigo os elementos essenciais contidos nos títulos

¹¹¹ Cf. TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código civil interpretado**: teoria geral dos contratos; contratos em espécie; atos unilaterais; títulos de crédito, responsabilidade civil, preferências e privilégios creditórios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 683-757.

de crédito — a literalidade, a cartularidade e a autonomia.¹¹²

A promessa de recompensa prevista no artigo 854, do Código Civil, estabelece “aquele que, por anúncios públicos, se comprometer a recompensar, ou gratificar, a quem preencha certa condição, ou desempenhe certo serviço, contrai obrigação de cumprir o prometido”. Aquele que preencher a condição tornar-se-á credor e poderá exigir a recompensa. Dessa forma, afasta-se a possibilidade de enquadramento de eventual promessa de campanha eleitoral como promessa de recompensa.

O pagamento indevido como fonte de obrigações, previsto no artigo 876, do Código Civil, muito mais que a promessa de recompensa, esse se distancia de qualquer possibilidade de adequação às promessas eleitorais, pois o texto codificado é muito claro — “todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir; obrigação que incumbe àquele que recebe dívida condicional antes de cumprida a condição”.

O enriquecimento sem causa ou locupletamento ilícito, expresso no artigo 884, do Código Civil, como ato unilateral de vontade e fonte geradora de uma obrigação tem como fundamento dois importantes princípios — o da boa-fé e o da segurança jurídica. No caso, o que ocorre é a transferência patrimonial de A para B sem que exista uma causa juridicamente válida.¹¹³ Alguém estará a enriquecer-se a custa de outrem sem que uma causa lícita tenha-se operado. Menos ainda, poderia enquadrar as promessas de campanhas eleitorais nessa tipificação obrigacional, nestas não ocorre transferência patrimonial intrapartes.

Por fim, tem-se a gestão de negócios como fonte de obrigação. Em regra, a pessoa adquire direitos e contrai obrigações seja pessoalmente ou por meio de seus representantes.¹¹⁴ Esses representantes podem ser constituídos por um mandato (instrumento procuratório); em decorrência da própria lei, quando os pais são os representantes ou assistentes de seus filhos; por

¹¹² ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Títulos de crédito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 60.

¹¹³ Cf. OLIVEIRA, v. II, op. cit., p. 825.

¹¹⁴ Cf. TELLES, Inocência Galvão. **Direito das obrigações**. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 185-186.

sentença judicial quando determinado assim em ação de curatela ou tutela,¹¹⁵ porém, a gestão de negócio de forma estrita significa tão somente quando alguém assume a direção e controle de negócio alheio, sem que para isso tenha recebido qualquer outorga, estando portando sem nenhuma autorização para fazê-lo,¹¹⁶ o que absolutamente não é o caso das promessas eleitorais.

A gestão de negócios presente no Código Civil de 1916, como espécie de contrato, mesmo sob a égide daquele código, a doutrina brasileira repelia efusivamente tal proposição, conquanto faltava-lhe o elemento primordial do contrato — a vontade — a conjunção de vontades é imprescindível para o nascimento do vínculo obrigacional contratual.¹¹⁷ O Código Civil, em seu artigo 854 expressa de forma muito clara esse entendimento — “aquele que, sem autorização do interessado, intervém na gestão de negócio alheio, dirigi-lo-á segundo o interesse e a vontade presumível do seu dono, ficando responsável a este e às pessoas com que tratar.”

Não se pode extrair dessa análise que as promessas eleitorais possam em alguma medida serem enquadradas como gestão de negócio, nesta inexistente mandato, enquanto naquela o mandato é seu instrumento. O candidato eleito fez uma promessa, o eleitor confiou nas expectativas criadas e após seu “de acordo” para elevar o candidato à condição de eleito. Portanto, não se pode inferir a existência de gestão de negócio alheio, sem que o dono tenha conhecimento ou dado anuência.

1.4 A proteção à confiança legítima, a boa-fé e a segurança jurídica em face da moralidade administrativa

A exegese que se pode extrair do princípio da moralidade administrativa insculpida na Constituição irradia-se por todas as relações do Estado com seus agentes públicos em face dos administrados, da coletividade com um todo e de cada um dos que a compõem. A finalidade de uma lei que fundamente toda existência do Estado não é para sua própria proteção, pois este já a tem. A

¹¹⁵ Cf. RODRIGUES, Sílvio. **Dos contratos e das declarações unilaterais de vontade**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 3, p. 401-404.

¹¹⁶ Cf. VARELA, João de Matos Antunes. **Das obrigações em geral**. Coimbra: Coimbra, 2011, v. I, p. 449-451.

¹¹⁷ Cf. RODRIGUES, v. 3, op. cit., p. 401; cf. MONTEIRO, op. cit., 502; Cf. PEREIRA, op. cit., p. 399.

proteção é dirigida aos indivíduos, àqueles que estão distante do poder de império do Estado, por isso é necessário um conjunto de regras bem estabelecidas e claras para que o império dos que já detém o mando, não recaia indiscriminadamente sobre seu povo.¹¹⁸

O Direito não pode fechar os olhos para a política, pois dela decorre, é seu primogênito. No Estado Democrático de Direito, o soberano é o povo, a este se deve o máximo de respeito. Não é razoável que o soberano povo tenha sua honra, boa-fé, suas legítimas confianças, a segurança jurídica razão pela qual o Estado foi criado, fique à margem da proteção máxima pelo que foi elaborada a sua Constituição.

A moralidade na Administração Pública deve ser encarada com a interpretação mais ampliada possível do princípio da legalidade.¹¹⁹ O princípio da moralidade carrega consigo um robusto conjunto de regras éticas que servem de membrana protetiva do direito positivo com o esquadro de normas jurídicas universais, guardiães do gênero humano na sua função mais primordial — a paz social.¹²⁰ Em toda conduta humana, na realização dos fins do Estado, por seus agentes, necessariamente pautará pela moralidade. Não poderia ser diferente com os agentes políticos que assim se tornaram por meio de expedientes que contrariam a base do Estado de Direito.

O princípio da moralidade, embora tenha conteúdo indeterminado, não pode servir de obstáculo para sua não aplicação. Pelo contrário, o intérprete da Ciência Jurídica na medida em que a sociedade se transforma, seu conteúdo conforma-se com os novos valores experimentados por essa nova sociedade. Esse conteúdo aberto condiz com a compreensão moderna de que a lei positivada não cabe todos os possíveis comportamentos humanos. A dinâmica com que se opera o direito não pode ficar adstrita a conceitos fechados.

A Constituição carrega consigo, implícito o princípio da moralidade em todas as suas normas, dando-lhe maior largura para guarnecer os valores

¹¹⁸ Cf. ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39-100.

¹¹⁹ Cf. WELTER, Henri. **Le Contrôle juridictionnel de la moralité administrative, étude de doctrine et de jurisprudence**. Paris: Recueil Sirey, 1929, p. 77-85.

¹²⁰ Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais do direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, v. I, p. 360-366.

éticos, a probidade, a transparência, a impessoalidade. Ao tempo que possa dar maior dimensão ao princípio da legalidade, terá também que reduzi-lo nos casos em que finalisticamente gerar situações contrários à ética e aos bons costumes, valores primeiros que devem imperar na sociedade. Nele o direito está contido e por ele se contém.

A segurança jurídica e a proteção da confiança legítima conectam-se como em um sistema de vasos comunicantes, interagem reciprocamente, ambas amparadas na legalidade e moralidade. Por sua vez, a boa-fé encapsula-as, protege e é protegida por elas. Nos aspectos subjetivos, a segurança jurídica ultrapassa suas características tradicionais — o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito. Nesses, o Direito avançou sem maiores contrariedades da doutrina e tribunais, ao passo, que diante de novas perspectivas, com o intuito de gerar permanente estabilidade nas relações jurídicas tem seus tentáculos aumentados para trazer mais segurança ao Estado Democrático de Direito.¹²¹

1.4.1 O princípio da legítima confiança em face das promessas eleitorais

Na complexidade das relações sociais atuais, influenciadas pelos meios de comunicação, a sociedade precisa do Direito mais do que outrora. As formas e modos de agressão, ao direito do outro, sofisticam-se e ganham contorno jamais imagináveis há pouco mais de vinte anos. As pessoas estão conectadas virtualmente, praticamente, todas as horas do dia. Essa explosão de comunicação gera efeitos benéficos e deletérios, concomitantemente. O Estado, mais do que nunca, precisa de instrumentos para proteger os indivíduos e a própria sociedade.¹²²

O fato de que o princípio da legítima confiança não está expresso na Constituição ou mesmo no sistema legal infraconstitucional, estando apenas implicitamente não o despreza de sua matriz de valores, considerando andar de mãos dadas com todos aqueles princípios que dão guarida aos direitos e

¹²¹ Cf. CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **Segurança jurídica e a eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Juruá, 2014, p. 263-266.

¹²² Cf. DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao Poder Judicial de Tributar**. São Paulo: Noeses, 2009, p. 316-317.

garantias fundamentais. Decorre do princípio mestre da legalidade, do respeito máximo à dignidade humana, da equidade, da moralidade, sendo inconcebível desgrudar-se dessas companhias.¹²³

A ética, valores morais, costumes, vidas sóbrias, religiões, derretem-se numa velocidade estonteante. O Direito não pode fugir ao desafio por que foi concebido — o de apaziguar os ânimos — produzir e ordenar uma convivência pacífica e duradoura entre os indivíduos.

As legítimas expectativas do eleitor ao sufragar o nome daquele candidato que o identificou com seus interesses, em razão das promessas formuladas, no decorrer da campanha eleitoral, verificou-se que após a assunção do cargo público para o qual fora eleito, modificou substancialmente suas ações, passando a agir contrariamente à realização daquelas promessas, não se olvida que ocorra uma enorme frustração daquele eleitor. No caso concreto narrado, fica patente, que o então candidato, ora governante, afrontou a confiança legítima nele depositada.

Em relação à proteção da legítima confiança a doutrina estabelece o preenchimento de alguns requisitos para que reste configurada: (i) o eleitor acredita que o candidato agiu em conformidade com a lei e de que são razoáveis e legítimas as suas expectativas; (ii) a idoneidade deve estar contida na confiança, não pode ser mero fruto de ato negligente, imprudente ou ignorância do candidato; (iii) o eleitor deve se portar nos estritos deveres que lhe compete, naquilo que envolver a Administração Pública, suas expectativas não podem ser ilegítimas.¹²⁴

O que se depreende do aspecto material da legítima confiança é que o eleitor (administrado) não pode agir com má-fé, de forma dissimulada, enganosa, suas ações devem estar acobertadas pelo Direito. O aspecto psicológico do eleitor é condição necessária e legitimadora a merecer a proteção do Estado. Entretanto, parte da doutrina consigna que a mera expectativa não gera confiança legítima, outros fazem uma graduação na

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ Cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 240-261.

intensidade dessas expectativas, somente não gerando direito se forem muito distantes.¹²⁵ O exemplo mais clássico é o indivíduo que começa a recolher para previdência com leis vigentes que informam a aposentadoria aos 35 anos de contribuição, no dia seguinte uma lei altera esse tempo para 48 anos. Outro caso, seria alguém que está próximo a implementar a condição, ser surpreendido para trabalhar mais 13 anos. São intensidades diferentes requer tratamento diferente.

A verificação da ilicitude por quebra do princípio da confiança legítima não é tarefa simples. Sua complexidade adere-se à multiplicidade e naturezas distintas que vigora nas relações sociais modernas. Os remédios e os fundamentos estão não própria Constituição, identificá-los e aplicá-los é a atividade corriqueira e árdua do intérprete do Direito. Não se esmorece pelas dificuldades que o caso concreto se apresenta porque elas são o alimento da persuasão intelectual do jurista.

1.4.2 O princípio da boa-fé objetiva em face das promessas eleitorais

A boa-fé (*bona fide*) é o agir na retidão, pelo menos na sincera crença que age dessa forma. Para a doutrina alemã o princípio da boa-fé é a própria confiança legítima em que se deposita em alguém trilhar pelo caminho certo. São linhas tênues que separam a boa-fé de confiança legítima.¹²⁶ A boa-fé objetiva pauta comportamentos tanto do Estado quanto do particular, enquanto a confiança legítima refere-se, exclusivamente, ao particular.

Nas relações privadas, onde o que deveria imperar é a livre manifestação da vontade das partes, o legislador preocupado com o princípio da boa-fé estabeleceu no Código Civil, artigo 112 — “Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem”. Veja-se, que a boa-fé desconstitui o valor de um negócio jurídico escrito, mitiga um dos princípios mais sagrados do Direito privado — o *pacta sunt servanda* — perdendo sua força para confiança depositada na boa-fé.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Cf. FRADA, Manuel António de Castro Portugal Carneiro da. **Teoria da confiança e responsabilidade civil**. Lisboa: Almedina, 2001, p. 868-869.

O Código Civil, em seu artigo 113 endossa que — “Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.” A boa-fé faz-se necessária e presente em todos os negócios jurídicos sejam eles privados ou públicos.¹²⁷ Nas relações de consumo, o Código de Defesa do Consumidor — Lei n. 8.078/1990 — prevê a aplicação da boa-fé objetiva em seus artigos 4º, III e 51, IV.¹²⁸ É a espinha dorsal do próprio Estado de Direito, não aquele que repousa exclusivamente sobre a lei em sentido estrito, mas na lei enquanto arcabouço de um complexo sistema jurídico.

A boa-fé objetiva ganhou horizontes além-mar, mola mestra de toda estrutura do Direito Internacional. Os Estados em decorrência de suas soberanias, não têm nenhuma obrigação de assinarem tratados e acordos internacionais, mesmo assim, se os fazem é porque, presume-se, irão cumprir, considerando a inexistência de um Poder Judiciário Internacional que possam coagi-los a tal. É tão somente porque impera a boa-fé objetiva, o dever ético de cooperação e solidariedade internacionais. Única força motriz que os obriga a cumprir os contratos assumidos.

O que reflete as relações cada vez mais complexas, em decorrência de um mundo globalizado, valores sendo alterados pelo veloz cruzamentos de costumes que transcendem as fronteiras, rompidas pelos meios de comunicação em massa, forçando as instituições reordenarem seus posicionamentos, atacados por interesses privados de todas as estirpes, em regra situando-se em constante contrariedade, exige um direito e uma jurisdição mais cooperativa, em que se conclama toda a sociedade num papel mais ativo, nascendo-se uma nova forma de gestão para a completude do

¹²⁷ Cf. GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Função social do contrato**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 100-103. O autor ressalta que “De toda sorte, expandiu-se a boa-fé objetiva como uma exigência de eticização das relações jurídicas, a ponto, inclusive de espriar seu campo de abrangência a outras áreas do direito privado, que não só a do contrato, e mesmo a outras áreas do direito, como por exemplo, a do direito público.”

¹²⁸ Cf. Lei n. 8.078/1990 — “art. 4º - [...] III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.” — art. 51 — “São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: [...] IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;”

Estado Democrático de Direito.¹²⁹

Durante séculos, a boa-fé foi pautada apenas sob seu aspecto subjetivo, de crença, lealdade, instituto próprio do direito privado, em especial, da posse, da usucapião. A partir da Constituição Federal de 1988, corporificou-se numa dimensão bem mais ampla, para abarcar um dos elementos estruturantes do Estado Democrático de Direito — a solidariedade. A imposição de direitos e deveres positivados na lei não é mais suficiente para a manutenção da paz e harmonia sociais. Impõem-se novos comportamentos de cada um para com o Estado, deste para com toda a sociedade e coletivamente entre todos. Essa é a nova concepção de Estado, encontrando-se na boa-fé objetiva o comportamento esperado de todos.

No âmbito do direito público, o princípio da boa-fé tem forte debate a partir da Lei n. 9.784/1999, em razão do contido em seu artigo 2º — “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da [...] razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” Acrescenta em seu parágrafo único que nos processos administrativos deverão ser observados — “IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. A boa-fé faz-se presente no direito público, passando a determinar o comportamento, tanto da Administração Pública quanto do administrado.¹³⁰

A posição do candidato, cujas propostas defendidas foram registradas na Justiça Eleitoral, pelo princípio da boa-fé objetiva, pauta-se como legítimas e goza de inteira presunção de legalidade, gerando em contrapartida com os respectivos eleitores legítimas expectativas pela confiança gerada pelos atos e ações de cidadãos que o Estado cotejando os requisitos, aceitou o registro daquele que quis candidatar-se a cargo eletivo, no âmbito do Poder Executivo. Não se pode extrair outra interpretação desse conjunto de atos diante do Estado Democrático de Direito, senão, o atendimento daquelas promessas laboradas no decorrer da campanha eleitoral, positivadas quando do seu

¹²⁹ Cf. LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 287.

¹³⁰ Cf. GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 252-260.

registro na Justiça Eleitoral.

1.4.3 O princípio da segurança jurídica em face das promessas eleitorais

A segurança jurídica foi, durante muitos anos, tratada apenas sob o enfoque temporal. Em seus aspectos eminentemente objetivos — a coisa julgada, o direito adquirido e o ato que já experimentou todas as condições de aperfeiçoamento, tornando-se perfeito — o denominado ato jurídico perfeito. O Supremo Tribunal Federal não tem se furtado à sua crescente implementação como provedor de justiça material. Na QO Pet (MC) n. 2.900/RS, o Min. Gilmar Mendes manifestou-se nos seguintes termos “Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.”¹³¹

O princípio da legalidade sofreu severos influxos do princípio da segurança jurídica. Aquele era até bem pouco tempo incontestável, reinava absoluto, o que em razão do avanço e complexidade do próprio Direito, está sendo relativizado lentamente, de forma a atender outros direitos, em especial, os gerados pela boa-fé objetiva e em proteção das expectativas legítimas.¹³²

O estágio atual em que se proclama o Estado Democrático de Direito, exige comportamento ativo de toda a sociedade, das instituições, dos arranjos institucionais, do próprio Estado enquanto provedor de garantias, e em especial, de cada um dos indivíduos que compõem esse Estado, num conjunto de ações de solidariedade e cooperação para a maximização do bem-estar social.

A segurança jurídica perpassa todo o arcabouço do sistema normativo com objetivos maiores, de ser possível o indivíduo portar com um mínimo de previsibilidade e calculabilidade, com vistas a trilhar suas ações futuras, não sendo surpreendido por decisões e ingerência do Estado quando seu direito já deveria estar estabilizado.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem – Petição em Medida Cautelar n. 2.900/RS**, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 27/05/2003, DJ. 01/08/2003, p. 142.

¹³² MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. **REVISTA CEJ**, Brasília, n. 27, out./dez., 2004, p. 110-120.

O princípio da segurança jurídica é vetor de estabilização das relações jurídicas, das relações humanas, das expectativas legítimas e confiança que cada indivíduo deposita nas instituições com a certeza e a esperança de que não será surpreendido no futuro, de forma desfavorável às suas expectativas e poder planejar seu comportamento individual e empresarial com a tranquilidade que todos devem ter pela segurança jurídica a ser garantida pelo Estado.

O cidadão ao sufragar o nome de um candidato, elegendo-o para um cargo no âmbito do Poder Executivo, tendo analisado o conjunto de propostas por aquele candidato defendidas, verificou que atende aos seus interesses pessoal e ideológico e em razão disso, protegido pela boa-fé, pela confiança legítima, deve estar apto a exigir a prevalência da segurança jurídica de forma a exigir o cumprimento daquelas promessas.

1.5 O inadimplemento das promessas eleitorais

No período que medeia o registro da candidatura até quinze dias após a diplomação, o registro poderá ser impugnado em decorrência dos ilícitos eleitorais, dentre eles, o abuso do poder econômico e fraude nas eleições. A fraude é um dos vícios insanáveis do negócio jurídico. Será analisado a seguir, os modos de inadimplemento das promessas eleitorais, seja por inexecutabilidade absoluta ou relativa, por vontade deliberada do governante ou ainda por fatos ou acontecimentos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis que possa impedir a realização ou execução das promessas lançadas por ocasião da campanha eleitoral.

1.5.1 Promessas eleitorais inexecutáveis

A regra de validade dos negócios jurídicos espraia-se por todos os ramos do Direito, sendo considerado inválido todo e qualquer negócio jurídico em que o objeto não seja possível física e juridicamente. Então o objeto absolutamente inexecutável é um objeto impossível de realizá-lo, desde logo, carreará seu promitente à produção de um ato ilícito.

Trata-se de nulidade absoluta, mesmo assim, é necessário que se analise se a impossibilidade é física ou jurídica. A impossibilidade será física quando contrariar as leis da natureza e as próprias forças humanas. Por

exemplo, um candidato a prefeito do interior do Goiás que promettesse trazer “um braço do mar” para sua cidade se fosse eleito. A impossibilidade jurídica do objeto diz respeito a contrariedade de algo expressamente proibido por lei. Se o candidato a Prefeito de Búzios, no interior do Rio de Janeiro, dissesse que se eleito fosse distribuiria vinte gramas de maconha para os visitantes turistas. Aqui não se abordará a polêmica discussão entre a ilicitude do objeto e a impossibilidade jurídica, considerando sua inocuidade no contexto.¹³³

Sopesados as questões previstas pela lei civil, há se analisar algumas das impossibilidades jurídicas decorrentes da própria atividade da administração pública, como a impossibilidade jurídica (i) por incompetência da função pública; (ii) por explícita inviabilidade financeira; e (iii) por inviabilidade técnica comprovada, conforme adiante se verá.

No Estado Democrático de Direito as competências estão delineadas por todo o ordenamento jurídico. A Constituição traz em seu artigo 84, as competências privativas do Presidente da República, o que significa que qualquer candidato a outro cargo que não o de Presidente, efetuar alguma promessa eleitoral relacionada com essas competências incidirá em absoluta impossibilidade jurídica do objeto, posto que a nenhuma outra autoridade estende-se tais competências.

No âmbito do Poder Executivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal serão elaborados Planos Plurianuais — PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias — LDO e Leis Orçamentárias Anuais — LOA. Lei federal estipula percentual máximo de endividamento dos entes federados, portanto, caberá ao candidato a cargo eletivo do Poder Executivo conhecer tais limites de modo a não efetuar promessas que extrapolem claramente os limites máximos previsto no ordenamento jurídico. O que pela ocorrência de promessas que ultrapasse aqueles limites dir-se-á que o objeto é juridicamente impossível, pois contraria disposição legal expressa.

A inviabilidade técnica para a realização de uma obra ou serviço na maioria dos casos está ligada ao estado da arte ou o nível tecnológico

¹³³ Cf. FIUZA, César. **Direito civil**: curso completo. 11 ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2008, p. 207.

alcançado, às condições físicas do local da obra ou serviço, o que na maioria das situações não é identificada no projeto básico, mas, somente quando da elaboração do projeto executivo. Não se exige conhecimento técnico dos candidatos a cargo eletivo, por isso, é razoável imaginar que algumas obras e serviços possam ser objetos de promessas em campanhas eleitorais que somente após os estudos técnicos executivos encontrem óbices técnicos à sua execução e serem diagnosticados como inviáveis ou inexequíveis.

Essa viabilidade técnica, em nada se confunde com o tipo de licitação previsto no artigo 45, § 1º da Lei n. 8.666,/1993, uma vez que esta está relacionada com a qualidade da melhor técnica enquanto aquela se refere a simples possibilidade ou não da realização da obra ou serviço, ou seja, tornando-os inexequíveis. No tipo licitatório o que se deseja é eleger aquela que melhor atenda à qualidade desejada para o empreendimento, objeto da licitação.

Adiante se verá que algumas promessas eleitorais são exequíveis, entretanto, por fatores temporais ou circunstanciais, tornam-se relativamente inexequíveis, o que poderá comprometer o conjunto de promessas efetuadas durante o processo eleitoral, mas que em alguma medida o promitente-eleito venha a ter alguma responsabilidade por sua inexecução.

Dentre os inúmeros fatores que possam vir a ocorrer, os mais preponderantes são aqueles (i) por insuficiência de recursos públicos; (ii) por falta ou inadequado planejamento; (iii) por simples negligência do agente político e; (iv) por acordo com a nova base aliada ou redirecionamento das políticas públicas por fatores supervenientes.

A maior parte das promessas não cumpridas são creditadas à inexistência ou insuficiência de recursos públicos para implementá-las. Isso por si só não elide a responsabilidade pelos compromissos assumidos em campanha, pois se já sabia com antecedência da inexistência desses recursos, assim operou em má-fé ao prometer o irrealizável.

A Constituição determina em seu artigo 174 que “o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este

determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Qualquer atividade ou empreendimento para ser eficiente, o planejamento tornou-se imprescindível, e o que a Constituição declara é óbvio, obrigando o administrador público a trilhar suas ações de forma planejada, cujo intuito maior é o uso eficiente dos recursos públicos. Esse direcionamento guarda sintonia com os princípios estampados no caput do artigo 37 da Constituição, em especial, o princípio da eficiência. Toda atividade da administração pública, necessariamente, deve perseguir o menor custo de gasto possível com a maior satisfação dos administrados.¹³⁴

A eficiência é um conceito metajurídico em que o seu significado deverá ser buscado, pelo menos, em suas linhas mestras, em outras ciências. A partir dessas linhas deverá o direito adequar o seu alcance para englobar o máximo possível às finalidades da administração pública. Nesse contexto, a eficiência como princípio constitucional é percebida em seu sentido amplo, abarcando a eficácia e efetividade. Faz-se necessário a atuação da administração pública de forma planejada, uma vez que o planejamento compreende a estipulação de metas, os instrumentos de aferição do cumprimento dessas metas, de sorte a possibilitar seus graus de acertos bem como eventuais correções, se necessárias.¹³⁵

O constituinte originário direcionou, que o planejamento é apenas indicativo para o setor privado, foi tão somente eufemismo, pois a complexidade administrativa de qualquer empreendimento, por menor que seja, em função de obrigações tributárias, fluxo de caixa, compromissos com fornecedores, relacionamento com clientes, com a fiscalização nos três níveis (federal, estadual e municipal), dívidas na rede bancária, relações trabalhistas, dentre outras. O planejamento no setor privado é o que define o sucesso ou a falência da empresa.

Os compromissos assumidos perante o eleitorado, no decorrer da campanha eleitoral, desde logo, deverá estar extremado em um planejamento sério, técnico e viável, de forma a possibilitar sua exequibilidade no exercício

¹³⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21-23.

¹³⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 646.

efetivo do mandato eletivo.

Ocorre, frequentemente, que as promessas eleitorais são feitas com o objetivo exclusivo de angariar a simpatia do eleitorado e com isso obter o sucesso na eleição.¹³⁶ Diz, popularmente, “prometer não empobrece”, a utilização desse brocardo pela classe política tornou-se uma coisa comum no contexto político brasileiro. Outras tantas promessas são negligenciadas ainda que factíveis, mas que por puro desleixo saem da pauta ou sequer entram no planejamento inicial das ações efetivas de governo.¹³⁷

No modelo de democracia representativa tradicional o vínculo entre eleitor e eleito se desfaz após o sufrágio. O Tribunal Superior Eleitoral — TSE tem pacificado suas decisões quanto às ações que pleiteiam direito de resposta quando adversários políticos são criticados por promessas inexecutáveis. As decisões têm sido na direção que tais críticas fazem parte do calor do certame eleitoral, não se constituindo, portanto, no ilícito previsto no artigo 41-A, da Lei n. 9.504/1997, que trata da captação ilícita de sufrágio.¹³⁸

O que se percebe é o desconhecimento geral do funcionamento da gestão pública. Há destacar-se que o primeiro ano de mandato será exercido

¹³⁶ GARCIA, Euclides Dussan; LEAL, Hector Enrique Ferrer. **Responsabilidad en el cumplimiento de las promesas de alcaldes y gobernadores en Colombia: trascendencia del voto en la democracia representativa y en la democracia participativa.** Disponível em: <<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10454/1/DussanGarciaEuclides2013.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

¹³⁷ ARELLANO, José Padilla. **La reglamentación de las promesas de campaña para ocupar los cargos de elección popular en México, y el fortalecimiento de los medios de control de La constitucionalidad.** Revista Mexicana de Estudios Electorales, 2014. Disponível em: <<https://somee.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/151>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

¹³⁸ Decisão nesse sentido – Processo: RE 504 AL; Publicado em Sessão, Data 9/9/2008; Julgamento: 09.09.2008; Relator ANDRÉ LUIZ MAIA TOBIAS GRANJA. Ementa: Eleitoral. Propaganda Irregular. Promessas não-cumpridas. Exploração política. Conteúdo ofensivo. Inocorrência. 1. A atribuição da pecha de incompetência, por erros que teriam sido cometidos pelo candidato enquanto administrador, não transborda os limites da crítica política contundente. 2. Não existe ilicitude na afirmação de que os eleitores teriam sido enganados pelo não cumprimento de promessas de campanhas. 3. Recurso provido. Processo: DR 1329 DF. Publicado em Sessão, 15/09/2006. Julgamento 15.09. 2006. Relator JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA. Ementa: Direito de resposta. Propaganda eleitoral. Ofensas. Meras críticas ao adversário político, imputando-lhe promessas não cumpridas. I - O programa eleitoral objeto da impugnação se limitou ao mero exercício da crítica ao adversário político, imputando-lhe promessas não cumpridas, dela não se extraindo ofensa passível de gerar o direito de resposta. II - Pedido indeferido. Unânime.

sob um plano orçamentário aprovado na legislatura anterior, portanto sem nenhum domínio do novo mandatário, quando não se tratar de reeleição. Isso já seria suficiente para que as inúmeras promessas efetuadas por aquele candidato que não é o atual gestor, e não sendo objeto da lei orçamentária anual torne-se praticamente inexecutável.

O modo como organizado o sistema político brasileiro, nessa fragmentação de agremiações partidárias não é incomum após a eleição, a necessidade de alinhamento programático com o conjunto de sua base de apoio político para que possa aprovar as matérias de interesse do governo. Essa necessidade gera o compromisso junto aos aliados, em regra, de realinhamento do programa de governo apregoado durante a campanha eleitoral. Inevitável que parte do programa irradiado durante o processo de eleição ficará prejudicado. Nessa situação específica ocorrerá uma frustração para todos aqueles que endereçaram seus votos àquele candidato eleito e a partir dessa nova perspectiva as promessas não serão cumpridas.

1.5.2 Promessas exequíveis e não realizadas

É verdade que nem toda promessa incumprida possa atribuir-se ao promitente-eleito algum grau de responsabilidade pelo seu inadimplemento. Inúmeros são os fatores capazes de romper esse nexo de causalidade, dentre eles, é possível enumerar-se (i) as decorrentes de fatos supervenientes justificadores; e (ii) por redirecionamento em decorrência de outros relevantes interesses públicos.

No âmbito da responsabilidade civil, “o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”, o que preceitua o Código Civil, em seu artigo 393. Essa é a regra geral para todo o direito, desde que norma especial não diga o contrário. Nas relações de consumo, a responsabilidade pelo fato do produto e do serviço poderá ensejar a exclusão do nexo causal, apenas nas hipóteses previstas nos artigos 12, § 3º e 14, § 3º.¹³⁹ Esse tema será abordado

¹³⁹ CDC – art. 12, § 3º - “O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar: I – que não colocou o produto no mercado; II – que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste; III – a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro”; art. 14, § 3º - “O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando

no quarto capítulo com maior profundidade.

Em qualquer economia do mundo, os recursos são em menores quantidades que as necessidades, pois estas são sempre ilimitadas, enquanto aqueles finitos e escassos. A ocorrência de novas demandas geradas pela sociedade é comum e necessário o redirecionamento ou remanejamento de recursos, inicialmente alocados para uma determinada ação para outra, em função das novas prioridades. A dinâmica que se processa a gestão de recursos públicos, em âmbito orçamentário tem complexidade intrínseca que existem vários instrumentos limitadores desses remanejamentos.

Isso faz com que promessas de campanhas eleitorais, ainda que exequíveis, possam ser postergadas ou até mesmo substituídas por outras prioridades, seja em função de fatos supervenientes e imprevisíveis (caso fortuito ou força maior), seja por redirecionamento em decorrência do surgimento de novas prioridades eleitas e de maior importância para a sociedade que as anteriores, colocadas em segundo plano.

1.6 Conclusões parciais

Da Idade Média, época em que surgiu os mandatos imperativos (*cahiers*) que eram verdadeiras instruções sobre as quais os representantes não poderiam fugir-lhes ao conteúdo do mandato até os dias atuais em que o mandato representativo começa seu declínio, o que fora por dois séculos, a maior invenção do regime democrático, não se pode dizer que reaparece os sintomas do mandato imperativo. De forma alguma, o que começa a florescer é uma forma de democracia mais participativa, muito provavelmente, com forte contribuição dos meios de comunicação em tempo real.

As mídias sociais, forma de comunicação de massa, principalmente entre os jovens, tornaram-se mecanismos de organização e produção de manifestações quase que de forma simultânea. Marcam-se manifestações para contestar a fala do Presidente em rede nacional de televisão, em questão de horas. É surpreendente o poder que a sociedade digital tem em suas mãos para produzir manifestações em todo o País, com panelaço, com acender-e-

provar: I – que, tendo prestado o serviço, o defeito inexistente; II – a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro”.

apagar de luzes, com vaias e tudo quanto a imaginação possa produzir em grupos *por whatsapp, facebook, instagram, twiter, telegran* e outros.¹⁴⁰

A natureza jurídica do mandato representativo, à luz dos movimentos sociais, que eclodem por todo o País, guarda sintonia com a democracia participativa em bem maior escala do que com a democracia deliberativa até então vigente. A sociedade ficou mais vigilante sobre seus representantes, exigindo mais mecanismos de transparência e, incrementados pela imprensa livre tem contribuído sobremaneira para o estágio atual. Portanto, o mandato político aproxima-se com bastante rapidez do mandato privado em que o representante deve exercê-lo no interesse e tão somente para a satisfação da vontade dos mandantes, não em sua individualidade, mas no seu todo.

Mandato representativo e mandato privado não são iguais. As cláusulas principais, do primeiro, estão expressas na Constituição, em seu artigo 3º, expressos nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Todas as promessas efetuadas em campanhas eleitorais devem guardar coerência com aqueles objetivos, não podendo afastar-se daquela direção, sob pena de atentar contra a Constituição.

No próximo Capítulo será analisado os arranjos institucionais, sua formação e os grupos de pressão e de interesses, *rent-seeking* e lobbies capazes de mudar a direção das ações políticas, utilizando-se do forte poder de influência sobre os agentes políticos, induzindo-os a produzir ações que atendam os interesses corporativos daqueles arranjos institucionais. Essas interferências são causas recorrentes de impactos sobre as promessas de campanhas eleitorais.

¹⁴⁰ São mídias sociais utilizadas pela internet e servem de comunicação entre grupos de pessoas, espalhadas pelo mundo inteiro.

CAPÍTULO 2

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A ESCOLHA PÚBLICA EM FACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os homens do governo fossem anjos, não seriam necessários controles externos ou internos. Ao estruturar um governo que deve ser administrado pelos homens sobre os homens, a grande dificuldade reside nisso: Primeiro, você deve permitir que o governo controle os governados; E, em seguida, obrigá-lo a controlar a si próprio. (James Madison, Federalistas 51, 1788)

As instituições estão funcionando. Vive-se, verdadeiramente, num estado democrático de direito. Essas assertivas são repetidas diuturnamente por políticos e meios de comunicação, apontando-se falhas de gestão, principalmente em função do tamanho do Estado na atividade econômica. Mesmo assim, diz-se que as instituições funcionam.

O primeiro conceito que se tem notícia sobre arranjos institucionais vem de Davis Lance e Douglass North, este último laureado com o Prêmio Nobel de Economia de 1993, o que para esses autores, um arranjo institucional seria o conjunto de regras que delinea o *modus operandi* dos agentes econômicos, cooperando e competindo em determinado ambiente institucional.¹⁴¹

Pode-se dizer que arranjos institucionais são as próprias regras (formais ou informais) que formatam o funcionamento de um conjunto de atividades econômicas específicas que interagem entre si (cooperando ou competindo), em uma dada sociedade, enquanto o ambiente institucional seria as regras gerais que parametrizam o funcionamento dos vários sistemas, em especial, o político, o econômico e também o social, sem que haja necessariamente uma competição entre eles.¹⁴²

¹⁴¹ DAVIS, Lance E; NORTH, Douglass C. **Institutional change and american economic growth**. London: Cambridge University Press, 1971, p. 7.

¹⁴² FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e sociedade**, v. 11, n. 1, p. 45-62, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643087>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

A teoria da escolha pública (*public choice*) procura demonstrar que o interesse público buscado pelas políticas públicas, ou seja, as decisões governamentais para eleger uma política A ou B, configuradas no interesse público, na realidade, esse interesse não deixa de ser conformado pelo conjunto de interesses pessoais de quem decide. O que se buscará analisar nesse ponto da pesquisa são os custos e benefícios relacionados à decisão ou à escolha por uma política A ou B.

A concretização de promessas eleitorais sérias depende, inexoravelmente, do nível de desenvolvimento alcançado por uma sociedade. Há estudos apontando o sucesso no crescimento econômico ligado à democracia, no sentido de maiores liberdades, mas, da mesma forma, outros fazem referência à democracia como obstáculo a um maior nível de desenvolvimento.¹⁴³

Comparando-os não se pode afirmar com segurança científica que o nível de democracia seja fator determinante para o alcance de um maior nível de desenvolvimento. Os que são favoráveis à teoria de que a democracia é obstáculo a um maior nível de desenvolvimento argumentam que em um regime democrático, quanto maior for seu nível, maiores serão as concessões de lado a lado. O consenso gera um alto custo. Enquanto os que argumentam o contrário, fazem referência ao fato real de que os Países desenvolvidos atualmente são os que detêm as democracias mais estabilizadas e vigilantes.¹⁴⁴

2.1 Ambiente e arranjos institucionais e políticas públicas

O termo democracia será tomado no mais amplo sentido de exercício das liberdades.¹⁴⁵ Está insculpida na cultura dos povos que a adotam como princípio universal.¹⁴⁶ É valor universal histórico que transborda no tempo e

¹⁴³ Cf. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16-17.

¹⁴⁴ Cf. DAVIS; NORTH, op. cit., p. 15-17.

¹⁴⁵ Cf. DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001, p. 47-55.

¹⁴⁶ Cf. COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. In: **Encontros com a Civilização Brasileira**, v. 9. Rio de Janeiro: Encontro com a civilização, 1979, p. 33-47.

espaço na dinâmica em que a própria sociedade evolui no conjunto de valores que interligam os membros desses grupos.¹⁴⁷

A democracia transmuda-se em espécie diferente conforme forem os ambientes e arranjos institucionais em que estiver inserida.¹⁴⁸ O ambiente institucional, englobando todo o conjunto de regras gerais, desde o sistema político-organizacional, o próprio ordenamento jurídico em toda sua extensão (leis, organização judiciária, efetividade e eficiência das decisões judiciais, partidos políticos, meios e mecanismos de defesa, dentre outros), o sistema econômico (atratividade, regulação e intervenção do Estado, incentivos, moeda e meios de troca), o sistema social (organizações civis, sindicatos, associações, fundações privadas, movimentos sociais, igrejas, e toda espécie de instituição privada que de alguma forma interfira no meio social), todo esse conjunto de instituições encaminham uma formatação especial de democracia.¹⁴⁹

Por sua vez, os arranjos institucionais, onde de fato, são geradas as interações comunicativas dos mais variados interesses entre os atores para formulação, discussão, aprovação e implementação de uma política pública tem um fluxo com velocidades altamente instáveis, pois, não há uma planificação clara e objetiva que seja capaz de ligar, coerentemente, o caminho burocrático que percorrerá uma determinada política pública, do seu nascedouro à sua execução efetiva.

2.1.1 Ambiente institucional: instituições e políticas

É possível encontrar-se uma infértil discussão acerca das diferenças entre instituições e políticas. Para Paul Pierson que faz severas críticas a essas discussões, diz ele que instituições e políticas são dois lados da mesma moeda, ambas postas num imbricamento inseparável, pois não existe uma sem a outra. Portanto, qualquer debate sobre suas divergências seriam inócuas. As

¹⁴⁷ Cf. FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 9.10.

¹⁴⁸ Cf. LIMA JÚNIOR, op. cit., p. 15.

¹⁴⁹ Cf. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, p. 19-22.

instituições são os reflexos das políticas e estas, da mesma forma são refletidas nos mesmos espelhos. O conjunto de regras que estabelece o cotidiano das pessoas, de forma indireta, são esses regramentos, que somatizados, constituem as políticas públicas geradas, seja propositalmente ou não, pelo próprio Estado.¹⁵⁰

A argumentação de Pierson fica fortemente vulnerável ao se analisar a indiscutível existência de instituições informais, cujas políticas públicas não as influenciam diretamente, estando em regra, fora de alcance. São exemplos fortes, os indivíduos que praticam atividades informais sem que o Estado possa alcançá-los, apesar de todo seu aparato coercitivo (poder de polícia, sistema tributário, leis trabalhistas, dentre outros).

Não se pode desprezar que, tanto as instituições formais como as informais interagem na sociedade como um todo, produzindo reflexos em toda a cadeia de políticas públicas, ainda que estas não consigam visualizá-las de modo perene em suas estatísticas ou até mesmo nas ações com intuito de reduzir seus impactos ou transformá-las em instituições formais.¹⁵¹ Sabe-se que mesmo as instituições formais não se aderem de forma perfeita e automática às diretrizes emanadas pelos governantes ou pelo império da lei.¹⁵²

É comum escutar que determinada política deverá ser institucionalizada, numa clara referência que a institucionalização será o fio condutor de sua perenidade. Esse é um equívoco trivial, considerando que a própria política cria suas instituições, sendo que o manejo dessas instituições, no caso específico, é que resultará num eficiente ou não arranjo institucional.

É o arranjo institucional que criará os contornos para uma implementação efetiva ou não das políticas públicas e, quando

¹⁵⁰ Cf. PIERSON, Paul E. Public policies institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2007, p. 116-120.

¹⁵¹ Cf. DIXIT, Avinash Kalamakar. **The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 23-26.

¹⁵² Relatos como: "ainda não estamos aplicando o novo Código de Processo Civil", frases ditas em alguns cartórios da justiça do Distrito Federal, isso mostra que as instituições não absorvem de forma imediata nem mesmo as regras estabelecidas formalmente, menos ainda, as instituições informais, que em regra, já não obedecem às regras estabelecidas.

institucionalizada torna-a, em maior medida, num grau de inflexibilidade, difícil de ser contornada.¹⁵³

Isso é o que os economistas chamam de *path dependence*, ou seja, a dependência da trajetória, o que significa dizer que uma política pública poderá encontrar obstáculos desde sua formulação até sua implementação, obstáculos esses criados pelas instituições, podendo ser inerente à própria estrutura orgânica da instituição ou ainda por deliberação intencional de seus agentes, estipulando sacrifícios à implementação da referida política.¹⁵⁴

Não se pode menosprezar as instituições, sendo que qualquer política pública, por melhor que seja seu desenho, sua formulação, haverá de contar com as instituições para o sucesso em sua implementação. Os caminhos a serem percorridos, desde a burocracia estatal, os interesses privados atingidos ou contrariados, as próprias vaidades humanas, todos esses ingredientes estarão presentes em toda trajetória de uma política pública, por mais bem intencionada que seja.

2.1.2 A função dos arranjos institucionais

A importância dos arranjos institucionais para a efetiva implementação e êxito das políticas públicas já é senso comum, de forma que GOMIDE e PIRES traçam seu conceito como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. É de perceber-se que não bastam fortes instituições, ou mesmo políticas públicas bem planejadas, mais do que isso, são necessários arranjos institucionais capazes de, num processo contínuo de interação, levar a cabo, com efetividade as políticas públicas ensejadas.¹⁵⁵

Para uma melhor compreensão, o exemplo da construção de um prédio, em que o proprietário da obra contrata um bom arquiteto, que por sua vez elabora um projeto impecável, o estruturalista faz os cálculos com primor, a empresa de engenharia contratada é idônea, com bastante experiência no

¹⁵³ Cf. FIANI, op. cit., p. 21-22.

¹⁵⁴ Cf. EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Tradução de Christina Bastos Trigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004, p. 39-41.

¹⁵⁵ GOMIDE; PIRES, op. cit., p. 20.

ramo, seus mestres de obras fazem jus ao título de mestre, entretanto a qualidade da mão de obra operária é, momentaneamente, contestável. Ou seja, não há uma perfeita interação entre todos os atores do processo de construção, o que certamente, estará em risco a qualidade do prédio como um todo, porque um dos arranjos não funcionou. Esse mesmo fenômeno ocorre diuturnamente no âmbito da aplicação das políticas públicas. Em outras palavras, isso pode ser chamada de capacidade.

No Estado enquanto instituição democrática, dizer de sua capacidade de implementar com efetividade uma política pública é constatar que os arranjos institucionais estão em conformidade para tal. Essa capacidade pode ser vista sob dois pontos distintos: (i) a técnico-administrativa e (ii) a de cunho político.

A primeira estaria na órbita do executar com eficiência, utilizando o instrumental burocrático e gerencial, produzido pela administração pública, no espírito weberiano, com os refinados controles de *input* e *output* de forma a produzir os resultados esperados, com o máximo de satisfação social, ao menor custo possível.

A segunda, a capacidade política, tão importante quanto a técnico-administrativa, uma vez que a habilidade político-negocial entre os mais variados atores são de suma importância para a mitigação de conflitos e abrandamento de descontentamentos em decorrência dos mais variados interesses particulares que, eventualmente, possam ser prejudicados.¹⁵⁶

A dimensão política, enquanto capacitação dos agentes do Estado para viabilizar a implementação de alguma política pública que, de alguma forma, venha contrariar interesses institucionais formais ou informais tem importância ímpar, considerando que as instituições estatais e não estatais, de esferas de poderes distintos (Ministério Público, Agências Reguladoras, Banco Central, Judiciário, sindicatos, movimentos sociais e outros), com tais interferências

¹⁵⁶ CINGOLANI, Luciana. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013, p. 28-30. Disponível em: <<http://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em 18 jan. 2017.

poderão acarretar enormes custos adicionais, normalmente, com paralisações de obras ou serviços, que ao final tornam-as com valores bem acima dos orçamentos iniciais, trazendo enormes prejuízos ao plano orçamentário, bem como às legítimas expectativas daqueles que se beneficiariam com a obra ou serviço no prazo inicialmente estipulado.

Não há dúvida de que os arranjos institucionais dotam os Estados, enquanto propulsor do desenvolvimento e garantidor da democracia como sendo de sua essência a utilização de todo seu aparato técnico-científico, administrativo, burocrático e político para a efetiva implementação de políticas públicas com sucesso, esse, significando melhoria da qualidade de vida dos cidadãos com o máximo de satisfação e o mínimo de dispêndio de recursos públicos.

Por fim, diz-se que o poder das instituições e arranjos institucionais para criar obstáculos à realização de promessas ou programas de governo não é nada desprezível. O Administrador deverá levar em consideração todos esses obstáculos quando formular suas propostas ou promessas eleitorais. Esses arranjos institucionais podem ser alterados em razão de alianças políticas e partidárias com o objetivo de formar maioria parlamentar. Quando isso ocorrer, inicia-se um processo de coalizão de forças políticas, matéria a ser verificada na próxima subseção.

2.1.3 As políticas públicas em face do Presidencialismo de coalizão

A importação do sistema político Americano para substituir a Monarquia Parlamentarista brasileira vigente até 1889 tem perdurado com espasmos de regularidade institucional e profundas crises durante todos esses anos. Este é um imbróglio não resolvido desde a proclamação da República, com curtos hiatos de estabilidade, à custa de regimes de exceção (1937-1945 e 1964-1985).

O presidencialismo de coalizão nasce com a forte crise da democracia representativa. Os indivíduos passaram a desacreditar de forma mais efusiva na classe política. O sistema partidarismo passou a atrair muito mais pessoas preocupadas em galgar degraus em suas vidas pessoais do que buscar a

satisfação e maximização do bem-estar social.¹⁵⁷ O sistema político e o partidário são “indutores de criminalidade”. Conforme avaliação de Luis Roberto Barroso, aqueles sistemas não operam adequadamente, produzindo distorções e constantes instabilidades de governabilidade, e ainda, caso não se alterem esses sistemas, a mercantilização do voto continuará operando.¹⁵⁸

A fragmentação partidária e o sistema de voto proporcional têm produzido todos os ingredientes necessários à atual crise de representação. Os estratosféricos dispêndios das campanhas eleitorais, o acirramento da concorrência eleitoral intrapartidária produz desarranjos institucionais de tal monta que o sistema de freios e contrapesos não tem sido suficiente para manter a estabilidade político-governamental.¹⁵⁹

Para estudiosos do assunto como Maurice Duverger,¹⁶⁰ Arend Lijphart,¹⁶¹ Rein Taagepera,¹⁶² Matthew Shugart¹⁶³ os sistemas eleitorais que utilizam a representação proporcional tendem ao multipartidarismo e, invariavelmente, geram governos de coalizão, com possibilidades de formação de governo fraco, necessitando diuturnamente a concessão de benefícios e liberações de recursos para manutenção da coalizão, que por sua vez transforma os orçamentos em deficitários.

O sistema majoritário tende ao dualismo partidário, governo forte formado por um único partido, cujos projetos para serem aprovados no Parlamento não têm o alto custo patrocinado pelo governo de coalizão, em que os cargos ministeriais são preenchidos, naturalmente, pelo partido governante.

¹⁵⁷ ARAGÃO, Murilo de. **Reforma política: o debate inadiável**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 15-16.

¹⁵⁸ BARROSO, Luis Roberto. Barroso diz lamentar condenação de Genoino por ele ter combatido ditadura. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2013. Entrevista concedida a Maria Oliveira.

¹⁵⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 27-50.

¹⁶⁰ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 274-289.

¹⁶¹ LIJPHART, Arend. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 209-2012. O autor aponta apenas dois casos de exceção ao contraste entre representação proporcional e majoritária em face do dualismo partidário – o Canadá e a Áustria.

¹⁶² TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. **Seats and votes**. New Haven: Yale University Press, 1989, p. 17-21. Para os autores: “a) fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o multipartidarismo; b) fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem o bipartidarismo.”

¹⁶³ *Ibidem*.

Apesar das críticas recebidas pelos autores, acima citados, as suas observações empíricas não são leis matemáticas puras, são dados probabilísticos tendenciais, observados numa rigorosa análise comparativa entre vinte e sete democracias (Arend Lijphart). Aplicando-se os conceitos levantados por aqueles cientistas políticos ao caso brasileiro pode-se dizer que em alguma medida há uma conformação com o sistema político brasileiro.

O conjunto de fatores que transformaram o sistema político a partir da Constituição Federal de 1988, a governabilidade mostra sinais de fadiga e exaustão, o que em menos de um quarto de século dois Presidentes da República sofreram Processo de Impedimento, ambos em decorrência de graves crises econômicas, cujo apoio parlamentar esvaziou-se numa rapidez impressionante, dado a fragmentação da base de apoio.

A estrutura político-partidária brasileira carrega consigo um quadro patológico crônico, cujas defesas retroalimentam o processo de desgaste e deletério a ser combatido. As lideranças políticas capazes e competentes para alterar o *status quo* não têm interesse em transformá-lo porque dele são beneficiários.

Os principais fatores identificados para a manutenção do sistema vigente pode ser enumerado assim: (i) ser uma federação; (ii) uma combinação de regras eleitorais de sistema de representação proporcional com lista aberta; (iii) sistema partidário altamente fragmentado, cuja maioria são débeis e oportunistas; e (iv) governo de coalizão ampla e multifacetada, de ideologias díspares.¹⁶⁴ Esse conjunto de fatores culminará em apenas dois resultados possíveis — ingovernabilidade ou orçamento altamente deficitário. Essa é a radiografia política do Brasil das últimas três décadas.¹⁶⁵

Em estudo crítico matemático e sociológico, Nicolau e Schimitt demonstram que as observações de Duverger e Lijphart não estão presentes

¹⁶⁴ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 265-301.

¹⁶⁵ Cf. DUVERGER, p. 387-460.

nas causas produtoras do fragmentarismo partidário brasileiro. Adiantam que essas causas devem ser buscadas em “outras esferas do sistema político”.¹⁶⁶

Na megaoperação contra a corrupção no Brasil, em depoimento prestado ao Tribunal Superior Eleitoral, ex-Diretor de Relações Institucionais do grupo empresarial Odebrecht, Alexandrino Alencar, contou que pagou um total de R\$ 21 milhões, em espécie, em partes iguais, a três partidos políticos (PROS, PCdoB e PRB) em troca do tempo de televisão para a campanha eleitoral presidencial de 2014, em favor da chapa Dilma/Temer.¹⁶⁷ Isso denota que partido político no Brasil tem tido finalidades espúrias, além daquelas institucionais de representação popular.

A Constituição, em seu esboço original, elaborada pela “Comissão de Notáveis” tinha toda uma configuração parlamentarista. Entretanto, quando dos debates nas comissões temáticas e finalização do texto pelo Relator transmutou-se para o Presidencialismo com aprovação de cláusula obrigatória de chamada plebiscitária em 1993, para escolha entre forma de governo Monarquia ou República; e regime de governo Presidencialismo ou Parlamentarismo.

Realizado o plebiscito em 21 de abril de 1993, 66,26% dos eleitores escolheram a forma República, enquanto apenas 10,25%, a forma Monarquia. Quanto ao regime de governo, 55,67% escolheram o Presidencialismo, enquanto 24,91% escolheram o Parlamentarismo.¹⁶⁸

O resultado desse plebiscito foi ter deixado uma Constituição anacrônica, formalmente presidencialista e estruturalmente parlamentarista. O Congresso querendo governar (barganha dos cargos públicos), o Poder Executivo legislando (Medidas Provisórias). Prova disso, são as emendas orçamentárias parlamentares individuais. Até o advento da EC n. 86/2014, as

¹⁶⁶ NICOLAU, Jairo Marconi; SCHIMITT, Rogério. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

¹⁶⁷ Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 194.358/DF**. Rel. Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, j. 09.06.2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/acompanhamento-processual-push>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

¹⁶⁸ Cf. Ibidem. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resultado plebiscito de 1993. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

Emendas Individuais Orçamentárias somente eram liberadas para execução daqueles parlamentares aliados e alinhados ao Poder Executivo.

A chamada PEC do orçamento impositivo (1,2% sobre o total da Receita Corrente Líquida, do último exercício), aprovada em dezembro de 2014, traz uma obrigatoriedade dos recursos serem liberados. Mesmo sendo impositivo tal orçamento, há previsão de que ocorrendo frustração de receitas os valores orçados serão também reduzidos. Nesse contexto, volta o ciclo anterior, ficando novamente sob a égide do Poder Executivo, quais emendas serão liberadas ou não.¹⁶⁹

Esse fato ficou evidenciado por ocasião da aprovação do Relatório de não-admissibilidade de autorização na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados para que o STF processe o Presidente da República por crime de corrupção e lavagem de dinheiro, em que foram liberadas emendas parlamentares em troca de votos favoráveis ao Presidente Michel Temer.¹⁷⁰

Outro fator de grande influência no multipartidarismo é o financiamento público-partidário. Em conformidade com a Lei n. 9.096/1995, em seu artigo 41-A, do total do Fundo Partidário, todos os partidos que atendam os requisitos constitucionais receberão 5%, enquanto os demais 95% serão rateados entre os partidos de forma proporcional ao número de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara de Deputados. O Fundo Partidário é constituído das doações recebidas de pessoas físicas, das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral e da alocação mensal feita em decorrência da lei orçamentária anual. Isso torna a entidade Partido Político um grande negócio financeiro para aqueles que os administra.

¹⁶⁹ Cf. CF, artigo 167, alterado pela inclusão dos parágrafos 9º a 18.

¹⁷⁰ Cf. MODZELESKI, Alessandra. **Governo liberou R\$ 134 milhões em emendas a deputados “Pró-Temer”, diz ONG.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/governo-pagou-r-134-milhoes-em-emendas-a-deputados-pro-temer-diz-ong.ghtml>>. Acesso em: 18 jul. 2017. A repórter coleta as seguintes informações: “Levantamento da ONG Contas Abertas aponta que o governo federal liberou em junho R\$ 134 milhões em emendas parlamentares a 36 dos 40 deputados que votaram a favor do presidente Michel Temer na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Os deputados que votaram contra o presidente tiveram liberados no mesmo mês R\$ 66 milhões em emendas (metade do valor dos pró-Temer).”

Há trinta e cinco partidos registrados no TSE e mais cento e vinte e um com pedidos de registro em tramitação.¹⁷¹ Esse modelo político transformou o parlamento brasileiro em agregados de representantes corporativos (bancada ruralista, bancada evangélica, bancada de sindicalistas, bancada da bala, dentre outras). Cada uma dessas representações busca mais benefícios e privilégios para suas corporações, gerando mais ineficiência do Estado.

Os arranjos institucionais são fruto do modelo eleitoral, representação proporcional, cuja eliminação somente ocorreria pela adoção do sistema distrital puro, em que a unidade territorial fosse dividida em tantos distritos quanto fosse o número de assentos no parlamento, pelo que o ceifaria totalmente, produzindo o desmanche desse sistema corporativista.

Nenhuma alteração dessa magnitude será aprovada por quem tenha seus interesses contrariados. Outra solução radical seria a desprofissionalização da política, eliminando toda e qualquer espécie de reeleição para o mesmo cargo, ou seja, criar desestímulos para a transformação da política em profissão (por exemplo: o exercício de um cargo eletivo somente poderia ser exercido por um mandato). Inconcebíveis pelos profissionais atuais.

O que se observa no Estado brasileiro é uma completa apatia do povo em relação ao exercício da política, cujos espaços são preenchidos por oportunistas profissionais, com raríssimas exceções, encorajados pelas benesses e privilégios da Corte, quase que um salvo conduto para a criminalidade, produzindo orçamentos cada vez mais deficitários.

Partindo-se das premissas levantadas por Nicolau e Schimitt sobre as causas da fragmentação partidária no Brasil de que não está diretamente ligada às causas gerais defendidas por Duverger, as raízes mais profundas de todas essas mazelas são fecundadas pelo desvio de caráter e certeza de impunidade dessa parcela de brasileiros que teimam em desprezar os

¹⁷¹ Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos em formação**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

princípios mais basilares da Constituição: o respeito à dignidade e aos ditames da justiça (como sinônimo de equidade).

Assim, um dos arranjos institucionais mais importantes que influenciam o cumprimento das promessas eleitorais por parte dos Chefes de Poder Executivo são as coalizões perpetradas para dar governabilidade. Esse sistema leva, inexoravelmente, a exigir do Presidente da República um extraordinário poder de articulação política, governando sobre uma linha tênue entre o lícito e o ilícito de forma a atender as recorrentes exigências da base parlamentar.

2.2 Políticas públicas: ciência ou práxis burocrática

A concepção inicial de Estado foi no sentido de gerar proteção ao povo contra invasores externos e ser o árbitro dos conflitos internos, gerando a pacificação social. Foi com a Magna Carta de 1215, do Rei João Sem Terra, que se acrescentou àquelas duas funções — a proteção à propriedade privada, o Estado passou a garantir o direito de propriedade.¹⁷²

Após a revolução francesa a tríade criada como sentimento universal — a liberdade, a igualdade e a fraternidade passou a exigir do Estado uma função além daquelas garantidoras contra agressores externos e internos, mas também uma nova posição no sentido de prover minimamente alguns outros serviços à comunidade. Naquela época ainda não se conhecia a terminologia “políticas públicas”, não em sua essência, pois já se faziam algumas ações que hoje se chamaria de políticas públicas.¹⁷³

O uso e estruturação de políticas públicas de forma acadêmica e como área do conhecimento humano veio a ocorrer após a segunda guerra mundial, com a polarização das duas grandes potências mundiais que se formaram (Estados Unidos da América e União Soviética). A partir daí, utilizando-se das ferramentas da teoria dos jogos¹⁷⁴ (de John von Neumann e Oskar Morgenstern), passou-se a estudar de forma científica as políticas públicas,

¹⁷² Cf. SOUZA, Celina Maria. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

¹⁷³ Cf. SOUZA, op. cit., p. 20-45.

¹⁷⁴ Cf. NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1953, p. 31-43.

notadamente, quanto aos elementos decisores, de intensa utilização pelos agentes públicos.

É a partir de então que políticas públicas passaram a ser analisadas sob o aspecto acadêmico e científico, no âmbito das ciências sociais. Os conceitos levantados nesta pesquisa concernente à política pública não encontra grandes divergências na doutrina, é senso comum tratar-se de um conjunto de ações de natureza político-administrativa para uma finalidade de agregar valor em alguma atividade que gere bem-estar social, ou que interfira na vida da cotidiana da população. Entretanto, há quem afirme que não somente ações positivas são consideradas políticas públicas, mas até inações (ou não fazer nada) pode ser também uma opção de política pública, fazer ou não fazer.¹⁷⁵

2.2.1 Políticas públicas em seu aspecto ontológico

No conjunto de ações propugnadas pelo Estado visando uma alteração no meio em que vive determinado grupo social estará incluído, certamente, aspectos de uma ou várias políticas públicas. Os arquétipos dessas ações deverão levar em consideração todo o conjunto de atores que interagirão em toda sua trajetória (*path dependence*). Daí a importância da compreensão das estruturas fundantes que se conformam as políticas públicas, pois seus resultados recebem influxos internos e externos, influenciando os decisores quanto a elaboração, acompanhamento, decisões e implementações.¹⁷⁶

Política pública é uma área do conhecimento em que está sombreada por inúmeras disciplinas apesar de vista como subárea da ciência política, o que se verifica na sociologia, na economia, na psicologia e no próprio direito. Produz reflexos em praticamente todos os campos da atividade humana, pois tem como eixo central o bem-estar da sociedade em suta totalidade, na confluência de suas próprias diferenças.

Sob o aspecto histórico é possível traçar-se uma linha do tempo acerca do seu aparecimento, ressaltando que de início não se tinha o conceito de

¹⁷⁵ Cf. DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice Hall, 1984, p. 15.

¹⁷⁶ Cf. DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Massachusetts: Harvard University Press, 1977, p. 107-110.

política pública da forma estrutural que se tem neste início de século XXI, pelo que se pode depreender dois seguintes marcos:

(i) quando Harold Dwight Lasswell entre os anos 1930 e 1940 publicou *Politics: who gets what, when, how*, introduzindo nessa obra uma análise da política pública com o espírito de apaziguar interesses que chamou de racionalismo, podendo ser traduzido em conhecimento científico, de como se operava os governos e ainda no desafio maior de produzir uma dialética envolvendo pesquisadores, grupos de pressão e governos.¹⁷⁷

(ii) Herbert Alexander Simon laureado com o Nobel de Economia de 1978, na década de 1950 com sua obra *Administrative Behavior* introduz nova concepção sobre a escolha racional, defendendo a limitação dessa racionalidade por meio do processo do conhecimento racional, ou seja, quanto maior for o nível de conhecimento do indivíduo sobre as variáveis que possam influenciar sua decisão, sua racionalidade decisória poderá sofrer mitigações relevantes, e vai ser determinante na eleição de políticas públicas adequadas ao ponto mais próximo que gere o máximo de satisfação, criando mecanismo de autodefesa para impedir a maximização de interesses particulares.¹⁷⁸

(iii) De 1950 a 1970, período que repercutiu fortemente as concepções de Herbert Simon e Harold Lasswell sobre a racionalidade, considerada como comportamento normal do indivíduo, tais considerações não passou despercebidas das críticas de Charles Edward Lindblom, em suas obras *The science of muddling through* e *Still muddling, not yet through*, consideradas principais referências críticas ao modelo de política pública centrada apenas no racionalismo, pelo que propôs a inclusão de outras variáveis, tais como as interrelações de poder bem como uma melhor interação entre as fases do processo decisório.¹⁷⁹ Da formulação à implementação de uma política pública

¹⁷⁷ LASSWELL, Harold Dwight. *Politics, who gets what, when, how*. **The American Political Science Review**, vol. 30, n. 6 (Dec., 1936), pp. 1174-1176. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1948299>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁷⁸ SIMON, Herbert Alexander. **Administrative Behavior**: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. 3. ed. London, UK: Collier Macmillan Publishers, 1976, p. 271-275.

¹⁷⁹ LINDBLOM, Charles Edward. *The science of muddling through*. **Public administration review**, v. 19, n. 2, 1959, p.78-88. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ocorrem uma complexidade de atos não estanques, cuja avaliação não pode desconsiderar o próprio processo de escolha, os agentes burocratas, os partidos políticos e os grupos de pressão (interesses econômicos ou ideológicos).¹⁸⁰

(iv) O maior avanço na compreensão da natureza política decisória veio pelas mãos de David Easton, em sua obra *A framework for political analysis* por ser considerada a mais imponente estrutura teórica emergida do movimento comportamental da ciência política, na segunda metade do século XX. Desenvolve uma teoria de sistemas para incorporar a política dentro de um complexo sistema que se autorrelaciona num processo de retroalimentação a partir da formulação, implementação, resultados e ambiente em que se desenvolve.¹⁸¹

A ciência evolui em seu dia-a-dia com propósitos. O desenvolvimento de técnicas e o aperfeiçoamento de instrumentos capazes de produzir uma aferição segura não eliminam os fatores humanos que de forma transversais ignoram técnicas, respeito e espírito humanitário para ultrapassarem as linhas da ética e da responsabilidade. Nem por isso, pode se negar que o avanço tecnológico tem posicionado inúmeras ferramentas capazes de mitigarem em grande medida os desvios comportamentais.

2.2.2 A estruturação das políticas públicas

O primeiro grande pilar na estrutura das políticas pública é o suporte de recursos orçamentários e financeiros. Não se pode imaginar em executar uma política pública se não houver disponibilidade de recursos para tal. Um dos maiores fatores para o não cumprimento de promessas eleitorais corresponde exatamente à indisponibilidade de recursos. As receitas que compõem os fundos públicos estão a depender de uma multiplicidade de variáveis econômicas.

¹⁸⁰ LINDBLOM, Charles Edward. Still muddling, not yet through. **Public administration review**, v. 39, n. 6, 1979, p. 517-526. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/976178>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁸¹ EASTON, David. A framework for political analysis. **American Political Science Review**, v. 59, n. 4, 1965. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1953219>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Com o fim do Estado patrimonialista, a forma de angariar recursos para fazer face ao custeio da administração pública e os custos dos investimentos em políticas públicas são as receitas derivadas. São os tributos o meio que dispõe o estado moderno para financiar todas as atribuições estatais. Esse fato, por si só, já se constitui em uma política pública, pois o sistema tributário é uma interferência direta do Estado na seara patrimonial do cidadão, reduzindo-lhes sua própria capacidade financeira.

O sistema tributário poderá ser utilizado como política pública, na medida em que uma parcela da população fica fora do âmbito de exigência contributiva. Portanto, em qualquer atividade que o Estado possa, de alguma forma, interferir na vida do cidadão, alterando-lhe, ainda que seja para reduzir seu patrimônio ou mantê-lo, estará no contexto de uma política pública.

O segundo pilar de sustentação das políticas públicas, não menos importante, são os atores envolvidos no curso do processo, desde sua formulação até sua implementação efetiva. Dentre esses atores, a burocracia estatal com a dimensão mais ampla que lhe dava Max Weber. É ponto crucial para sua retirada da inércia inicial.¹⁸²

Entenda-se por burocracia estatal todo o conjunto de agentes públicos, desde o servidor público, o ocupante de cargos em confiança, os terceirizados que laboram nas atividades administrativas de uma forma em geral, trabalhando direta ou indiretamente no curso do processo das políticas públicas, compreendendo as análises de aferição, respondendo as questões formuladas por Lasswell — quem ganha o quê, quando e como, ao aplicar determinada política pública.¹⁸³

Dentre os atores, além dos que compõem a burocracia estatal, os *stakeholders*, esses no sentido técnico das ciências da administração, ou seja, todos aqueles que tenham algum interesse nas ações de uma instituição, podendo esta ser uma organização estatal ou não. São exemplos, as pessoas ou entidades, cujas ações possam interferir de alguma forma em seu cotidiano

¹⁸² WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015, v. 1, p. 142-161.

¹⁸³ LASSWELL, op. cit., p. 1174-1176.

— os financiadores, as autoridades ambientais, os clientes, os fornecedores de insumos ou prestadores de serviços, dentre outros.

2.2.3 Tipologias das políticas públicas

Inúmeras são as tipologias apresentadas pela doutrina. A classificação assume uma importante característica como posição estratégica pelos decisores, considerando a relação custo/benefício gerados, notadamente, pela visibilidade política diante da população afetada. Uma das primeiras tipologias apresentada foi a de Theodor Lowi, que ficou conhecida como “abordagem das arenas”, pelo que selecionou quatro arenas aglutinadoras de possíveis políticas que seriam tomadas por um decisor político — (i) as políticas distributivas; (ii) as políticas redistributivas; (iii) as políticas regulatórias e (iv) políticas constitutivas.¹⁸⁴

Em relação às políticas distributivas ocorre uma alocação de recursos em uma parcela específica da sociedade, cujo delimitador pode ser um grupo social específico, um espaço territorial singular, sendo que o financiamento é distribuído por toda a sociedade, provém da arrecadação geral, sem nenhuma especificidade. Normalmente são políticas assistencialistas. Tome-se como exemplo o programa Bolsa Família; a construção de uma creche para atender demanda de um bairro determinado; a construção de um posto de saúde ou até mesmo um hospital; a instalação de uma quadra poliesportiva, dentre outras.

Quanto às políticas redistributivas, essas visam, essencialmente, reduzir desigualdades sociais ou regionais, sendo financiadas por uma parcela da população em benefício de outra menos favorecida, havendo claramente uma redistribuição das riquezas. Esse tipo de política é grande geradora de conflitos, sempre havendo discordância dos grupos transferidores. São exemplos dessas políticas: a desapropriação para fins de reforma agrária; os fundos de participação dos Estados e Municípios, em que ocorrem uma transferência maior para Estados e Municípios mais pobres, sistema muito criticado pelos Estados produtores de riquezas.

¹⁸⁴ LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago, 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/974990>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

Como terceira espécie dessa tipologia tem-se as políticas regulatórias que interferem, sobremaneira, na atividade econômica, não exclusivamente, mas com preponderância, orientando ou tornando obrigatório, comportamentos na sociedade em geral. As normas que regulamentam atividades de produção e comercialização de produtos farmacêuticos; a vigilância sanitária, por meio de normas fitossanitárias; as normas que tratam da proteção ao meio ambiente; as leis trabalhistas; o Código Nacional de Trânsito, dentre outras.

Por fim, as políticas constitutivas, também conhecidas como políticas estruturantes. São os fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito, representados pelos princípios constitucionais determinantes das regras do jogo político. São os próprios referenciais das políticas públicas, o que se poderia chamar de “as regras do jogo político” estabelecendo todo o norte do sistema de políticas públicas. Dentre elas, em primeira posição está a própria Constituição Federal, os regimentos das casas legislativas, o regimento dos tribunais, a própria ordem estabelecida, própria do regime democrático.

Outras tipologias foram criadas por inúmeros doutrinadores, não havendo grandes diferenças substanciais entre elas, verifica-se que as alterações são praticamente em decorrência da escolha terminológica, pouca alterando o sentido teleológico da classificação. Mesmo assim, faz-se necessário o registro tipológico de políticas públicas quanto ao setor em que são executadas ou implementadas — (i) as políticas sociais voltadas diretamente ao provimento de serviços de garantias dos direitos sociais, tais como serviços de saúde pública e de educação; (ii) as políticas econômicas aplicadas diretamente a regular os fatores da economia, tais como a política fiscal, monetária, cambial, industrial, agrícola, de transportes públicos, do modal ferroviário, dentre outras.¹⁸⁵

2.2.4 Políticas públicas como elemento de concretude da democracia

A democracia é um processo contínuo da evolução do Estado, enquanto forma de governo, na medida em que os direitos e garantias sociais prezam pela busca da redução das desigualdades sociais e regionais, carece de instrumentos que possam materializar esse conjunto de direitos com mais

¹⁸⁵ TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 30-42.

efetividade. A concretização dos objetivos da República que possibilitarão uma maior consolidação da democracia só ocorrerá pela implementação de políticas públicas.¹⁸⁶

A grande discussão teórica é saber em que ponto a esfera jurídica passa a ter abrangência sobre as concepções do mundo político. Dizendo de outra forma, em que ponto passa o direito a atuar em sistema de controle das políticas públicas. Ou, melhor ainda, se pode o direito interferir nas políticas públicas. Se o direito estaria autorizado, constitucionalmente a desvelar a substância de determinada política pública.

Para Maria Paula Dallari Bucci, o alargamento da interpretação do direito nas ações de política pública é decorrência natural da transformação do Estado democrático de direito, cuja sociedade tem sido mais exigente na prestação jurisdicional, uma vez que os princípios democráticos constitucionais da igualdade, liberdade e proteção máxima à dignidade da pessoa humana, servem de força motriz para um maior envolvimento do direito em face das políticas públicas, sob pena de não se realizar a materialização dos principais objetivos da República, estatuídos na Constituição.¹⁸⁷

Bobbio, ao abordar o tema da interseção entre política e direito, esclarece inicialmente sobre a complexidade operada nessa interrelação, fazendo comparação didática entre política e economia, para argumentar que cada uma está sediada em campos de atuação diferente; entre política e a moral, que paira sobre elas não passa de uma simples questão de avaliação das respectivas ações que cada uma carrega. Entretanto, ao se defrontar entre direito e política o sombreamento que reside sobre ambos é de difícil separação, como se quimicamente fosse uma mistura homogênea, cuja separação não se pode recuperar as propriedades intrínsecas anteriores.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Cf. OHLWEILER, Leonel. **A construção e implementação de políticas públicas**: desafios do Direito administrativo moderno. Verba Juris, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007, p. 269-300.

¹⁸⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241-245.

¹⁸⁸ BOBBIO, op. cit., p. 232-233. Estabelece as seguintes diretrizes: “Quando por direito se entende o conjunto de normas, o sistema normativo, dentro do qual se desenvolve a vida de um grupo organizado, a política tem a ver com o direito sob dois pontos de vista: enquanto a ação política se exerce através do direito, e enquanto o direito delimita e disciplina a ação política. Sob o primeiro aspecto, a ordem jurídica é o produto do poder político. Onde não há

Se o direito está em comunhão com a política, pode-se dizer que desde sua formulação, as políticas públicas são verificáveis juridicamente, não apenas sob o aspecto formal, mas, sobretudo, em sua substância e essa é que determinará a materialização da democracia. Será por meio do Direito Público, especialmente, sob o regramento do Direito Administrativo que se analisará essa colmatação.¹⁸⁹

As políticas públicas são implementadas para atingir os objetivos do Estado. São, portanto, serviços públicos, por meio da prestação de serviços públicos o Estado implementará suas políticas públicas, levando à concreção mais ampla possível da democracia, como dizia Hely Lopes Meireles, “serviço público é todo aquele prestado pela administração pública [...] sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.¹⁹⁰

Políticas públicas, em última análise também são serviços públicos, a disciplina regente será o Direito Administrativo. Embora se conceba a ideia de que políticas públicas, em regra, estão retratadas em planos e programas, na intensa atividade de planejamento, apenas como diretrizes no encaminhamento abstrato ideológico do seu idealizador, não se pode negar, que tais planos ou programas alimenta-se do primeiro requisito do Direito Público, uma autorização legislativa, ou seja, que esteja perfeitamente adequada ao princípio da legalidade, exigência constitucional primeira em relação à Administração Pública.

A máxima efetividade dos direitos fundamentais é exigência constitucional que somente por meio de políticas públicas adequadas e

poder capaz de fazer valer as normas por ele estabelecidas recorrendo também em última instância à força, não há direito. [...] o nexo entre o poder político e o direito é simples: uma vez definida uma ordem jurídica, entendida exclusivamente como direito positivo, na qualidade de ordem coativa, ou seja, na qualidade de conjunto de normas que são feitas para valer contra transgressores também recorrendo à força [...], a existência de uma ordem jurídica depende da existência do poder político”.

¹⁸⁹ Cf. SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (Econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 265-278.

¹⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 290. Também dizia o autor que “não é a atividade em si que tipifica o serviço público, visto que algumas tanto pode ser exercida pelo Estado quanto pelos cidadãos, como objeto da iniciativa privada, independentemente de delegação estatal, a exemplo do ensino, que ao lado do oficial existe o particular, sendo aquele um serviço público e este não”.

exequíveis poderão reduzir o déficit de igualdade, principalmente em decorrência do vale que separa os muitos ricos dos muitos pobres, considerando tratar-se de um dos objetivos da República: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdade sociais e regionais”. O controle para o cumprimento dessas normativas faz-se pelos instrumentos de aferição e respectivos processos administrativos.

2.2.5 Políticas públicas em face das estruturas de poder

É por demais comum, quando das campanhas eleitorais as promessas de realizações por parte dos candidatos a cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo, efetuarem promessas semelhantes, muitas vezes iguais — como por exemplos — “construirei um hospital”; “construirei uma quadra poliesportiva”; “reduzirei o valor do IPTU”; “vou criar milhares de empregos”. Dentre tantas outras promessas que em grande medida não diz respeito à competência individual daquele candidato, e ainda, algumas vezes sequer diz respeito à organização do Poder para o qual estará sendo eleito o promitente.

Resta analisar de quem é efetivamente a competência para propor políticas públicas realizadoras dos objetivos da República ou mesmo que gerem a maior satisfação das necessidades da coletividade. De logo, há observar-se que políticas públicas e instituições governamentais estão sujeitas ao processo freios e contrapesos (*checks and balance*), modelo assecuratório da harmonia entre os poderes da República.¹⁹¹

Como regra, em razão da organização da estrutura do sistema político, as políticas públicas atravessam o processo legislativo, cujas propostas podem ser apresentadas pelo Poder Executivo,¹⁹² notadamente, quando da apresentação da proposta orçamentária anual, da proposta de lei de diretrizes e do plano plurianual, a serem analisados mais adiante. Caberá ao Poder Legislativo, nesse caso, ao “Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União,

¹⁹¹ Cf. DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, p. 102-105.

¹⁹² Cf. CRFB/1988, art. 165 – “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

especialmente sobre: [...] II — plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual [...].”¹⁹³

A participação do Poder Legislativo, na qualidade de instituição de representação da soberania popular, deveria ser mais contundente no estabelecimento dos Planos Plurianuais, pois normalmente perpassa um governo, adentrando no mandato de um novo governante. Daí a visão de serem traçadas políticas de Estado, que não sofram (ou pelo menos, não deveriam sofrer) solução de continuidade em razão da mudança de governo.¹⁹⁴

Observa-se que o poder normativo do Executivo transcende em muito suas funções administrativas, indo desde a expedição de Medidas Provisórias, decretos regulamentadores, resoluções interministeriais, instruções normativas, portarias e infindáveis atos administrativos que coloca o Poder Executivo numa posição privilegiada em relação aos emanadores de normas, possibilitando com mais efetividade e concretude a democracia.¹⁹⁵

O insucesso das políticas públicas, pelo menos dos principais eixos, não fica claro que esteja relacionado com as estruturas de poder. Os três grandes eixos pelo quais são carregadas grandes somas de recursos públicos — o da educação, da saúde e da segurança pública — mostram fortes sinais de exaustão e falência. A desigualdade social que havia arrefecido nos três primeiros mandatos do governo do Partido dos Trabalhadores, volta com níveis de desemprego de quase 14%, representando mais de 14 milhões de desempregados, no encerramento do ano de 2016.¹⁹⁶

Em regra, não se faz políticas públicas sem recursos financeiros, que por sua vez, dependerá da performance da economia, cujo desempenho dependerá também de várias políticas públicas (cambial, fiscal, monetária, tributária, de salários, agrícola, de importação, de exportação, dentre outras) que serão retroalimentadoras de políticas assistencialistas. O sistema é

¹⁹³ Cf. CF, art. 48, II.

¹⁹⁴ Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.

¹⁹⁵ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 101-105.

¹⁹⁶ Cf. BRASIL. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/>. Acesso em: 24 jan. 2017.

altamente complexo e dependerá de muita articulação política e mecanismos de constante aferição na implementação dessas políticas. A estrutura de poder terá influência, na medida em que, as instituições governamentais se distanciarem dos objetivos traçados para a realização dos fins do Estado executivo, concretizador dos objetivos da República.

As grandes estruturas de políticas públicas são de iniciativas do Poder Executivo, sendo verdade que o Congresso Nacional tem competência para emendá-las, retificando, ratificando ou acrescentando novas estruturas, que por sua vez, sob aferição do Chefe do Poder Executivo poderá redundar em aprovação ou vetos. Entretanto, um dos pontos mais sensíveis relacionados às políticas públicas reside na escolha de qual elegê-la em decorrência da insuficiência de recursos públicos diante de inúmeras outras necessidades públicas tão ou mais importantes.¹⁹⁷

2.3 A influência da escolha pública em face das promessas eleitorais

A teoria da escolha pública (choice public) também chamada de Escola da Escolha Pública (Public choice school) tem suas raízes na Universidade da Virgínia, nos Estados Unidos da América — EUA, cujos expoentes foram James Buchanan e Gordon Tullock, com a obra *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, visualizando uma nova forma de pensar em relação às escolhas públicas, desmitificando o altruísmo coletivo dos decisores para uma decisão de natureza pessoal, tais quais suas escolhas racionais do seu dia-a-dia privado.¹⁹⁸

2.3.1 Fundamento teórico da escolha pública

As base da fundamentação teórica da escolha pública vem das ciências econômicas, do princípio de natureza comportamental do indivíduo que utiliza-se de certa racionalidade em suas escolhas. Ou seja, todo e qualquer comportamento é naturalmente uma escolha racional, em que você, em função das variáveis: esforço, tempo, satisfação pessoal, financeiro ou moral, deixa de fazer alguma coisa para fazer outra, melhor ainda, numa ponderação de tempo

¹⁹⁷ Cf. GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 42-43.

¹⁹⁸ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999, p. 35-57.

e esforço escolhe-se qual objetivo alcançar, dentre uma variedade apresentada.

O pressuposto básico de aplicação da teoria da escolha pública é que a sociedade seja formada de indivíduos livres, sem que haja uma imposição autoritária por parte do Estado restringindo as liberdades individuais além daquelas democraticamente aceitas. Partindo-se da premissa que a decisão de escolhas coletivas passa necessariamente pelo uso racional das escolhas individuais, o indivíduo não pode sofrer restrições em seu comportamento individual, sob pena de desnaturar a teoria.¹⁹⁹

Para compreensão desse pensamento econômico é importante o conceito de (i) custo de oportunidade e (ii) benefício. O primeiro traduz-se no valor sacrificado, levando em consideração seu tempo e esforço, de forma a atingir outro fim. Enquanto o benefício seria o valor ganho em decorrência do sacrifício efetuado. As pessoas, em seu cotidiano, sempre estarão fazendo escolhas, indo por um caminho quando poderiam ir por outro. Isso ocorre naturalmente, muitas vezes sem que se perceba. Essa troca, valorizando alguma coisa em detrimento de outra, denomina-se de escolha racional, sendo feitas sempre movidas por interesses próprios.

A diferença marcante entre a teoria da escolha racional (puramente individualista) e a teoria da escolha pública é que na primeira tanto o sacrifício como o benefício serão suportados apenas pelo indivíduo, enquanto que na teoria da escolha pública, o sacrifício será suportado por toda a coletividade enquanto o benefício, muitas vezes por alguns poucos.

Na lei de mercado, as partes terão necessariamente que entrarem em acordo, porém nas decisões políticas, a minoria discordante terá que se curvar diante da decisão da maioria e tolerar o sacrifício imposto por esta. É exatamente em decorrência da possibilidade de imposição da ditadura da maioria que ocorre as limitações impostas pela Constituição como instrumento de proteção às minorias.²⁰⁰

¹⁹⁹ Cf. BUCHANAN; TULLOCK, p. 18.

²⁰⁰ *Ibidem*.

As possibilidades de exploração da maioria sobre as minorias fez com que a Teoria da Escolha Pública tentasse explicar e identificar os processos engendrados no âmbito político, cujas decisões apontem no sentido de beneficiar grupos de interesses, gerando o que os economistas denominam de *rent-seeking* (rendas adicionais) que elevam sobremaneira os custos de obras e serviços públicos.

O ponto fulcral dessa abordagem sobre a teoria da escolha pública é a desmistificação de que as decisões políticas são, em regras, direcionadas ao atendimento do interesse público, o que justificaria a máxima intervenção do Estado, ou políticas intervencionistas, contraditando as escolhas de mercado, pois estas sempre estão guindadas aos interesses particulares, em especial ao lucro privado.

É verdade que nem todas as pessoas que decidem coletivamente o fazem por interesses próprios, mas certamente o fazem por algum interesse (ideológico, de uma categoria especial, do sindicato que a elegeu, do partido ao qual pertença, da associação do bairro, ou outro qualquer). Em razão disso na subseção seguinte será analisada a escolha pública sob o viés do interesse público.

2.3.2 A escolha pública e o interesse público

A escolha pública, ou o pensamento econômico da teoria da escolha coletiva, tem um enfoque especial no interesse público. Ganha alta relevância descobrir as reais motivações determinantes que afetam o processo decisório público. Nesse ponto, a teoria da escolha pública afasta-se diametralmente das correntes doutrinárias do Direito Administrativo,²⁰¹ cujo suporte, contradita o interesse privado. O primeiro ponto que a teoria da escolha pública afasta é a incongruência de que sendo o interesse, público, tal interesse deveria satisfazer a todos e não a uma parcela apenas.²⁰²

²⁰¹ Interesse público é “aquele interesse que pela sua importância seja elevado à categoria de interesse geral, de toda a sociedade, e em cujo nome pode-se exigir limitação ou restrição de interesse privado” – FURTADO, Luca Rocha, **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 85.

²⁰² É o caso de uma decisão em que determinada sociedade, por meio de uma audiência pública queira distribuir parcela do orçamento (participativo). Essa sociedade tenha 100 indivíduos aptos a votarem e, chegue na seguinte situação: (i) 30 indivíduos eleja como

Esse raciocínio, levantado pelo pensamento econômico da escolha pública parece equivocado. Primeiro porque a ciência do Direito não considera interesse público aquele que traz satisfação a todos; segundo porque dada a multiplicidade de individualidades atenderem a todos, numa sociedade de massa, é questão irremediavelmente impossível.²⁰³

A supremacia do interesse público vem sofrendo por parte da doutrina uma série de críticas. Aragão²⁰⁴ tem refutado inicialmente a incongruência do termo supremacia, pois se fosse supremo não estaria à mercê do princípio da ponderação; e que não se pode estabelecer nenhum parâmetro de prevalência, *a priori*, pois somente no caso concreto da vida real é que se poderia mensurar esse interesse sobre outro, público ou particular.

2.3.3 A escolha pública em face da soberania popular

O voto é a expressão máxima da soberania popular. O sufrágio universal direto e secreto atende às garantias de proteção da manifestação da vontade popular. Segundo a teoria da escolha pública, a decisão por um candidato A ou B ou C, nem sempre está carregada de motivações que reflitam uma correta análise sobre o candidato escolhido, alinhada diretamente às suas crenças e convicções políticas. Não é incomum o eleitor mesmo preferindo um candidato X, vote em Y porque sabe que seu voto em X será inútil, dado a inexpressividade desse candidato, de tal forma avaliando que Y é, menos ruim que Z.

O que se percebe, claramente, é uma constante e recorrente manipulação dos fatores de decisão pública, apesar de todos os instrumentos

prioridade a construção de uma estrada; (ii) 25, a construção de uma escola; (iii) 25, a construção de um ginásio poliesportivo e; (iv) 20 a construção de Unidade de Pronto Atendimento. Pelo princípio da maioria, será construída a estrada, mas apenas 30% dos indivíduos daquela sociedade ficarão satisfeitos. Pode-se dizer que o interesse público foi atingido? Parece que não, pois 70% dos indivíduos da sociedade ficaram insatisfeitos.

²⁰³ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 230-238.

²⁰⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 82-83. Aragão faz ainda a seguinte observação: “[...] De fato, as situações disciplinadas pelo direito público são muito mais complexas do que aquela que poderia ser resolvida por uma abstrata e geral prevalência do interesse público sobre o interesse privado. O que deve ser feito é ponderar os diversos interesses juridicamente tutelados que estiverem em jogo, sejam eles públicos ou privados, ponderação esta que só pode ser realizada diante de cada situação.”

de proteção constitucional contra as ameaças e agressões aos direitos fundamentais. A política em seu sentido mais profundo, de permanente luta pelo poder e nele se alojar pelo maior tempo possível, esconde muito bem seus artifícios construídos pelo pensamento lógico e filosófico para a manutenção do *status quo ante*. O que a teoria da escolha pública procura demonstrar é que as ferramentas utilizadas nas decisões de políticas públicas não são muito diferentes das de mercado, no âmbito privado, o que, entretanto, estão carregadas apenas com as falhas destas, sem carregarem suas virtudes.²⁰⁵

A teoria da escolha pública em confronto com a sociologia tem um embate polêmico, enquanto o pensamento econômico da escolha pública não considera o comportamento do indivíduo transformado quando está em grupo, a sociologia é categórica em afirmar que o indivíduo em grupo é outro indivíduo, tem impulsos que não teria quando se portasse de modo solitário.²⁰⁶ Por isso, nesse raciocínio, cai por terra, a grande fundamentação teórica da Escola da Escolha Pública, segundo o pensamento sociológico, o que em tese parece verdade.

2.4 Os grupos de pressão, de interesses e *lobby*

As decisões políticas, sejam no âmbito das deliberações parlamentares, sejam no âmbito das decisões no plano individual do Poder Executivo sofrem influências de grupos de pressão, grupos de interesse e lobistas. Esse fenômeno ocorre em todos os governos, democráticos, autocráticos, ou qualquer outra espécie que venha a se estabelecer em um Estado, qualquer que seja a sua vertente ideológica, sem exceção.

O fato puro e simples de alguém tentar influenciar os parlamentares ou agentes do governo a tomarem determinada decisão política, cujo encaminhamento atenda seus interesses particulares não configura nenhuma espécie de crime, reveste-se numa ação do pleno exercício das liberdades individuais. O que poderá tornar tal ação em um ilícito civil ou penal será a promessa ou oferta, direta ou indiretamente, de alguma vantagem ao

²⁰⁵ Cf. ARAGÃO, op. cit., p. 85-90.

²⁰⁶ Cf. TAJFEL, Henri. **Grupo humanos e categorias sociais**. Lisboa: Livros Horizonte, 1981, p. 16.

parlamentar ou agente público, o que não ocorrendo será um comportamento legítimo do exercício das liberdades democrática.²⁰⁷

As promessas eleitorais, em regra, estão direcionadas ao maior contingente populacional, à grande massa da sociedade, dificilmente são dirigidas aos grupos de interesse mais restritos (grupos empresariais, conglomerados, classes A e B). Entretanto, são esses grupos de interesses que têm financiado os projetos políticos vencedores nas campanhas eleitorais.

Ocorre que, após a assunção do candidato eleito aos cargos, em especial, no âmbito do Poder Executivo, as contrapartidas do financiamento começarão a bater à porta do eleito. Compreender a dinâmica do funcionamento desses grupos de interesse, de pressão e os *lobbies* é de fundamental importância para o exercício da administração pública e é o que se verá adiante.

2.4.1 Os grupos de pressão

Os grupos de pressão são organizações permanentes com atividades próprias dirigidas a alguma finalidade, como os sindicatos, a igreja, as associações de classe, as confederações nacionais (da indústria, da agricultura, comércio, dentre outras) para cujos interesses tentam influenciar os tomadores de decisões políticas de forma a criarem benefícios às suas respectivas atividades.²⁰⁸

Esses grupos utilizam-se com frequência dos grandes meios de comunicação para ganhar aderência da população às suas ideias, contribuindo de forma difusa para pressionar os parlamentares ou agentes públicos a decidirem em comunhão com tais ideias.²⁰⁹

Paulo Bonavides,²¹⁰ ao abordar a diferenciação entre grupos de pressão e grupos de interesse, faz severas críticas a Sanchez Agesta²¹¹ quando este

²⁰⁷ Cf. AZAMBUJA, Darcy. **Introdução a ciência política**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2003, p. 315-316.

²⁰⁸ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 127.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ BONAVIDES, op. cit., p. 460-480.

²¹¹ AGESTA, Luis Sanchez. **Principios da teoría política**. 3. ed. Madri: Nacional, 1970, p. 204-

não diferencia um do outro. Para o autor brasileiro, o grupo de interesses é gênero do qual o grupo de pressão é espécie. Aquele é retratado por “forças sociais, econômicas e espirituais da nação, organizadas e atuantes”, ainda que apenas potencialmente, sem utilizar-se dessa força, enquanto os grupos de pressão são grupos de interesses, não potencialmente, mas ativamente desempenhando suas influências junto às instituições governamentais.

Não se pode desprezar a força dos grupos de pressão, bem traduzida por Ferdinand Lassale em meados do século XIX, e apresentada com nova embalagem no decorrer do século XX, por dois renomados juristas de escol — Konrad Hesse e Peter Häberle. Essa similitude foi bem retratada por Inocêncio Mártires Coelho quando apresenta um diagnóstico sobre “os fatores reais de poder” verificados por Lassale e renovados por Hesse e Häberle.²¹²

Os grupos de pressão agem em todo o universo social. Sua função primeira é tentar influenciar diretamente os decisores políticos, mas o fazem também indiretamente, junto às organizações partidárias, junto aos meios de comunicação, junto ao próprio corpo social, notadamente nos períodos eleitorais. Não se pode confundir a função exercida pelos grupos de pressão e as agremiações partidárias, estas buscam o poder pelo poder, enquanto aqueles busca o poder para fazer com que seus interesses e suas pretensões específicas, em alguma medida ou lei, atenda-os. Os propósitos dos partidos políticos estão devidamente registrados na Justiça Eleitoral, enquanto os objetivos dos grupos de pressão, não têm a transparência que deveriam ter, sendo obscuras em alguma medida.²¹³

208.

²¹² COELHO, Inocêncio Mártires. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, a. 35, n.138, abr./jun. 1998. Brasília: Senado Federal. Coelho descreve com maestria dizendo: “Proferida há mais de um século, permanece viva e atual a conferência de Ferdinand Lassale sobre a essência da Constituição, em que identificava a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação com aquela força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são. [...] A esse propósito quem se detiver no exame de duas obras contemporâneas da maior importância – A Força Normativa da Constituição, de Konrad Hesse, e A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição, de Peter Häberle -, haverá de concluir, sem maior esforço, que as fórmulas apresentadas por esses juristas como soluções modernas para aqueles antigos problemas, embora de fabricação recente, são as mesmas chaves das mesmas e velhas prisões.”

²¹³ DUVERGER, Maurice. **La VIe république et le régime présidentiel**. Paris: Artheme Fayard, 1961, p. 22-24.

A formação dos grupos de pressão se prestam a vários objetivos, (i) os que procuram os benefícios de ordem patrimonial para satisfação dos membros dos grupos e (ii) os que, por ideologia ou crença, buscam benefícios difusos que abranjam toda a sociedade. No primeiro grupo, apontam-se como referência os sindicatos de empregados, de empregadores, as confederações da indústria, do agronegócio, enfim, entidades bem organizadas cujo objetivo está claramente em seus atos constitutivos.²¹⁴

Os meios e instrumentos utilizados pelos grupos de pressão têm se aprimorados ao longo dos anos. Técnicas refinadíssimas de persuasão, tanto lícitas como ilícitas mostram-se eficientes na produção de resultados desejados por tais grupos. Desde a simples dialética direta, cujos argumentos possam justificar os respectivos pleitos, até mesmo a oferta de vantagens pessoais, fato que tem encontrado terreno fértil no País, de forma mais acentuada nas últimas décadas.

Um dos mecanismos mais eficientes e utilizados pelos grupos de pressão são as mídias de comunicação de massa, em que plantam as informações de maneira a angariar a simpatia da opinião pública, pondo em constrangimento os parlamentares que tentam contrapor-se às posições ideológicas pregadas.

O que os economistas da Escola de Virgínia²¹⁵ fizeram, na realidade, tomaram emprestado as premissas verificadas por Lassale e matematizaram para justificarem uma nova expressão que refletem os grupos de pressão organizados que diuturnamente tentam influenciar a política com o intuito de verem seus interesses atingidos pelas políticas públicas.

2.4.2 Os grupos de interesse

Denominam-se grupos de interesses as organizações informais, eventuais e temporárias que tentam influenciar as decisões políticas, também

²¹⁴ BONAVIDES, op. cit., p. 465. Entretanto, o próprio autor alinhava: “Mas nem todos entendem que esse reconhecimento dos grupos segundo a natureza dos interesses representados seja o mais idôneo e preciso, procurando então valer-se de outros critérios, entre os quais, o da técnica de ação, dos métodos empregados pelos grupos para alcançar os resultados a que se propõem e daí então obter uma classificação menos impugnável.”

²¹⁵ BUCHANAN; TULLOCK, op. cit., p. 18-20.

no âmbito do parlamento ou diretamente junto aos agentes públicos do Poder Executivo, com fins específicos de atender seus interesses. São exemplos desses grupos de interesses: o Movimento do Passe Livre — MPL; o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto — MTST, movimentos espontâneos ou organizados, como o “Fora Dilma”; o “Fora Temer”, dentre outros. Esses movimentos não possuem uma atividade própria diferente das que exercem diretamente para tentar influenciar as decisões políticas.²¹⁶

A doutrina de uma forma em geral trata os grupos de interesse como gênero, cujas espécies seriam os grupos de pressão e os próprios *lobbyists*. O que se disse tanto em relação aos lobistas quanto aos grupos de pressão estão relacionados também aos grupos de interesse, cujos objetivos a serem alcançados faz parte da substância de suas instituições.

2.4.3 Os lobbies

O *lobby*, com origem americana, representa grupo de pessoas ou até mesmo organizações cuja atividade é tentar influenciar, de forma direta ou indireta (aberta ou veladamente) as decisões políticas, em regra, junto aos parlamentares. Nos EUA bem como na União Europeia, o lobby é institucionalizado, enquanto no Brasil, apesar de projetos tramitando no Congresso Nacional, a atividade é vista com muita restrição pela população em geral e até mesmo pelos parlamentares. Nos países que o adotam e regulamentam a atividade é exercida de forma direta e considerada como exercício das liberdades democráticas.²¹⁷

A palavra *lobby* é palavra trivial do vocabulário inglês que se traduz por antecâmara, espaço normalmente reservado em hotéis para espera de clientes, também usado em teatros, ambientes em que as pessoas aguardam enquanto não se abrem as portas para entrada da plateia. Por sua vez o termo *lobby*, no sentido político emprestado ao presente tema, é o próprio grupo organizado para alcançar resultados advindos de suas influências no sistema político. Já o termo *lobbying* se traduz no método ou técnica de ação, utilizado

²¹⁶ NOGUEIRA FILHO, Octaciano. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 102-105.

²¹⁷ CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Ática, 2004, p. 120-123.

pelos grupos ou indivíduos que se prestam à atividade do *lobby*. Tem-se o *lobbyisten* que são os próprios indivíduos que se prestam ao exercício da atividade desses grupos.²¹⁸

Esses grupos foram institucionalizados pela primeira vez nos EUA, em 1946, pelo *Federal Regulation of Lobbying Act*, pelo qual disciplinava a atividade desses grupos junto ao Congresso americano, reconhecendo como legítimo esse trabalho, entretanto, foram impostas uma série de restrições (obrigatoriedade do registro na Câmara dos Representantes, bem como na Secretaria do Senado; informar com regularidade os custos decorrentes do exercício da atividade, dando-lhe publicidade dos objetivos do grupo).²¹⁹

A existência desses grupos é inevitável, exista ou não regulamentação eles existirão e estão imbricados com o próprio sistema democrático, o exercício das liberdades, não se vislumbrando sua extinção. Em alguns países, dentre eles o Brasil, tais grupos são relacionados com a imoralidade, a corrupção e os desvios de conduta em face das autoridades públicas.

O que se verifica, em maior medida, em relação ao *lobbying* é sua pressão por grandes grupos organizados, de segmentos industriais, frente às autoridades públicas para produção sistemática de *rent-seeking*, assunto a ser abordado a seguir.

2.4.4 A teoria *rent-seeking* em face das políticas públicas

Compreender os *rent-seeking* contribui sobremaneira para o estudo de agendas das políticas públicas, considerando que nessa fase a atuação dos *rent-seeking* é de alta intensidade. Notar-se-á uma forte conexão com os denominados grupos de pressão, considerando que o resultado buscado também é uma vantagem para um grupo particular de pessoas.

Neste ponto, faz-se necessário conceituar o que seja o *rent-seeking*, literalmente significa buscando renda, entretanto, o conceito de renda trazido nessa terminologia é bem diferente do utilizado na linguagem coloquial. Trata-

²¹⁸ Cf. **Macmillan English Dictionary**. 2. ed. London (UK): Macmillan Publishers, 2007.

²¹⁹ Cf. Bonavides, op. cit., p. 569-471.

se, portanto, de um conceito eminentemente econômico, em seu sentido técnico-científico.

A análise tem como supedâneo o ambiente microeconômico, partindo de uma primeira premissa, ainda que possa denotar uma ficção, onde todos os setores de uma economia estejam plenamente em concorrência perfeita. Nesse ambiente, nenhum produtor ou fornecedor de bens ou serviços tem relevância quantitativa ou qualitativamente para afetar os preços do mercado. Impera a lei de mercado, ou seja, quem determina o preço será a oferta e a demanda. Nessa espécie de concorrência o lucro tenderá a ser igual para todos, entretanto, por um motivo ou outro, algum produtor/fornecedor poderá ter um lucro superior ao “normal”, o que exceder a esse “normal” chamar-se-á de “renda” ou renda econômica.²²⁰

O questionamento mais razoável é indagar sobre a origem de tais rendas. Revolvendo os conceitos de economia, o primeiro fenômeno que se pode imaginar é a inexistência de uma concorrência perfeita. Logo, abstraindo-se da possibilidade de concorrência imperfeita, alguns outros fenômenos podem originar essa renda econômica. (i) a aprovação de uma lei aumentando as exigências para o exercício de alguma profissão, limitará o mercado de trabalho, reduzirá a oferta de mão de obra, o que provavelmente redundará em aumento de salários dessa categoria; (ii) a limitação do número de licenças (permissões) de taxi; (iii) o lobby efetuado pelas empresas de transportes coletivos junto às autoridades públicas para aumentar as tarifas; (iv) a pressão da indústria nacional para que se aumente o imposto de importação de alguns produtos, podendo manter seus preços elevados.²²¹

Esse é um fenômeno natural, próprio das relações sociais entre os indivíduos, na digladição constante por conquistas de padrões sociais mais elevados. Poder-se-ia dizer, raiz do capitalismo como permanente busca por

²²⁰ MENDES, Marcos José. O que é “rent-seeking”? Disponível em: <<http://www.brasil-economia.org.br>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

²²¹ Cf. KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. **The american economic review**, Princeton, 1974, v. 64, n. 3, p. 291-303.

mais lucros, maior potencialização de suas rendas. Os *rent-seeking* estão no DNA²²² das sociedades liberais.

O *rent-seeking* está intrinsecamente relacionado a privilégios auferidos por particulares ou organizações empresariais, forçado por meios lícitos e até mesmo ilícitos que decisores públicos posicionem para a satisfação dos seus pleitos. Esses privilégios geram a transferência de riquezas de uma categoria à outra, em desfavor dos cofres públicos, para mitigar a concorrência internacional, contudo, sempre em detrimento do mercado consumidor ou do contribuinte de uma forma geral.²²³

Saber a influência dos *rent-seeking* nas políticas públicas e no agregado da economia, para descobrir de que modo se pode mitigar seus efeitos, tem alta relevância para o estudo em pauta. Essas questões já se discutem a quase quatro décadas, sem entretanto, ocorrer uma resposta consolidada da matéria.

Em relação aos privilégios obtidos para reduzir a concorrência internacional, favorecendo a indústria nacional, cuja resposta, certamente, não poderá ser um lacônico sim ou um não. Buscar um ponto de equilíbrio até mesmo descobrir se é possível sua existência. Difícil de ser atingido, mas os efeitos poderão ser reduzidos, com o menor desperdício possível.

A elevação de impostos alfandegários para reduzir a concorrência externa levará a um aumento dos preços internos. Entretanto, a baixa tributação de importação poderá ocasionar a quebra de parcela da indústria doméstica, gerando desempregos e reduzindo as riquezas, inclusive de arrecadação governamental. Encontrar o ponto ótimo é o ideal, difícil, depende de gestão governamental séria.²²⁴

Pela argumentação de Tollison, a verificação das perdas no agregado da economia são imprecisas e incompletas, nas operações *rent-seeking*, ocorrem meras transferências de propriedade, permanecendo a mesma soma de riquezas, ocorrendo tão somente a mudança de titularidade. Até mesmo nos

²²² O DNA em sentido figurado, representando as impressões digitais do indivíduo em suas células.

²²³ Cf. TOLLISON, Robert D. The economic theory of rent seeking. **Public Choice**, v. 152, n. 1/2, July, 1982, p.73-82.

²²⁴ BUCHANAN; TULLOCK, op. cit., p. 20-25.

casos de subornos, em que ocorrem custos para tal, haverá uma tendência de apreciação dos cargos passíveis de receberem tais incrementos (ilegais) de riquezas, entretanto, no somatório, o agregado permanecerá equilibrado.²²⁵

O fato é que não se pode eliminar os grupos de pressão, os grupos de interesse, os *lobbies*, os *rent-seeking*, eles existirão independentemente de leis ou regulamentos, pois é próprio da natureza humana, a busca incessante pelo aumento de poder. Não se pode olvidar é da função reguladora do Estado, não significando sua total liberação nem tampouco sua máxima intervenção. O meio mais eficaz para a maximização do bem-estar da população, ainda é o máximo de liberdade.

Em função da ineficiência das políticas públicas, notadamente, nas áreas da saúde e educação, o que deveria ocorrer de máxima satisfação social, tem ocorrido exatamente o contrário, a reduzida e insuficiente prestação dos serviços públicos, levando, parte significativa da sociedade a procurar os meios judiciais de fazer valer os mandamentos constitucionais obrigatórios em relação, principalmente ao item saúde, pelo que se verá na subseção seguinte.

2.5 A judicialização das políticas públicas

O controle judicial das políticas públicas é tema de alta complexidade, está permanentemente na pauta do dia. Esse debate ocorre sob duas perspectivas; (i) sobre a própria possibilidade de fazê-lo e (ii) até que limite poderia o Poder Judiciário adentrar na competência do executivo e legislativo para alterar a performance do orçamento público. Em um primeiro momento, sob uma rápida análise do texto constitucional, parece óbvio que a competência para definir as políticas públicas é do Poder Executivo²²⁶ com as limitações que o Poder Legislativo impuser quando da aprovação dos Planos Orçamentários.²²⁷

²²⁵ TOLLISON, op. cit., p. 73-82.

²²⁶ Diz a CRFB/1988, em seu art. 84, "Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição."

²²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

A Constituição, em seu artigo 6º, estabelece que a saúde e a educação são direitos sociais. Cria mecanismos de concretização, em relação à saúde nos artigos 196 a 200, em que fica claro o posicionamento do Constituinte em relação às obrigações do Estado — “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas [...]”. Portanto, tem-se um aparente conflito entre duas normas constitucionais, em que a mesma Constituição determina em seu artigo 5º, inciso XXXV — “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”.

A discussão desse tema navega em círculos. Os recursos são finitos e as necessidades infinitas. A escassez de recursos determina a velocidade com que as políticas públicas caminharão para atingir a maximização do bem-estar social. Esse é um fato irreversível, não se trata de uma teoria. As escolhas terão que ser feitas, o cobertor é curto. Não se pode atender a dois senhores simultaneamente.

A dinâmica que tem o Poder Executivo na agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas que levam à concretização dos direitos sociais é uma questão angustiante. Se o pensamento jurídico suplanta o político quando inexiste recursos públicos para a realização das demandas sociais é uma questão complexa. Isso desdobra-se noutra questão, a da análise sob o enfoque econômico ou simplesmente político/jurídico. Nas seções seguintes serão feitas algumas incursões para tentar elucidar esse debate.²²⁸

O estudo aqui levantado é apenas de contextualização em face dos graves problemas gerados pela judicialização de políticas públicas, uma vez que a tese geral desta pesquisa relaciona-se com o incumprimento de promessas eleitorais por ocasião do registro da candidatura na Justiça Eleitoral e no decorrer da campanha, ainda que não registrada no programa de governo, tem sido motivo de insatisfação ou descrédito das palavras da classe política em geral.

²²⁸ Cf. SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 1-32.

2.5.1 A concretude dos direitos sociais: política ou jurídica

O protagonismo do Poder Judiciário, notadamente, a partir da Constituição Federal, nasce basicamente em função da inércia tanto do Poder Legislativo que não tem acompanhado os anseios populares como da inércia do Poder Executivo pela não entrega dos instrumentos necessários à realização e concretização dos direitos sociais fundamentais, em especial, no tocante à saúde pública, à educação e à moradia.²²⁹

No vácuo da inércia dos Poderes Legislativo e Executivo não restou outra saída, senão a visibilidade ganha das decisões do STF em importantes matérias que interferem no cotidiano da população em geral (o reconhecimento das relações homoafetivas, o aborto dos anencéfalos, a fidelidade partidária, o recolhimento à prisão após julgamento por colegiado, dentre outros). Tal protagonismo atenta contra a cidadania ativa, leva a sociedade ao individualismo em detrimento da participação ativa e coletiva do grupo social.²³⁰

Há os que são favoráveis ao protagonismo do Poder Judiciário, sendo este partícipe do novo contexto social contemporâneo, em que a busca pelo justo, torna-o condutor e árbitro da implementação dos direitos sociais, corrente essa denominada de “substancialistas” tendo defensores do porte de Dworkin²³¹ e Cappelletti²³². Para os substancialista, a intervenção do Poder Judiciário não tem nada de novo, é tão somente o exercício pleno de sua competência, na aplicação e interpretação da norma fundamental, em que incorporou os direitos sociais, no espectro de direitos fundamentais, em que a própria Constituição exige sua concretização.²³³

A esse respeito, Luigi Ferrajoli defende que ao se falar de direitos fundamentais, somente haverá sentido se houver garantias institucionais de

²²⁹ Cf. SADEK, op. cit., p. 18-32.

²³⁰ Cf. VIANNA, Luiz Verneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 15-70. Essa corrente contrária a esse protagonismo do Judiciário denomina-se de “procedimentalista”, cujos defensores mais emblemáticos estão Harbermans e Garapon, em que os cidadãos tornam-se meros clientes do Estado (parteralismo exacerbado).

²³¹ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 103-104.

²³² CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999, p. 19.

²³³ Cf. SANTOS, op. cit., p. 265-278.

levá-los a uma efetividade das normas que os institui. Diz ainda, aquele autor, que mesmo diante de uma norma especial concretizadora, as violações a esses direitos devem ser reparadas por outros mecanismos de justiça.²³⁴

Assiste-se crítica recorrente de parlamentares acusando o STF de ingerência no Poder Legislativo. Não se vislumbra nenhuma solução de curto prazo, pois os fatos geradores dessas decisões continuam sendo produzidos diuturnamente pela sociedade (complexidade das relações na sociedade de massa, inércia dos Poderes Legislativo e Executivo nas soluções das demandas sociais). Aliado a todas essas circunstâncias está o princípio da inafastabilidade do juízo, previsto constitucionalmente como garantia fundamental.

Não só isso, mas há pouco menos de duas décadas inicia-se um movimento crescente da participação do Poder Judiciário no aprimoramento da democracia, esta entendida, como forma de governo com uma maior interação entre o Estado e a soberania popular. É o que se verifica das atentas observações de Álvaro Ciarlini quando diz que “a política é judicializada no momento em que passa a se valer de métodos tipicamente jurídicos na solução de suas demandas de cunho político [...]”.²³⁵

O mundo abstrato do direito (dever ser) em contato com o mundo real da política (ser) precisa encontrar uma mediana (o ponto mais próximo do equilíbrio) de forma a assegurar a estabilidade das relações entre os poderes constituídos. O direito está ligado a um suporte condicional, cuja relação “se/então” são os vetores da aplicabilidade dos preceitos — “se a, então deve ser b”. Disso, decorrem os princípios da obrigatoriedade da decidibilidade que

²³⁴ FERRAJOLI, Luigi. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Alexandre Salim e Hermes Zaneti Jur. In: **Temas atuais de direito**: estudos em homenagem aos 80 anos do curso de direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 501-526.

²³⁵ CIARLINI, Álvaro Luis de A. S. **Direito à saúde**: paradigmas procedimentais e substanciais da constituição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 90. E ainda, diz o autor que isso acontece pelo menos em duas circunstâncias: “A primeira delas verifica-se a partir da possibilidade de revisão judicial das decisões tomadas na órbita dos poderes executivo e legislativo. O sistema de checks and balances e a constitucionalização de direitos permitem [...] uma adequada visualização do fenômeno. A segunda decorre da adoção de procedimentos tipicamente judiciais no âmbito do poder executivo e legislativo.”

paira sobre o magistrado, terá que entregar a jurisdição, não podendo alegar a falta ou insuficiência normativa.²³⁶

O que se depara nessa complexa teia sistêmica em que se transforma a democratização da política diante do direito posto (positivado) traduz-se numa armadura que os aprisiona, tanto a política como o próprio direito, redundando numa Constituição política (pelo seu nascedouro) e numa Constituição jurídica, que para sua materialização necessita desse complexo sistema que o complete — o Poder Judiciário.²³⁷

2.5.2 A dignidade da pessoa humana em face do mínimo existencial

Que as políticas públicas devem ser dirigidas, precipuamente, aos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preceitua o texto constitucional²³⁸ não é novidade. No mundo do concreto, quais as linhas divisoras que em alguma medida poderia representar essa dignidade — eis a questão.

Dirley afirma peremptoriamente que “todas as normas definidoras de direitos fundamentais, sem exceção, têm aplicabilidade imediata, independentemente de concretização legislativa”.²³⁹ Sim, é verdade, mas insuficiente para a construção de uma decidibilidade quando da escassez de recursos e tendo que enfrentar escolher situação A ou B para designar qual deverá receber a jurisdição suficiente para atender suas necessidades.

Se os recursos não fossem finitos, certamente, tais demandas não chegariam à apreciação do Poder Judiciário. Ocorre, porém, que conforme determina a própria Constituição Federal, é vedado o remanejamento de

²³⁶ Cf. KELSEN, Hans. **Teoria geral do estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 44-45.

²³⁷ Cf. LUHMANN, Niklas. **Law as a social system**. Tradução de Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 357.

²³⁸ Cf. CRFB/1988, art. 1º. — “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento: [...]; III — a dignidade da pessoa humana; [...]”.

²³⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 664-665. E acrescenta ainda mais, “Na hipótese de eventual omissão estatal, impeditiva de gozo desses direitos, pode e deve o Judiciário, como Poder apto a proporcionar a realização concreta dos comandos normativos quando provocado por qualquer meio processual adequado, suprir aquela omissão, completando o preceito consignador de direitos diante do caso concreto”.

recursos entre rubricas orçamentárias sem autorização legal.²⁴⁰ As medidas judiciais, normalmente em sede de liminares, não apontam ou não autorizam, pelo menos expressamente, tal transferência ou remanejamento, colocando o administrador público num imbróglio jurídico.

Em relação à dignidade da pessoa humana, trata-se de uma locução um tanto redundante, pois inimaginável uma pessoa não humana. Mesmo assim, desprezando a adjetivação desnecessária, verifica-se uma locução substantiva extremamente vaga, o que para Barroso não tem nenhuma serventia jurídica e cita como exemplo: “passar fome, não conseguir trabalho para o próprio sustento; passar a noite ao relento” são situações vexatórias que forçosamente agridem a dignidade, entretanto, é um *nihil* jurídico.²⁴¹

Queira ou não, o constituinte de 1988, elevou a dignidade humana à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil. O Estado Democrático de Direito tem como pilar, o respeito à dignidade da pessoa. Os valores que guiarão a democracia brasileira deverão necessariamente trilhar por esse fundamento. Se se trata de uma locução vaga como diz Barroso, caberá ao intérprete preenchê-la nas situações que se apresentarem no mundo real, pelo que a ponderação (a proporcionalidade, a razoabilidade, a adequação) emprestar-lhe-á os contornos de sua completude.²⁴²

Sarlet propõe uma conceituação jurídica sobre a dignidade humana que obriga o Estado a assegurar à pessoa um complexo de direitos “contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições essenciais mínimas para uma vida saudável”.²⁴³ Isso remete o princípio da dignidade da pessoa humana a uma amplitude e dinâmica de elevada relevância social, considerando-se que direitos sociais como educação, saúde, alimentação, moradia e lazer, não sendo, a priori, direitos

²⁴⁰ Cf. CRFB/1988, art. 167 – “São vedados: [...] VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

²⁴¹ Cf. BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 296.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porte Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60-62. A proteção à dignidade inclui também, cf. Sarlet, “propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos”.

fundamentais, com estes ficarão equiparados no quantum necessário para atender a parcela mínima indispensável à garantia da dignidade.²⁴⁴

O estabelecimento de um “mínimo existencial” como régua a ser utilizada nos casos concretos do mundo real não é tarefa fácil, poder-se-ia dizer impossível, inatingível, uma vez que tais parâmetros dependem de uma série de fatores — tempo, geografia, cultura, nível de desenvolvimento, econômicos, expectativas do grupo social, dentre outros — cujo ponto de equilíbrio estaria próximo do preconizado por Rawls, quando tensões são geradas a solução passa pela “convenção constituinte” de cada Estado, cujos limitadores das liberdades tenderão a eleger padrões primários, levando-se em conta as tradições, os costumes, a própria evolução histórica e cultural de cada povo.²⁴⁵

O princípio da dignidade da pessoa humana é corolário de outros dois grandes princípios ou garantias — o direito à vida e à integridade física e; o direito à liberdade. Não basta que o Estado garanta o direito à vida, não poderá ser qualquer vida, mas uma que seja digna; da mesma forma deverá atuar em relação à liberdade, pois ser livre não será somente abster-se de impedir sua locomoção, mas criar meios e instrumentos para que o indivíduo possa locomover-se dignamente.²⁴⁶

Outro importante ponto de destaque em relação à dignidade da pessoa humana está vinculado ao princípio da igualdade material. Os indivíduos que não tenham as mínimas condições de competição nas oportunidades para uma vida digna, comparativamente com os demais integrantes dessa mesma sociedade, o Estado terá que socorrê-lo com o mínimo indispensável em colocá-lo em igualdade de condições na competição pela luta da sobrevivência digna, pois o respeito à uma vida digna não é somente a existência física, vai

²⁴⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 133-134.

²⁴⁵ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 203-236.

²⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas considerações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 13-50.

muito além disso.²⁴⁷ Portanto, a dignidade da pessoa humana figuraria no núcleo essencial dos direitos fundamentais, irradiando sua conformação a todos os direitos periféricos.

O encaminhamento que o Poder Judiciário vem dando em relação à proteção da dignidade da pessoa humana, vem solidificando a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, não sendo admissível a invocação do princípio da reserva do possível quando o que está em jogo é o atendimento tão somente do núcleo essencial daqueles direitos, sendo que o mínimo existencial não se submete a nenhuma condição, sequer a alegação de escassez de recursos, ou que o administrador público, por discricionariedade alocou recursos em outra categoria de gastos.²⁴⁸

O princípio referente à proteção da dignidade da pessoa humana, com a salvaguarda do mínimo existencial constitui-se numa baliza, para, a partir daí poder discutir um outro princípio, denominado de reserva do possível, o que adiante será analisado com mais apuração. Apenas para ressaltar, a eficácia dos direitos fundamentais, na Constituição, com atuação efetiva do Poder Judiciário, somente veio a ocorrer a partir dos anos 2000. Portanto, há que se celebrar, este enorme avanço que a mais alta corte do País passou adotar, acompanhada pelo STJ.

2.5.3 A reserva do possível: retórica ou escamoteação

Reafirmando o que já se disse, os recursos são finitos, escassos por natureza, necessitando permanentemente por parte dos usuários um constante

²⁴⁷ Cf. se verifica em decisão prolatada na ADPF 45-MC/DF, de lavra do Ministro Celso de Mello, ex vi: “[...] É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45-MC/DF**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 29.04.2004, DJE 04.05.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em 02 fev. 2017.

²⁴⁸ Cf. OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: Efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 324-325.

processo de escolhas. Mesmo assim, a reserva do possível não poderá ser alegada pela simples falta ou insuficiência de recursos públicos. Não podendo ser invocada em hipótese alguma, quando se tratar de atendimento ao mínimo existencial necessário à manutenção da dignidade humana. Nesse sentido, o STJ, no REsp 1.185.474-SC, Relatoria do Min. Humberto Martins — “[...] aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador [...]”.²⁴⁹

A recorrente alegação por parte do Estado administrador público de falta ou insuficiência de recursos públicos não pode ser mero discurso retórico, deve ser demonstrado cabalmente. Mesmo assim, provado tal fato, não será suficiente para a negativa da prestação jurisdicional, o que deverá ser simplesmente o provimento transformado em duas ordens mandamentais de

²⁴⁹ Cf. acórdão em que ficou registrado o seguinte: “[...]1. A tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est* - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia.

2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

4. É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterí-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia. [...]”.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1185474 SC 2010/0048628-4**. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 20/04/2010, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 29/04/2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9119367/recurso-especial-resp-1185474-sc-2010-0048628-4>> Acesso em: 02 fev. 2017.

obrigação de fazer — a primeira para que tal prestação seja incluída no próximo orçamento e outra a sua efetiva execução no exercício seguinte.²⁵⁰

A opção constitucional brasileira foi por um Estado Democrático Social de Direito, verificado em todo o contexto dos direitos sociais, espalhados pela Constituição, notadamente nos expressos objetivos traçados para a República Federativa do Brasil, no artigo 3º. Esta foi a intenção do legislador constituinte. Ocorre que, uma larga distância separa o ideal do real. Mesmo assim, não se podem criar subterfúgios para a não realização dos direitos fundamentais alegando, de forma simplista, a inexistência de recursos.

Os objetivos traçados para a República brasileira na Constituição, como visto anteriormente, perseguem o valor supremo da igualdade substancial, cujo fomento será, por evidência expressa, a redução das desigualdades, que por forma obliqua contribuirá para o respeito à dignidade da pessoa humana. Isso, cabe, precipuamente aos Poderes Legislativo e Executivo, ações para a efetivação desses direitos, entretanto, mantendo-se inertes, o Judiciário, mediante provocação do interessado, será obrigado a intervir para a pronta entrega da prestação jurisdicional.²⁵¹

Isso gera uma indagação sobre a importância dos orçamentos públicos, de sorte que as políticas públicas devem ser realizadas por intermédio desses planos que contemplem o máximo de respeito à dignidade da pessoa humana, levando-lhe a uma vinculação sistêmica com os objetivos traçados para a República, de sorte a desonerar o Poder Judiciário, que recorrentemente tem feito se substituir os demais Poderes, preenchendo-lhes o vazio deixado pela inércia da efetivação dos direitos fundamentais.²⁵²

²⁵⁰ Cf. CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 225-236. O autor observa que “O Poder Judiciário, cumprindo sua missão jurídica, política e social, alinhado com a ideologia da Constituição Federal de 1988, calcada em Estado social de Direito, ciente da concepção programática do orçamento, não paralisa sua atividade declaratória de lesão aos direitos fundamentais por alegada insuficiência de recursos do Estado. Ao revés, harmonizando-se com os fins do Estado brasileiro (CF, art. 3º), declara a violação a direito fundamental, seja por ação ou por omissão das demais formas de expressão do poder estatal, e vincula o orçamento à respectiva efetivação no tempo.”

²⁵¹ Cf. *ibidem*, p. 232.

²⁵² Cf. BUCCI, Paula

Dada a importância do tema relacionado à máxima proteção da dignidade da pessoa humana imbricada com o princípio da igualdade substancial, tanto a exigência do atendimento à cláusula do mínimo existencial quanto à da reserva do possível, o intérprete e aplicador tem a obrigação de, no caso concreto, verificar as justas razões para a concessão ou não da prestação jurisdicional, dentro de uma métrica da proporcionalidade e razoabilidade.

2.5.4 Limitações em face da concretização judicial das políticas públicas

Essas limitações estão intrinsecamente conectadas com o princípio da separação dos poderes, em que medeia entre a linha tênue que separa as funções executiva, legislativa e judicial. É próprio das sociedades contemporâneas o avanço das conquistas sociais, lenta, gradual e demorada da aproximação das igualdades (ainda que com avanços e retrocessos, com saldo positivo no longo prazo).²⁵³

Há se pontuar que o “Terceiro Poder” não possui instrumentos eficazes para constranger o legislador a desempenhar sua obrigação de legislar.²⁵⁴ O grau de elevada abstração do texto constitucional conduz, inevitavelmente a dois pontos fulcrais (i) ou legislador infraconstitucional traça os contornos específicos da norma fundamental ou; (ii) o aplicador/intérprete da lei criará tais parâmetros para entregar a prestação jurisdicional. Pois como assevera Moro, “Inexiste Constituição destituída da pretensão de efetivar-se e, por força do princípio da supremacia da Constituição, os poderes constituídos encontram-se, desde logo, comprometidos com a concretização”,²⁵⁵ dessa forma, não

²⁵³ Cf. ZANETI JÚNIOR, Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Alda Pellegrini; WATANABE, Kazuo (orgs.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 33-72.

²⁵⁴ Cf. KRELL, Joachim Andreas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comprado”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 85-86. Nesse sentido, diz o autor: “Claro que faltaria ao Judiciário, por exemplo, capacitação para elaboração de uma política habitacional na base do Direito Fundamental à moradia. Não obstante, ‘a extensão desse impedimento depende da prática judiciária. A criatividade poderá contribuir para o alargamento do controle judicial e o avanço na concretização da Constituição”.

²⁵⁵ MORO, Sérgio Fernando. Por uma revisão da teoria da aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista CEJ**, v. 4, n. 10, jan./abr., 2000, p. 103-114.

resta alternativa senão elaborar o regramento para tais normas ou deixá-la sob a interpretação do Judiciário.

Maior legitimidade tem o Poder Legislativo, pois são sujeitos à soberania popular, existe espaço para uma maior discussão democrática, audiências públicas, debates *interna corporis*, submissão de matéria a uma casa revisora, sanção e promulgação pelo Chefe do Poder Executivo (sujeição de veto).²⁵⁶ Entretanto, persistindo inerte o legislativo o judiciário não se furtará em compor o texto constitucional para gerar efetivação de direitos fundamentais.

O que não se pode admitir é que o Poder Judiciário tome para si, a prevalência dos desígnios das políticas públicas. A atuação do Judiciário deve ser de caráter excepcional, não de regra, pois se tal ocorre, certamente estará havendo uma metamorfose, ou simplesmente uma disfunção política.²⁵⁷ A tradicional teoria da separação dos poderes de Montesquieu²⁵⁸ já não se aplica em sua integralidade no mundo contemporâneo. Porque nessa sociedade de massa, as relações jurídicas tornaram-se extremamente complexas e, a própria democracia está em contínuo processo de evolução, o que traz naturalmente uma ressignificação das visões críticas.²⁵⁹

Quanto às limitações, do ponto de vista formal-procedimental, doutrinas abalizadas do porte de Fredie Didier, Guilherme Marinoni, Araken de Assis, defendem que as ações judiciais envolvendo políticas públicas recomendam que haja o máximo de esforço para superação de óbices formais que possam frustrar a análise do mérito.²⁶⁰ É óbvio que os requisitos de condição e validade regular do processo são limitações, entretanto, não são objetos deste estudo.

Para tanto, a sindicabilidade judicial não pode ser inibida pelos fatores discricionários dos Poderes Executivo e Legislativo quando violados os direitos fundamentais, uma vez que violações a tais direitos sempre estarão aptas de

²⁵⁶ Cf. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 90-125.

²⁵⁷ Cf. ZANETI JÚNIOR, op. cit., p. 33-72.

²⁵⁸ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat, Baron de La Brède et de. **O espírito das leis**. Coleção os pensadores, v. I. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 2000.

²⁵⁹ Cf. DWORKIN, 1977, op. cit., p. 284-286.

²⁶⁰ Cf. GODINHO, Robson Renault. A admissibilidade da tutela jurisdicional e a efetividade dos processos envolvendo políticas públicas. In: VILLELA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 188-190.

serem submetidas à apreciação do Poder Judiciário, conforme determina o princípio da inafastabilidade do juízo, impondo-se como regra a admissibilidade das ações que versem sobre políticas públicas, ainda que, no mérito, sejam julgadas improcedentes por impossibilidade fática ou jurídica.²⁶¹

2.5.5 As políticas públicas em face do consequencialismo e utilitarismo

É importante algumas considerações iniciais acerca da gênese do utilitarismo e consequencialismo. Embora seja comum o uso desses termos como se fossem sinônimos, no âmbito filosófico, apuram-se algumas diferenças entre eles, podendo eventualmente ocorrer um sobreposição nas duas situações fáticas.

O utilitarismo visa um benefício presente, podendo inclusive ser estendido ao futuro, não necessariamente, enquanto o consequencialismo visa um benefício, ainda que no presente ou logo após não transpareça, mas no futuro será vantajoso. É exemplo de uma ação utilitarista a produzida pela União Federal, no período 2011 a 2014, induzindo os bancos, principalmente os oficiais, a aumentarem suas carteiras de crédito. Tal situação, fez com que os empregos se mantivesse no curto prazo, entretanto, após o exaurimento desses incentivos, aliado a outros fenômenos econômicos, gerou um enorme desemprego, chegando ao final de 2016, ao índice de 14%, representando próximo de 14 milhões de desempregados. Assim, uma ação utilitarista resultou em consequências altamente danosas à economia brasileira.

No debate filosófico acerca da ética utilitarista e consequencialista, como fenômenos distintos, ambos têm como objetivo que o resultado de uma ação produza um benefício superior aos custos da ação, em seu conjunto. Dado isso, abordar-se-á como conceitos que guardam similitude, cuja diferença para a finalidade deste estudo é desprezível. O consequencialismo é uma doutrina teleológica que busca, por meio de alguma ação, que pode ser uma decisão política ou judicial, cujo pragmatismo vislumbra o melhor resultado possível, dentre várias opções, de forma que o contingente de ganhadores seja também

²⁶¹ Cf. ZANETI JÚNIOR, op. cit., p. 67-68.

o maior possível, ou simplesmente, que tal produza a maximização do bem-estar de forma mais ampla possível.²⁶²

No âmbito, das escolhas públicas, ofertadas. em especial, pelos Poderes Legislativo e Executivo, há um direcionamento expreso na Constituição, em seu art.37, *in verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. A eficiência é a busca plena pelo atingimento do melhor resultado, com o menor custo gerando a maior satisfação possível de bem-estar social. Isso nada mais é do que a finalidade primeira da teoria consequencialista. Assim, pode-se inferir que nossa Constituição Federal adota o consequencialismo como direcionador das ações da Administração Pública, em todos os poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Saber qual o reflexo desse raciocínio jurídico pertinente às políticas públicas é relevante para a estrutura central do planejamento público. É um claro recado para todos intervenientes do processo — desde a composição da agenda, sua formulação, implementação, controle e avaliação, até mesmo eventuais modificações em decorrência de decisões judiciais, todos os atores deverão imbuir-se de procurar em suas decisões maximizar o bem-estar de um número mais amplos de indivíduos.

Para se desincumbir dessas atribuições, o Estado deve providenciar da forma mais pragmática possível, técnica e cientificamente, o melhor planejamento, como determinado pela Constituição em seus artigos 163 a 169. Note observar que há um extraordinário esmero da sociedade e da doutrina em estudar e pesquisar as receitas, em especial o sistema tributário, entretanto, não se verifica na mesma medida tal esmero, nos estudos e pesquisas relacionadas às despesas, a todo ciclo de gestão dessas despesas. O que na seção seguinte será feito esforço para analisar os pontos principais desses instrumentos.

²⁶² DUTRA, Alexandre Pereira. Argumentação consequencialista no direito: modelo teórico e exemplos de aplicação. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Alexandre_Dutra.html. Acesso em: 20 jul. 2017.

2.6 O planejamento em face das políticas públicas

Quem não sabe para onde vai, qualquer lugar é ponto de chegada. Não há em nossa cultura nenhum brocardo que expresse com maior clareza a importância de ações planejadas para a consecução de um objetivo. Traçar uma rota com seriedade e responsabilidade gera ganhos de energia e eficiência, na consecução de objetivos e metas programadas.

A Constituição determina que as finanças públicas operem num rigoroso sistema de planejamento. Nesse sentido, pode-se dizer que as promessas de campanhas eleitorais que não estejam previstas no orçamento aprovado, em regra, antes da posse do novo governante, não poderão ser realizadas. Portanto, toda e qualquer promessa de campanha para o primeiro ano de exercício que não conste do orçamento aprovado no ano anterior, certamente não será cumprida.²⁶³

Vive-se no Estado orçamentário, instrumento criado pelos parlamentos para reduzir o poder de mando do Executivo. Limitar os gastos, orientando para suas prioridades, representando a soberania popular, de tal sorte que colocasse num prumo, a economia, estabelecendo diretrizes e premissas que salvaguardasse os interesses republicanos, decorrendo muito mais de interesses políticos do que financeiros.²⁶⁴

A necessidade de um forte controle sobre as finanças públicas, ou seja, sobre toda a atividade financeira do Estado forçou a implementação de instrumentos, experimentados com sucesso na Europa Ocidental, que balizaram o crescimento e desenvolvimento econômico dos países centrais. Por isso, a importância de se estudar os orçamentos que servirão de primeiro obstáculo, às infundáveis promessas, muitas esdrúxulas e inexecutáveis sem que tenham sido submetidas, sequer, ao crivo do parlamento.²⁶⁵

²⁶³ Cf. TORRES, Ricardo Lobo. Comentário ao artigo 165. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (coords). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1751-1757.

²⁶⁴ Cf. ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. **Direito financeiro & direito tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 76-82.

²⁶⁵ Cf. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 413-415.

A Constituição prevê três peças orçamentárias, no âmbito da União, que pelo princípio da simetria constitucional, tal modelo repete-se nos demais entes federativos. Conforme dispõe o artigo 165, “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I — o plano plurianual; II — as diretrizes orçamentárias; III — os orçamentos anuais. O próprio texto constitucional traz um regramento macro institucional de como se darão esses planejamentos, pelo que se abordará adiante.

2.6.1 O orçamento como instrumento de controle das políticas públicas

Ainda que empiricamente, pode-se dizer que o orçamento tem a data da civilização humana. Não nos moldes atuais, é claro, mais mesmo que intuitivamente haveria de se ter um controle sobre as entradas e saídas de recursos do erário (*aerarium*)²⁶⁶ o que na antiga Roma, os recursos pessoais do rei confundiam-se com o do governo, o que transparecia serem todos de propriedade particular do soberano, conforme anota Fernando Sainz Bujanda.²⁶⁷

O orçamento com a substância mais parecida que se tem atualmente apareceu na Inglaterra a partir de 1689, instituído pelo *Bill of Rights*, em que a Câmara dos Comuns adotava o princípio da exclusividade das propostas de despesas, pois somente poderiam ser aprovadas as propostas oriundas da Coroa (Poder Executivo).²⁶⁸ No aspecto formal foi somente em 1802 que o parlamento inglês passou a exigir a publicação anual de um relatório discriminando as receitas e as despesas correspondentes.²⁶⁹

Paulatinamente, o mundo inteiro passou a adotar seus próprios métodos de controle sobre as receitas e as despesas do Estado. A partir da segunda metade do século XIX, praticamente todos os Países tinham alguma espécie de controle sobre suas finanças. Há ressaltar-se que o principal mecanismo de viabilização de um orçamento público, indubitavelmente, será o planejamento. Será esse planejamento que descortinará as finanças públicas de tal sorte que

²⁶⁶ Etimologicamente deriva do latim que significa tesouraria

²⁶⁷ Cf. BUJANDA, Fernando Sainz de. **Lecciones de derecho financiero**. Madri: Universidad Complutense de Madri, 1979, p. 30-38;

²⁶⁸ Cf. VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950, p. 43-46.

²⁶⁹ Cf. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 32-33.

o parlamento tenha uma visão clara de como os gastos públicos impactam a vida cotidiana da coletividade.²⁷⁰

No Brasil, somente a partir da Constituição de 1824²⁷¹ pode-se falar em orçamento público. Até então, os controles eram precários. Ao Poder Legislativo cabia a instituição de impostos, conforme disposto no artigo 36, inciso I, bem como contrair empréstimos, na forma do artigo 15, n. 13. Rezava ainda aquela Constituição que o orçamento deveria ser aprovado pelo Poder Legislativo. Verifica-se, portanto, que o orçamento público, formalmente ficou estabelecido a partir daquela Constituição.²⁷²

Por ocasião da proclamação da República, em 1889, instituída a primeira constituição republicana, em 1991, a figura do Congresso Nacional aparece com a competência de “orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente”, pelo que preceitua seu artigo 34, inciso 1º — “Quando da estruturação da Administração Federal, fica o Ministério da Fazenda com a tarefa do controle do orçamento público federal.”²⁷³

A Constituição Federal de 1934 traz uma seção especial dando uma organicidade à estrutura do orçamento público. Faz isso, por meio do artigo 50 — “O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos”. Portanto, aquela constituição traz uma maior amplitude à caracterização orçamentária, melhorando sensivelmente a linguagem terminológica.

²⁷⁰ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 540-542. Ressalta ainda Oliveira que “A grande revolução ocorreu com o início do Estado liberal clássico e término do Estado absolutista. Esse controlava tudo e não prestava contas a quem quer que seja. Logo, o erário se confundia com o fisco e, pois, despendia era a ideia de orçamento. A partir do Estado liberal e do advento da responsabilidade do Estado e de seus governantes, nasce o orçamento como noção importante para o controle dos gastos públicos”.

²⁷¹ Cf. Constituição de 1824 art. 172 – “o Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas”.

²⁷² Cf. GIACOMONI, op. cit., p. 38.

²⁷³ Cf. Lei 23, de 30 de outubro de 1891, artigo 3º, inciso 2º, *in verbis*: “[...] Cabe ao Ministério da Fazenda: 2º - Centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos demais Ministérios para o fim de organizar anualmente a proposta do orçamento da União, que será apresentada á Câmara dos Deputados na época e na forma prescritas pela lei da contabilidade pública”.

A partir da instituição do Estado Novo por Getúlio Vargas, veio a Constituição de 1937, conhecida por “constituição polaca”, praticamente repetiu o dispositivo de 1934, acrescentando um disciplinamento para a despesa pública, exigindo-se que “a discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição”.

A Constituição Federal de 1946, praticamente, repete os dispositivos da de 1937, enquanto a Constituição Federal de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, avança no aprimoramento da instituição do orçamento público, passando a contemplar outras exigências, até então, não presentes nas anteriores, é o que se depreende do art. 63, *in verbis*: “o orçamento plurianual de investimento consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País”.

A Constituição Federal de 1988 é, em relação às demais constituições brasileiras anteriores, tecnicamente bem mais elaborada, contemplando o tripé orçamentário em três instrumentos, cada qual com sua importância contributiva para a solidificação do Estado Democrático de Direito — o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Esse conjunto de instrumentos será formalizado pelo Congresso Nacional em Leis Ordinárias, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, formarão a base para a materialização dos direitos e garantias fundamentais, notadamente, alcançar os objetivos estatuídos na Constituição, em seu artigo 3º.

2.6.2 Plano Plurianual — PPA

A gênese do PPA vem dos governos militares, iniciado como Programa de Ação do Governo — PAEG (1964-1966), posteriormente, reformulado para o famoso Plano Nacional de Desenvolvimento — PND, utilizados nos governos militares, com grande sucesso no crescimento econômico, sua primeira versão deu-se no período de 1972-1974 e a segunda, no período de 1975-1979.²⁷⁴

A Constituição Federal prevê em seu artigo 165, § 9º a edição de Lei Complementar para “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual [...]”. Tal lei ainda não foi

²⁷⁴ Cf. SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Castelo a Tancredo**. São Paulo: Paz e Terra, 1988, p. 101.

editada, entretanto, no ato das disposições constitucionais transitórias, em seu artigo 35, § 2º, contempla direcionamento sobre o plano plurianual enquanto não for editada a referida Lei Complementar.²⁷⁵

Trata-se de exigência constitucional a compatibilização dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o Plano Plurianual, portanto, este vetor de direcionamento daqueles, esse alinhamento não pode ser discricionário, é mandamento obrigatório de validade dos demais planos e diretrizes.²⁷⁶ Ou seja, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentária — LDO, quanto à própria Lei Orçamentária Anual — LOA, necessariamente deverão se compatibilizar com o Plano Plurianual.²⁷⁷

Apesar de críticas contundentes de Osvaldo Sanches acerca da ineficácia do plano plurianual, podendo ser perfeitamente dispensável, tal radicalismo não pode ser levado a sério, considerando que o planejamento, inclusive de médio e longo prazo são instrumentos úteis e necessários para um desenvolvimento sustentável, sendo lugar comum em todas as nações desenvolvidas. Os casuísmos decorrentes da própria estrutura de poder no Estado brasileiro não pode ser argumento suficiente para rechaçar importante peça de indução do desenvolvimento econômico e social.²⁷⁸

Em relação ao plano plurianual, a Constituição dispõe no artigo 165, § 1º que “A lei que instituir o plano plurianual compreenderá as metas e prioridades

²⁷⁵ Cf. CRFB/1988 – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – art. 35, § 2º. “I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

²⁷⁶ Cf. CRFB/1988 – art. 21, IX – “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; art. 174, § 1º. – “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; art. 214 – “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam [...]”.

²⁷⁷ Cf. CRFB/1988, art. 165, § 4º. – “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.”

²⁷⁸ Cf. SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Informação Legislativa**, ano 32, n. 126, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 1995, p. 9-32.

da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Resta esclarecer o que são despesas de capital e programas de duração continuada.

Entende-se por despesas de capital, aquelas constituídas de investimentos, inversões financeiras e nas transferências de capital. Os investimentos são considerados as “dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas”. A lei também considera investimentos os “programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”.²⁷⁹

Já as inversões financeiras têm a finalidade de aquisições de imóveis ou ainda bens de capital que já estejam sendo utilizados, destinem também à aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, desde que não se refira a aumento de capital de certos tipos de empreendimentos (Lei n. 4.320/1964, artigo 12, § 5º).

Entende-se por transferências de capital, “as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços” (Lei n. 4.320/1964, artigo 12, § 6º).

O conceito de despesas relativas a programas de duração continuada veio somente com a LRF,²⁸⁰ em seu artigo 17 que define: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

É evidente que tais planos destinam-se à realização do Estado Democrático de Direito, em especial, alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil. Além dessas finalidades, a Constituição em seu artigo 165, § 7º, reforça: “os orçamentos previstos no § 5º, inciso I e II, deste artigo,

²⁷⁹ Cf. Lei 4.320, art. 12, § 4º.

²⁸⁰ Cf. Lei Complementar 101/2000.

compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.” A função em si, de redução das desigualdades inter-regionais já consta no artigo 3º, no entanto, a novidade que aparece é o critério populacional.²⁸¹

Ponto importante a ser observado é que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse o exercício financeiro poderá ser iniciado sem que esteja incluído no plano plurianual, ou pelo menos, que haja uma lei autorizando sua inclusão. O não cumprimento desse mandamento constitucional implicará em crime de responsabilidade (CF, artigo 167, § 1º).

Pode-se dizer que o PPA é o guarda-chuva de todos os planos e programas governamentais, sem ele, nenhum investimento, obra ou serviço poderá ser executado. É de indagar-se sobre os efeitos gerados por eventual rejeição do projeto de PPA pelo Congresso Nacional. Não há previsão constitucional ou legal para ocorrência dessa natureza. Oliveira assevera que o Presidente da República poderia ele próprio promulgar seu projeto, sob pena de paralisia do País, o que poderia levar-lhe a ser enquadrado em crime de responsabilidade.²⁸²

Outro questionamento possível é mudança na vigência de um PPA aprovado. Desde que fatores socioeconômicos supervenientes venham a ocorrer, mediante proposta legislativa, de iniciativa do Poder Executivo poderá o Congresso Nacional deliberar sobre alguma alteração no PPA.

É importante notar também que as políticas públicas de duração continuada deverão estar inseridas no PPA. Portanto, as promessas efetuadas pelo Chefe do Executivo, durante a campanha eleitoral, se tais promessas inserirem-se em políticas públicas de duração continuada deverão necessariamente constar no PPA, o que no primeiro ano de mandato, seria de difícil adimplemento de tais promessas, pelo simples fato que nesse período vigora o PPA do governo anterior.²⁸³

²⁸¹ Cf. OLIVEIRA, op. cit., p. 601.

²⁸² Ibidem.

²⁸³ Ibidem.

2.6.3 Lei de Diretrizes Orçamentária — LDO

O conceito de diretrizes orçamentárias vem estampado na Constituição, em seu artigo 165, § 2º, em que expressa que “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal”. Essa é uma inovação importada das Constituições da Alemanha e da França. Na Alemanha, a Lei Fundamental prevê em seu artigo 110, 2, que “o plano orçamentário será fixado pela lei orçamentária”; constituindo ambos uma unidade indissociável. Enquanto na França, em sua Constituição de 1958, em seu artigo 34, assegura que “as leis de finanças determinam os recursos e os gastos do Estado nas condições e reservas previstas por uma lei orgânica”.²⁸⁴

Reportando-se às promessas de campanhas do candidato eleito à chefia do Poder Executivo, teria na LDO, o primeiro espaço de fazer-se incluir suas promessas no rol de metas e prioridades da administração pública. Isso, certamente, no que se refere ao próximo exercício financeiro.²⁸⁵ Entretanto, em ocorrendo fatos supervenientes autorizadores de alterações na LDO vigente, poderá o Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional, projeto de lei alterando os termos daquelas diretrizes.²⁸⁶

Importante instrumento legal que traça balizas sobre as estruturas de equilíbrio orçamentário vem expresso na LRF, em seu artigo 4º, determinando a observância do equilíbrio entre receitas e despesas, de forma a obter resultado primário²⁸⁷ nos limites necessários à recondução da dívida aos resultados fixados. O não cumprimento desses parâmetros imporão sérias restrições aos demais entes federados, tornando-os impedido de receber

²⁸⁴ Cf. TORRES, op. cit., p. 1754.

²⁸⁵ Cf. SILVA, 2015, op. cit., p. 760-761.

²⁸⁶ Cf. GIACOMONI, op. cit., p. 39-40.

²⁸⁷ Cf. Glossário do Banco Central do Brasil – BCB, disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=462&idioma=P&idpai=GLOSSARIO> acesso em: 14 fev. 2017. O resultado primário corresponde ao resultado nominal (NFSP) menos os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida interna e externa. Os juros incidentes sobre a dívida do setor público são determinados pelo nível da taxa de juros nominal interna e externa e pela dimensão dos deficit anteriores (dívida atual). A inclusão dos juros no cálculo do deficit dificulta a mensuração do efeito da política fiscal implementada pelo governo. Assim, o resultado primário é importante para avaliar a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos.

transferências voluntárias da União ou dos Estados, no caso especial de Municípios.²⁸⁸

A LRF veio para instituir mecanismos capazes de frear a irresponsabilidade fiscal. Em razão disso, a partir de então ocorreu um incremento das exigências sobre o planejamento e a execução orçamentária, cujo objetivo é aferir a materialização das prioridades e metas estabelecidas nos planos plurianuais, nas diretrizes orçamentárias e na própria lei anual de orçamento.²⁸⁹

Não se pode negar que a LRF é instrumento hábil de concretude de avaliação das promessas de campanha eleitoral, não que o candidato eleito providencie para que suas promessas sejam incluídas nos planos e orçamentos públicos, mais do que isso, é necessário que se materialize em ações e programas concretos que possam atingir, direta ou indiretamente, os objetivos da República.

A LDO dará o direcionamento das prioridades e metas a serem perseguidas pela administração pública, será um guia para a elaboração da Lei Anual Orçamentária — LOA, instrumento que compatibilizado com a LDO e os Planos Plurianuais e seus respectivos programas estarão aptos a produzirem os efeitos desejados. Por isso, a importância que se faça um estudo mais apurado sobre a lei orçamentária anual que adiante se verá.

2.6.4 Lei Orçamentária Anual — LOA

A lei orçamentária anual é efetivamente o mecanismo que dará materialização ao conjunto de ações e programas, funcionamento e execução dos fins colimados pela Administração Pública. Conforme determina a Constituição, em seu artigo 165, § 5º,²⁹⁰ o orçamento anual será composto de

²⁸⁸ Cf. LRF, art. 4º. § 1º. — “integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.”

²⁸⁹ Cf. LRF, art. 4º. § 3º., “A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

²⁹⁰ CRFB/1988, art. 165, § 5º. “A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de

três elementos — (i) o orçamento fiscal; (ii) o orçamento de investimento das empresas estatais e; (iii) o orçamento da seguridade social. Esses três elementos deverão estar compatibilizados com a LDO e o PPA, sendo que qualquer incongruência entre eles terá a pecha da inconstitucionalidade.

Na prática, os holofotes do mundo jurídico, da política, de outras tantas áreas do conhecimento humano estão voltados para a lei orçamentária anual, reduzindo-se de uma forma em geral ao orçamento público. É compreensível, pois é nesta peça fundamental da administração pública que repousa as autorizações reais de receitas e despesas.²⁹¹

Geraldo Ataliba traz o orçamento público como o manto da previsibilidade das ações do Estado. “O Estado não surpreende seus cidadãos: não adota decisões inopinadas que os aflijam”.²⁹² Essa segurança jurídica que se socorre a sociedade é garantia do Estado Democrático de Direito. Os cidadãos devem pautar suas condutas sabendo de antemão qual o posicionamento ou ações estatais que possam interferir em suas atividades privadas.

Outros juristas, do porte de Aliomar Baleeiro, entende que o orçamento não passa de uma mera autorização do Poder Legislativo para o Executivo, durante certo e determinado período, possa efetuar os gastos públicos que foram previamente fixados sob a ótica de um conjunto de receitas estimadas, que poderão ocorrer ou não, de forma que tal autorização somente poderá ser levada a efeito se efetivamente ocorrerem as ditas receitas.²⁹³

investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

²⁹¹ Cf. DALLARI, Abreu. Constituição e orçamento. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social, v. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25-34.

²⁹² ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3. ed. atualização de Rosolea M. Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 145-148.

²⁹³ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 399-409. Acrescenta o autor que “o orçamento é essencialmente um ato político [...] todo governo no poder tem necessariamente um plano de ação. No Estado moderno os partidos opõem seus programas e suas concepções. Um governo não está no poder senão para realizar o programa do partido político que o sustenta.”

José Afonso da Silva opina que no sistema jurídico-político brasileiro, o orçamento público reveste-se em um conjunto de programas cuja finalidade é a satisfação das necessidades públicas e por isso aponta que é por meio de orçamento-programa²⁹⁴ que o planejamento das atividades de governo é materializado ou por esse modelo persegue-se os objetivos e prioridades traçadas na LDO em consonância com o plano plurianual (PPA).

O legislador infraconstitucional não tem dado a atenção que merece a disciplina orçamentária, considerando que ainda não se editou a lei complementar prevista no artigo 163, caput, da Constituição, deixando a matéria sob os mandamentos da Lei n. 4.320/1964, descompassada da atual Constituição. O artigo 165, § 9º prevê a edição de lei complementar, dentre outros assuntos, o de “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos e a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”, o que também não ocorreu, por displicência do legislador ordinário.

O legislador constituinte foi cuidadoso, deixando por conta do artigo 35, do ato das disposições constitucionais transitória, o regramento para suprir a lacuna da lei complementar não editada pelo Congresso, pois decorrido mais de um quarto de século, tal medida não se concretizou. O regramento desses dispositivos poderia solucionar inúmeros conflitos que se confrontam os poderes legislativo e executivo.²⁹⁵

Até a Constituição Federal de 1967, a inércia de Poder Legislativo em aprovar o orçamento anual, tinha como solução a promulgação pelo Presidente da República do projeto de lei encaminhado e não aprovado no prazo estabelecido constitucionalmente. Ocorre, porém que a Constituição de 1988 não dá esta autorização, pelo contrário, determina o artigo 68, § 8º. “os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, [...] com prévia e específica autorização legislativa”. Isso

²⁹⁴ Cf. SILVA, José Afonso da. **Orçamento programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 40-42.

²⁹⁵ Cf. DALLARI, 2011, op. cit., p. 28.

praticamente inviabiliza a administração pública, caso não seja aprovado o orçamento ou simplesmente rejeitado.

A Lei n. 1848, de 23 de julho de 1991 (Lei de Diretrizes Orçamentária) do Estado do Rio de Janeiro foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte da Mesa Direta da Assembleia Legislativa daquele Estado, em razão do texto do artigo 34, § 1º — “Em caso de não aprovação da matéria no prazo de que trata o ‘caput’ desse artigo, o Poder Executivo fica autorizado a executar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado”. Em sede de liminar o STF, em sessão plenária, indeferiu o pleito formulado, portanto, considerou inexistente o fundamento do *periculum in mora* pelo que julgou improcedente o pedido de liminar. Entretanto, quando da análise do mérito, o orçamento já havia sido aprovado, restando prejudicado o objeto da ação, sendo julgada extinta.²⁹⁶

Dado a natureza desta pesquisa, visando uma análise mais pragmática dos eventuais empecilhos que possam criar obstáculos à concretização das promessas elaboradas em campanhas eleitorais, não parece, à primeira vista de muita relevância o estudo da natureza jurídica da lei orçamentária, considerando que tal matéria predomina os debates jurídicos nessa seara, apenas vale ressaltar que a lei orçamentária em seu aspecto formal é lei *sui generis*, porque traz a característica da temporalidade e tem rito próprio diferente das demais leis, tão é verdade que se encontra geograficamente em seção diferente do processo legislativo (CF, artigos 59 a 69). É pensamento comum a ideia de ato-programa, revestido de lei, mas mero ato administrativo organizador das finanças públicas, fixando-se as despesas em contrapartidas das estimativas de receitas.²⁹⁷

Não se pode deixar à margem, os princípios que dão norte ao orçamento público, pelo menos, os de maior relevância serão analisados com mais apuro: (i) o princípio da universalidade; (ii) o princípio da anualidade; (iii) o princípio da exclusividade; (iv) o princípio da unidade orçamentária e; (vi) o princípio da não

²⁹⁶ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 612-6/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, j. 21.11.1991, DJE 28.11.1991. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1525995#>>.

Acesso em 14 fev. 2017.

²⁹⁷ Cf. TORRES, op. cit., p. 607-609.

afetação. Na realidade são características que fazem diferenciar as leis orçamentárias das demais leis. Corroboram, portanto, da ideia de lei *sui generis*, apenas formalmente lei.

O princípio da universalidade cria a obrigatoriedade de que todas as receitas e despesas devem compor o orçamento público, não se admitindo nenhuma excepcionalidade. O princípio da anualidade traz a característica primordial que se traduz em temporalidade, é válida a lei orçamentária exclusivamente para aquele exercício que foi aprovada e para nenhum outro. Entretanto, críticas assolam esse princípio porque o orçamento não mais se reveste numa única peça anual, pois diante dos planos plurianuais estaria derogado o princípio da anualidade. Já o princípio da exclusividade é imperioso sua presença, dado a criatividade do legislador brasileiro, não se pode colocar na lei orçamentária nenhuma matéria estranha ao orçamento.²⁹⁸

A peça orçamentária deve única, ou seja, deve conter todas as despesas e receitas num único instrumento, de tal sorte que não se crie redundâncias por ser em documentos diferentes. Inexistindo a possibilidade e aprovação parcial do orçamento, e sendo uma peça contábil, configurada em demonstrações de receitas e despesas, cujo somatório global, não poderá gerar diferenças. Daí a exigência do princípio da unidade orçamentária. Ao passo que o princípio da não afetação diz respeito à vedação de vinculação de receitas de impostos à órgãos, fundos ou despesas, trata-se também do princípio tributário da não-vinculatividade.²⁹⁹

A regra, em relação à despesa, que se trata de uma decisão eminentemente política. Caberá ao agente político decidir como e onde alocar os recursos públicos. No sistema constitucional brasileiro caminha-se para restringir essa discricionariedade, na medida em que, o próprio legislador constitucional apresenta uma excepcionalidade, como é o caso do art. 212.³⁰⁰ Como exceção ao princípio da não-vinculatividade, a própria Constituição

²⁹⁸ Cf. OLIVEIRA, op. cit., p. 596-597.

²⁹⁹ Cf. TORRES, op. cit., p. 1756-1757.

³⁰⁰ CRFB/1988, art. 212 – “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

impõe obrigatoriamente uma alocação de recursos no desenvolvimento do ensino, distribuídos nos percentuais de dezoito por cento para a União e vinte e cinco por cento para Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre o total das receitas oriundas de impostos, mesmo aquelas provenientes de transferências constitucionais.

Diante da restrição acima relatada, impõe aos candidatos a cargos eletivos do Poder Executivo, o pleno conhecimento dessa regra constitucional. Pois suas promessas ou propostas de campanha devem estar aderentes à alocação desses recursos, não podendo desviar-se de tal obrigatoriedade, sob pena de responderem por crime de responsabilidade por afronta à lei orçamentária e à própria Constituição Federal, considerando ser a educação direito de todos e dever do Estado.

A Emenda Constitucional n. 29/2000, emplacou outra restrição à aplicação de receitas provenientes de impostos, alterando o artigo 198 para acrescentar-lhe os parágrafos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, determinando um percentual mínimo de aplicação anual sobre alguns impostos para ações e serviços públicos de saúde, cuja regulamentação ocorreu pela Lei Complementar n. 141/2012, e a obrigatoriedade para União foi menos gravosa, limitando-se a aplicar-se no exercício financeiro seguinte, o total de recursos empenhado no exercício anterior mais a variação positiva do Produto Interno Bruto.³⁰¹

Para os Estados, estipulou-se, percentual de doze por cento sobre os impostos de sua competência, incluídos os recursos recebidos a título de

³⁰¹ Lei Complementar 141/2012 – “Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. § 2º Em caso de variação negativa do PIB, o valor de que trata o caput não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro. Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Fundo de Participação dos Estados — FPE. Enquanto o Distrito Federal e Municípios receberam uma restrição maior, a obrigatoriedade de aplicar quinze por cento incidentes sobre os impostos de sua competência, incluídos os recursos recebidos, a título de transferências constitucionais obrigatórias.

Verifica-se claramente que atividade orçamentária que era eminentemente política e discricionária em decorrência de uma série de restrições impostas pelo parlamento, tanto pelo constituinte originário como derivado, vem se transformando, paulatinamente em atividade vinculada, restando uma margem muito pequena para o cumprimento de promessas eleitorais estranhas àquelas despesas. Veja-se que a Emenda Constitucional n. 29/2000, impõe severas restrições aos Estados, Distrito Federal e Municípios, podendo o incumprimento dos limites ali estipulados ser causa de intervenções da União nos Estados e Distrito Federal e destes nos Municípios.³⁰²

A LRF em seu artigo 4º, § 2º determina que no projeto de lei de diretrizes orçamentárias será confeccionado um Anexo de Metas e Riscos Fiscais, de sorte a espelhar uma correta avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior com demonstrativos e memórias de cálculo fundamentando os resultados esperados, de forma que se possa compará-los com os três exercícios anteriores e que se evidencie sua consistência em face da política econômica nacional.

Em relação aos Riscos Fiscais, também deverão ficar evidenciados os passivos de contingências bem como quaisquer outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. As causas e fundamentos que produziram eventuais distorções na alocação contingencial de recursos públicos, tais como calamidades, intempéries da natureza ou outros eventos fortuitos e de força maior que tenham contribuído para a realocação de recursos orçamentários.³⁰³

³⁰² Cf. OLIVEIRA, p. 585.

³⁰³ Cf. ALBUQUERQUE, Claudiano M.; MEDEIROS, Márcio B; SILVA, Paulo H. F. da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008, p. 176-177.

2.6.5 O sistema de controle externo em face do orçamento público

Elaborada a proposta orçamentária pelos técnicos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público é encaminhada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para consolidação e levada ao Chefe do Poder Executivo que a enviará ao Congresso Nacional, conforme CF, artigo 84, inciso XXIII. Recebida no Congresso será encaminhada à Comissão Mista de Orçamento — CMO, que a apreciará na forma do regimento comum, em especial em conformidade com a Resolução CN 01/2006, em que após discussão nas relatorias temáticas o Relator Geral elaborará relatório que o Plenário do Congresso apreciará. Aprovado vai à sanção presidencial.

A CMO está estruturada para controle e avaliação do Orçamento Público Federal, nos seguintes comitês: (i) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária; (ii) Comitê de Avaliação da Receita; (iii) Comitê de avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidade Graves — CO; (iv) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas — CA. Essa estrutura é permanente e permite o acompanhamento, avaliação e controle externo da execução orçamentária.³⁰⁴

O primeiro órgão de controle efetivo do orçamento público é a própria CMO, avaliando inclusive as informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União — TCU. Nesse âmbito inexistente qualquer norma legal direcionadora de controles sobre as promessas de campanha eleitoral em face da proposta de lei orçamentária. Não pode e não deve o Congresso Nacional fazer essa avaliação, pelo simples fato de ausência de norma legal que prescreva da obrigação.

Embora se saiba que o orçamento público é o instrumento capaz de materializar as promessas eleitorais, sua existência por si só é insuficiente. Uma vez que a fixação das despesas públicas é feita em bases de estimativas de receitas, que podem ou não ocorrerem. Assim, o prognóstico mais acertado para a concretude de tais promessas está condicionado ao grau de desenvolvimento que a economia conseguir alavancar. O orçamento será

³⁰⁴ Ibidem, p. 474-475.

apenas uma abstração cuja realização se fará somente com a existência de recursos gerados pelos vários fatores de produção. Daí a importância de uma análise acerca do desenvolvimento em suas mais diferentes apreciações.

Questiona-se, se o “desenvolvimento” é causa ou efeito das políticas públicas. As políticas públicas seriam em muito beneficiadas pelo “desenvolvimento”, entretanto, não se pode deixar de lado que desenvolvimento na visão de Amartya Sen³⁰⁵ não é representado apenas pelo crescimento econômico. Por isso, faz-se ressaltar da necessidade de um estudo mais aquilatado acerca do desenvolvimento, considerando que “desenvolver” é o pano de fundo de todas as promessas eleitorais.

2.7 O desenvolvimento como arranjo institucional de realização das políticas públicas

A primeira grande discussão remete-se às conotações terminológicas entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico. O primeiro pode ser viabilizado sem, necessariamente, que ocorra o segundo, mas no mundo real não se tem exemplo da ocorrência desse fenômeno. Repartir riquezas a partir, simplesmente, das existentes gerará uma grande inquietação política/social que poderá desdobrar-se em ações contrárias de grupos de pressão interessados em criar obstáculos para tais medidas. O desenvolvimento se utilizando do crescimento econômico tem sido a regra nos últimos 50 anos. Exemplo dos tigres asiáticos (Coreia do Sul, Cingapura, Malásia, Hong Kong).³⁰⁶

O capital internacional procura sistematicamente um porto seguro, aliado às perspectivas de rentabilidade ao menor custo possível. Esses ingredientes estarão presentes com mais intensidade onde as regras sociais estabelecidas forem mais perenes. Onde haja maior segurança jurídica, maior proteção à confiança legítima, previsibilidade e calculabilidade, de forma que a maior parte de investidores são institucionais³⁰⁷ e esses têm regras próprias limitadoras de

³⁰⁵ SEN, op. cit., p. 34-35.

³⁰⁶ Cf. GUIMARÃES, A. Queiroz. **Estado, instituições e desenvolvimento**: o modelo coreano e a interpretação da crise asiática. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 253-269, out. 2009.

³⁰⁷ Cf. ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças corporativas e valor**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 95. “Um Investidor Institucional é uma pessoa jurídica a quem a lei determina a obrigatoriedade

riscos, conforme seus estatutos.

A sociedade como um todo, e em especial o Estado devem trilhar suas ações com vistas atingir os objetivos da República, conforme preceituado na Constituição. O desenvolvimento por si só não pode ser encarado como fim em si mesmo, mas como meio e modo de perseguir a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, para isso reduzir as desigualdades sociais e regionais, o que a cabo de toda essa empreitada se chegará ao estágio de País desenvolvido, cujo desiderato ocorrerá naturalmente na promoção do bem de todos, construindo-se uma sociedade sem preconceitos ou formas discriminatórias de quaisquer espécies.

Por isso mesmo, necessário se faz tecer algumas considerações acerca de cada um dos objetivos estampados na Constituição, conforme adiante.

2.7.1 Os objetivos fundamentais da república brasileira

Não se encontra nos textos das constituições anteriores nenhuma menção expressa aos objetivos da República Federativa do Brasil. A Constituição Portuguesa³⁰⁸ de 1976 e Constituição Italiana³⁰⁹ de 1948, à

de investimentos no mercado de capitais, de forma a criar uma mínima garantia aos investidores primários. Em regra, são considerados investidores institucionais o Estado bem como outras instituições públicas, bancos, seguradoras, fundos de investimento, fundos de pensões e outras entidades que invistam no mercado de capitais comprando e vendendo grandes quantidades de valores mobiliários”.

³⁰⁸ A Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 9º. (texto original) – São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Assegurar a participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais, defender a democracia política e fazer respeitar a legalidade democrática;
- c) Socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente período histórico, criar as condições que permitam promover o bem estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem.

³⁰⁹ A Constituição Italiana de 1948, traz em seus artigos 1º. ao 11, os objetivos fundamentais da República Democrática Italiana, conforme adiante:

Art. 3 Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones

políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

Art. 4 La República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promoverá las condiciones que hagan efectivo este derecho. Todo ciudadano tendrá el deber de desempeñar,

primeira vista, parecem terem servido de inspiração direta para a construção do texto da constituição brasileira de 1988.

Há se observar que a doutrina renomada não faz uma abordagem contundente acerca do assunto. José Afonso da Silva não escreve mais que duas linhas em seu Curso de Direito Positivo Constitucional. Após transcrever o texto constitucional, relata que tais princípios, “[...] uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana”³¹⁰. Gilmar Ferreira Mendes, em seu Curso de Direito Constitucional,³¹¹ de forma expressa quanto aos objetivos da República, sequer aborda o assunto.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Cretella Júnior³¹² em sua obra Comentários à Constituição de 1988 faz severas críticas: “A utopia está presente neste artigo terceiro [...]. O fato de figurar na Constituição não influi sobre os fatos sociais, econômicos e políticos. Entretanto, como ‘objetivos de intenção’, admite-se sua inclusão na Constituição.” A posição de Cretella Júnior retrata com bastante clareza a falta de interesse na doutrina para um debate mais contundente acerca do tema.

Traçados os objetivos da República, verifica-se desde logo, que a constituição não é neutra, traz raízes ideológicas bem claras, é, portanto, de matiz política e mantém o intérprete vinculado a essa ideologia. As finalidades sociais e econômicas ali expressas traz um vínculo de obrigatoriedade para todos os órgãos e agentes do Estado, retrata um compromisso para com toda a sociedade, inclusive todas as organizações não estatais devem orientar suas ações nesse sentido.³¹³

según sus posibilidades y su propia elección, una actividad o función que conduzca al progreso material o espiritual de la sociedad.

³¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 107-108.

³¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

³¹² CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**: artigos 1º a 5º. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 161-168.

³¹³ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan de. **Artigo 3º. Referências**. In: Comentários à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho ... [et al]. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 147.

2.7.2 Natureza jurídica dos objetivos fundamentais da República

Muito se discutiu acerca da natureza jurídica dos objetivos da República Federativa do Brasil, nomes de escol, como Celso Bastos³¹⁴ e Cretella Júnior³¹⁵ abordaram esse tema de forma que a análise dos objetivos da República desdobrava-se em meras promessas ou intenções a serem perseguidas e desejadas, mas não tinha nenhuma força vinculativa às ações dos órgãos públicos e os respectivos agentes do Estado.

No âmbito do STF é pacífica a jurisprudência acerca da natureza jurídica dos objetivos da República, conquanto tem-se decidido nesse sentido: “A Lei n. 8.899/1994 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais [...]”³¹⁶

Fica bem evidenciado o posicionamento do STF ao tratar os objetivos fundamentais da República na esfera dos direitos fundamentais, pois lastreados sob o guarda-chuva dos princípios fundamentais do Título I, da Constituição Federal.

Os objetivos traçados pela Constituição são metas e ao mesmo tempo desafios impositivos, não se tratando em hipótese alguma de meras promessas que possa se vislumbrar uma natureza facultativa. Embora se saiba que não se realizarão por obra e graça do espírito santo, necessitar-se-á de ações efetivas do aparelho estatal e de toda sociedade em seu conjunto. Entretanto, pelas dificuldades à vista, não se poderá descuidar-se da responsabilidade de todos, notadamente, dos agentes públicos que devem se esmerar para a pronta eficácia dos mandamentos constitucionais.

Inúmeras vezes o administrador público enfrentará situações tais, que

³¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, p. 305-347.

³¹⁵ CRETILLA JÚNIOR, op. cit., p. 163.

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.649**, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/05/2008, Plenário, DJE 17/10/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555517>>. Acesso em 20 jan. 2016. Em seu voto, Carmem Lúcia ressalta que essa inserção dos portadores de deficiência nas políticas públicas nada mais é do que “em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados”.

circunstâncias as mais diversas possíveis lhes indicarão mais de uma possibilidade de caminho, todos legitimamente acobertáveis pela legislação vigente. Terá que fazer escolhas, que devem recair naquelas ações de maior interesse público e que proponha resultado positivo para a concretização de direitos abrangendo um maior número de pessoas, de tal sorte a reduzir a distância entre ricos e pobres, contribuindo simultaneamente para atendimento máximo dos objetivos republicanos.

A administração pública deve manter sistema de controle concreto para viabilizar a concretização desses direitos, seja orientando, seja aplicando as sanções cabíveis administrativamente, ou mesmo levando à apreciação do Poder Judiciário quando tais ações resvalar em comportamentos ilícitos. Portanto, a natureza jurídica dos objetivos traçados na Constituição Federal, em seu artigo 3º, trata-se de princípios fundamentais carregados de valores abertos e ordens mandamentais dirigidas aos agentes públicos.

2.7.3 Sociedade livre, justa e solidária

O primeiro dos objetivos da república na Constituição é construir uma sociedade livre, justa e solidária. A priori, liberdade, justiça e solidariedade parecem termos muito distintos, entretanto, formam um diapasão harmônico entre si.

Estes objetivos decorrem diretamente dos fundamentos trazidos no artigo 1º da Constituição, especialmente nos fundamentos da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana. Dois princípios sobejamente abertos, de conteúdos vastíssimos, mas de importância ímpar para a realização do Estado Democrático de Direito.

Somente se todos os homens forem livres, pode-se dizer uma sociedade livre. Não pode existir liberdade para uma ou apenas algumas categorias especiais de indivíduos, sob pena de redundar em castas. Uma sociedade só é livre se todos os indivíduos forem livres, sem quaisquer espécies de discriminação, seja a que título for.

Um indivíduo livre é aquele que possui livre arbítrio, que pode agir em

obediência apenas à sua vontade.³¹⁷ Essa, entretanto, é a liberdade absoluta, incompatível com a convivência em coletividade. A Constituição menciona não aquela, mas a liberdade civil e política, aquela em que o indivíduo tem o poder de fazer prevalecer sua própria vontade, entretanto, com limitações de tal sorte que não interfira com a liberdade de outrem.³¹⁸ O que, da liberdade política emana a ideia de pessoas livres, sociedade livre, nação livre e democrática. Por conseguinte, denota o termo democracia como a liberdade de se fazer governar segundo o império de suas próprias vontades.³¹⁹

O objetivo de ter uma sociedade justa deverá estar presente em todas as ações do Estado e da própria sociedade na incessante busca da equidade, da verdade, em cujos pilares foram edificados. Justiça no contexto mais amplo possível, tanto no sentido vertical como horizontal. Que seja esse o sentimento percebido por todos e que todos se desdobrem para que os fatos assim sejam percebidos (justiça aristotélica, justiça agostiniana, kantiana, kelseniana, de Dworkin, de Hart, de Posner, de Harbemas, de Miguel Reale, de John Rawls e tantos outros).

Para Aristóteles,³²⁰ a justiça é a própria lei, ou seja, cumprir a lei estar-se-ia fazendo justiça. Para Santo Agostinho³²¹, justiça “é dar a cada um, o que é seu, e o que é de cada um é ditado pela ordem natural criada por Deus. Pois, o ato supremo de justiça, pelo homem, é sua submissão absoluta a Deus”. Em Kant³²², o que é justo está diretamente vinculado à liberdade, pois somente poderia se dizer justo aquilo que não ofende a liberdade do outro, segundo as leis universais.

Muito se tem falado acerca do ativismo judicial. Outros tantos, falam em neoconstitucionalismo. Embora se saiba que não ocorre qualquer inovação no ordenamento jurídico, pois o que se verifica, de fato, é uma crescente

³¹⁷ SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 521.

³¹⁸ SIDOU, idem, idem.

³¹⁹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. V. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 86.

³²⁰ ARISTÓTELES. **A política**. Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 34-92.

³²¹ SANTO AGOSTINHO. **A cidade de Deus**. Tradução de J. Dias Pereira. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste, 2000, v. II. p. 1269.

³²² KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003, p. 76.

independência do Poder Judiciário em relação aos outros poderes da República. O Decreto-Lei n. 4.657, desde 1942 já traz autorização ao julgador para o que hoje se chama de ativismo judicial ou neoconstitucionalismo, que se expressa: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

A maior de todas as angústias do Estado é o desafio de construir uma sociedade solidária. Estaria assentada, nesse ponto, a utopia preconizada por Cretella. É de indagar-se, se quisera o constituinte implantar um regime comunista mitigado. É possível questionar o direito à propriedade e à livre iniciativa diante da concepção de uma sociedade solidária. Questionamento não menos importante seria se o Estado pode impor a solidariedade nas relações privadas, entre particulares. Essas questões parecem colocar em dúvida a eficácia desse instituto.

O STF, basicamente, tem se valido do princípio da solidariedade para declarar constitucional a contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de aposentadoria pelo Instituto Nacional do Seguro Social — INSS,³²³ implementada definitivamente pela Emenda Constitucional n. 41/2003, estabelecendo a incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos inativos do Serviço Público, em geral, federal, estadual e municipal.

Para Rocha, o princípio da solidariedade é perfeitamente justificável porque grande quantidade de pessoas com pequenas contribuições pode gerar recursos que viabilizarão a cobertura de indeterminados eventos pré-estabelecidos, gerando uma segurança coletiva, havendo assim, uma distribuição do peso ou riscos sobre todos e não somente sobre a individualidade ou pequena parcela do grupo social.³²⁴

³²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.105-8/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 18.08.2004, Plenário, DJE 18.02.2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo349.htm>. Acesso em 26 jan. 2016.

³²⁴ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 127-8. É o que o autor assevera: “O princípio da solidariedade também significa uma participação engajada e co-responsável de toda sociedade, traduzida pela vontade geral que se materializa na lei – e, por isso, torna-se obrigatória e não apenas ética – com o objetivo de auferir recursos, em um montante

Outro caso de solidariedade na legislação brasileira encontra-se no Código Penal³²⁵ — CP, artigo 135, tipificação do crime de omissão de socorro sem que lhe coloque em risco pessoal, podendo ser à criança abandonada ou extraviada, ou ainda à pessoa ferida ou inválida, situação típica de amor ao próximo e respeito à própria dignidade da pessoa humana, como corolário dos direitos humanos universais.

Observa-se claramente tratar-se de um dever de solidariedade humana, pois em tese, ninguém estaria obrigado a prestar ajuda a outrem, pois isso está vinculado diretamente aos seus valores subjetivos internos, não se podendo exigir do outro que desprenda sentimentos de afetividade sem que tenha qualquer relacionamento. Entretanto, a lei poderá exigir a obrigatoriedade de um comportamento solidário, como questão do Estado Democrático de Direito.

O que se verifica na realidade é que a solidariedade se encontra muito timidamente construída nas relações institucionais entre o Estado e a própria sociedade. Há uma clara demonstração de que tal instituto não passa de uma extrema excepcionalidade no ordenamento jurídico pátrio.

2.7.4 Garantia do desenvolvimento nacional

Garantir o desenvolvimento nacional é objetivo de alto relevo para a construção de um Estado Democrático de Direito. Nas palavras simples de Arnaldo Wald³²⁶ desenvolver é melhorar a qualidade de vida do indivíduo e em análise comparativa diz que se poderia dizer que é o crescimento econômico de forma humanizada, colocando o indivíduo como centro do objeto, ou seja, um crescimento qualitativo e não apenas estatístico-quantitativo das riquezas.

significativo, que permita a esta sociedade destinar importâncias em dinheiro necessárias para a sobrevivência em padrões mínimos de dignidade, daqueles que não estão trabalhando por terem sido atingidos por um evento indesejado, ou quando a realização de trabalho não for socialmente recomendável (ex.: a mãe logo após o parto, ou a aposentadoria depois de certa idade)".

³²⁵ BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, 07.12.1940. Artigo 135. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016. " Art. 135 - Deixar de prestar assistência, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, à criança abandonada ou extraviada, ou à pessoa inválida ou ferida, ao desamparo ou em grave e iminente perigo; ou não pedir, nesses casos, o socorro da autoridade pública: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa. Parágrafo único - A pena é aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta a morte.

³²⁶ WALD, Arnaldo. **O direito do desenvolvimento**. In: Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (orgs.). V. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 228.

O desenvolvimento nacional não se conseguirá por ações exclusivas do Estado. Este deverá atuar, precipuamente, na qualidade de indutor, de forma a estimular os agentes econômicos privados a atuarem nesse sentido. O que de fato, o Estado deve envidar esforços é no sentido de criar uma atmosfera propícia para que o capital privado esteja seguro e tenha legítima expectativa de retorno dos seus investimentos.

Até porque, a participação do Estado na atividade econômica é restrita, constitucionalmente, somente podendo fazê-la em casos excepcionais expressamente permitidos. Cabe, portanto, ao particular o interesse e as ações efetivas para engendrar o desenvolvimento nacional, pois todas as ações do Estado visa a maximização do bem-estar social. É o interesse público que guiará a atividade estatal. O maior interessado no desenvolvimento é o próprio indivíduo como parte do conjunto da sociedade em que está inserido.

2.7.5 A erradicação da pobreza e da marginalização

O tema pobreza é bem mais complexo, tem significado relativo no espaço e no tempo. Organizações mundiais têm se esmerado no combate a esse flagelo que tanto agride a dignidade da pessoa humana, reduz sua capacidade de entender as coisas ao seu redor. Retira-lhe o que de mais sagrado possa ter: a honra. Reduz-lhe a força física e moral. Sua autoestima vai ao fundo do poço.³²⁷

A Organização das Nações Unidas — ONU, em Assembleia Geral, reunida em setembro de 2000, decidiu estabelecer oito metas para melhorar o mundo, tornando-o mais justo, mais solidário e melhor para a vida de uma forma em geral, com prazo para alcançar as referidas metas em dezembro de 2015.³²⁸ Sendo que a primeira e grande meta do milênio é a erradicação da extrema pobreza e da fome no mundo. Assim, ao final do ano de 2015, a ONU publicou um relatório com os resultados obtidos nos últimos 15 anos.³²⁹

³²⁷ Cf. GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 183-184.

³²⁸ PNUD – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os objetivos do desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

³²⁹ ONU. **The Millennium Development Goals Report 2015**. Disponível em: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/English2015.pdf>>

Pelos resultados obtidos verifica-se um enorme avanço na melhoria de vida no planeta. Entretanto, há que se constatar que ainda existe um contingente muito grande de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Pelo relatório da ONU, este número gira em torno de 836 milhões de pessoas, o que equivale a mais de quatro brasis. Essas populações estão concentradas na África subsaariana, América Latina e no leste asiático. Muito ainda terá que se fazer em prol dessas populações.

O Banco Mundial criou alguns parâmetros para mensuração da pobreza, definindo que estariam abaixo da linha de pobreza, aquele que auferisse renda entre US\$ 0,75 e US\$ 1,25 por dia, que equivaleria no Brasil, em reais, a R\$ 3,00 a R\$ 5,00, valor suficiente para se adquirir apenas os alimentos básicos necessários à sobrevivência.³³⁰

Apesar da redução da pobreza alcançada no último decênio, a desigualdade reluta em permanecer relativamente alta, principalmente em decorrência de ser um país de renda média. Após garantir a cobertura universal da educação básica, o Estado brasileiro se esforça para melhorar a qualidade e os resultados do sistema, especialmente nos níveis básico e médio.

Erradicar a pobreza é tarefa árdua a exigir do Estado, ações multifacetadas e direcionadas em rigoroso planejamento estratégico, seriedade

acesso em 27 jan. 2016. Eis adiante os resultados mais significativos: “Extreme poverty has declined significantly over the last two decades. In 1990, nearly half of the population in the developing world lived on less than \$1.25 a day; that proportion dropped to 14 per cent in 2015. Globally, the number of people living in extreme poverty has declined by more than half, falling from 1.9 billion in 1990 to 836 million in 2015. Most progress has occurred since 2000. The number of people in the working middle class—living on more than \$4 a day—has almost tripled between 1991 and 2015. This group now makes up half the workforce in the developing regions, up from just 18 per cent in 1991. The proportion of undernourished people in the developing regions has fallen by almost half since 1990, from 23.3 per cent in 1990–1992 to 12.9 per cent in 2014–2016.”³²⁹.

³³⁰ BANCO MUNDIAL. **Brasil: aspectos gerais**. Disponível em:

<http://www.worldbank.org/pt/country/_/brazil/overview> Acesso em: 27 jan. 2016. Veja diagnóstico do próprio Banco Mundial: “Entre 2003 e 2013, o Brasil viveu uma década de progresso econômico e social em que mais de 26 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade foi reduzida significativamente (o coeficiente de Gini caiu 6% em 2013, chegando a 0,54). A renda dos 40% mais pobres da população cresceu, em média, 6,1% (em termos reais) entre 2002 e 2012, em comparação aos 3,5% de crescimento da renda da população total. No entanto, a redução da pobreza e desigualdade vem mostrando sinais de estagnação desde 2013. A taxa de crescimento do PIB brasileiro diminuiu de 4,5%, entre 2006 e 2010, para 2,1% entre 2011 e 2014; 0,1% em 2014 e -3,8% em 2015. A inflação permanece alta: no final de 2014, ela pairava em 6,4% e em 2105 foi de 10.67%.”

no controle e acompanhamento das políticas públicas, principalmente, nas de efeitos de capacitação técnica para gerar mão de obra qualificada.

Um grande e sério problema que assola o Estado brasileiro é a marginalização, cujo objetivo da República é eliminá-la em sua totalidade. Nesse termo, estariam compreendidas todas as formas de comportamento de indivíduo ou grupos de indivíduos atuando em desconformidade com a lei vigente.

A marginalização traz prejuízos estratosféricos ao Estado, sendo firme obstáculo ao desenvolvimento. Não se fala apenas da criminalidade, que é tão somente a ponta do iceberg. Drenam-se grandes somas de recursos em atividades do Estado para atender a simples falta de educação da população em geral. Cite-se como exemplo dos mais rasos — o descarte inadequado do lixo. A falta de educação e compreensão dos direitos mais básicos leva a sociedade à belicosidade desnecessária, tornando os tribunais assoberbados de processos. O próprio Estado, nesse contexto, não soluciona administrativamente a maioria das demandas sociais, levando a população a procurar as vias judiciais para fazer valer direitos fundamentais.

Enquanto países da escandinávia estão a fechar prisões por falta de delinquentes, o Estado brasileiro, a cada dia, precisa construir dezenas de penitenciárias, dado a superlotação das existentes, alimentando de forma extraordinária o ciclo da criminalidade³³¹.

A marginalização no Brasil ganhou proporções endêmicas semelhantes às doenças transmitida pelo mosquito da Dengue, em que apenas ações do Estado são insuficientes para sua erradicação. A participação da sociedade como um todo é imprescindível para a mudança destas situações. Se não houver um forte sentimento de solidariedade e conscientização nacional não se vencerá esta batalha.

Em relação à redução das desigualdades sociais e regionais pode-se extrair que a erradicação da pobreza e da marginalização é caminho irrefutável

³³¹ ORANGE, Richard. **Suécia fecha quatro prisões porque população carcerária despensa**. Tradução de Paulo Migliacci. The Guardian, 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em 27. jan. 2016.

para uma justiça social. Os grandes problemas nacionais, cujas soluções são exigidas dentro dos objetivos fundamentais da República estão encadeados de tal forma que as ações para resolvê-los deverão ser estruturais, englobando-os em sua totalidade.

2.7.6 Promoção do bem-estar social

Em seu conceituado dicionário jurídico De Plácido e Silva acentua que bem-estar “em qualquer sentido que lhe se dê, significará a soma de benefícios ou utilidades, que serão promovidos para uso e gozo de uma pessoa ou coletividade”.³³² Já no preâmbulo da Constituição Federal consta como finalidade do Estado assegurar o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, dentre outras finalidades. Esse bem-estar tem conotação de segurança, comodidade, tranquilidade e assistência, de tal sorte, que o indivíduo tenha a sensação de que os poderes públicos estarão vigilantes para a manutenção dessa segurança.

Promover o bem-estar social está ligado diretamente a ações positivas no sentido de criar meios e situações tais que a sociedade, por seus indivíduos tenham paz e convivência harmônica, reinando a segurança e espírito solidário entre as pessoas, prevalecendo o bem, o certo e o justo.

Mais uma vez, há se ligar o bem-estar ao desenvolvimento social, caminho natural para atingir o bem de todos. Conforme Stephen Holmes e Cass Sunstein, na obra “Os custos do direito: porquê a liberdade depende dos impostos?”, aborda com providencial clareza que a proteção e assistência do Estado à ampla gama de direitos, inclusive os ditos fundamentais, têm um custo, no sentido financeiro e para isso toda a sociedade deverá contribuir para a formação das receitas necessárias e suficientes para o cumprimento do contrato social.³³³

A abordagem feita por Holmes e Sunstein demonstra o grande dilema entre os direitos e a escassez de recursos, recomendando que os tribunais não são foro adequado para exigir ações que caracterizam políticas ou escolhas

³³² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. v. I e II. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 293.

³³³ HOLMES, S; SUSTEIN C. **The Cost of Rights** - Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000, p. 56.

públicas, tarefa essa destinada ao legislador, que dentre inúmeras possibilidades, elegerá uma ou algumas para a alocação dos escassos recursos.³³⁴ Os recursos aumentam ou diminuem em razão direta do estágio de desenvolvimento alcançado, em que direito e desenvolvimento são intercambiáveis, merecendo uma abordagem, ainda que seja para uma compreensão superficial, a qual se fará na subseção seguinte.

2.8 Direito e desenvolvimento

O grande paradigma a desvendar é saber se o desenvolvimento possa ser alcançado a partir de uma construção jurídica, ou necessariamente, traduz-se numa questão eminentemente econômica. Inobstante, ter-se discutido, o Direito como ciência do dever-ser, fixador de regras capazes de induzir, estimular e aplicar sanções em decorrência do desalinhamento do comportamento humano em face dessas regras, o desenvolvimento estaria mais próximo do mundo do ser, do concreto, das realizações fáticas, do que do dever-ser, propriamente dito.

O Direito como fato, valor e norma, precisa dos elementos do mundo real para testar suas hipóteses de incidência, seus comandos prescritivos, o que, pelo menos de início, encontraria no “desenvolvimento” fértil terreno a ensaiar essa confrontação, no contexto em que se propõe esta pesquisa.

A consistente desmistificação produzida por Amartya Sen, de que o desenvolvimento estava atrelado exclusivamente ao crescimento econômico tem produzido reflexos em toda comunidade internacional, notadamente, as do âmbito de fomento, como Banco Mundial. Para Sen, o desenvolvimento tem imbricada ligação ao direito que ele chama de básico para esse processo — a liberdade.³³⁵ E não só por isso, o sistema jurídico é o garantidor do exercício das liberdades, sendo instrumento de singular importância para a formação das bases do processo de desenvolvimento — a liberdade, a segurança jurídica, fatores estruturais institucionais, sociais e humanos.³³⁶

³³⁴ Cf. HOLMES; SUSTEIN, op. cit., p. 57-60.

³³⁵ Cf. BARRAL, Welber. **Direito e desenvolvimento: um modelo de análise**. In: BARRAL, Welber. *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento (org.)*. São Paulo: Singular, 2005, p. 48-49.

³³⁶ Cf. BANCO MUNDIAL. *Global economic prospects and the developing countries*. Disponível

No pós-segunda guerra mundial iniciou-se, principalmente nos Estados Unidos da América, um movimento denominado “direito e desenvolvimento”, cuja maior crença era a de que o desenvolvimento estava ligado às organizações e estruturas jurídicas de cada País. Em especial, na década de 1950, os EUA, capitaneado pelo Banco Mundial, deu início a um processo de financiamento para a estruturação das instituições judiciais, em países subdesenvolvidos, em especial da América Latina. Esse processo foi declarado falido no final dos anos 1970.³³⁷

Na última década do século XX, surge um novo movimento sobre “direito e desenvolvimento” denominado de “terceira onda”. Ressaltando que desta vez, os autores ficaram mais atentos por compreender as limitações ocorridas nos movimentos anteriores. Isso veio a reboque dos interesses econômicos internacionais do movimento neoliberalizante das décadas 1980/1990, cujas premissas foram retratadas, em especial nos seguintes pontos (i) complexidade das normas internacionais; (ii) conceitos simplistas para os termos democracia e desenvolvimento; (iii) fatores culturais e sociais impactando a credibilidade do sistema jurídico; e (iv) instituições jurídicas confiáveis.³³⁸

Visto sob este enfoque é possível apontar-se que a ordem jurídica é um elemento de obstáculo ao desenvolvimento, ou seja, a não estruturação das instituições jurídicas e sistema ambíguo de decisões mutáveis no curto prazo, são importantes vetores de funcionamento das estruturas econômicas, da pacificação social e que gere previsibilidade nas ações de quem pretenda

em:

http://documents.worldbank.org/curated/pt/285571468337817024/310436360_2005001201472_2/additional/multi0page.pdf>. Acesso em: 31.07.2016.

³³⁷ TRUBEK; SCHAPIRO, op. cit., p. 18-20.

³³⁸ DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK Michael J. **The relationship between law and development: optimists versus skeptics**. Disponível em:

<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1124045>. Acesso em 31 jul. 2016. Os autores relatam os seguintes pontos de vista: “(i) A crescente complexidade das normas internacionais, e seu impacto no direito interno, reforça a relevância da flexibilidade e da estratégia dirigida ao caso de cada país; (ii) os trabalhos sobre este tema devem estar atentos para o risco de cair em presunções simplistas sobre o que seja a democracia ou desenvolvimento; (iii) alguns fatores culturais e sociais têm enorme impacto na relação entre direito e desenvolvimento: a credibilidade do sistema jurídico, fatores sociais e étnicos, o poder da opinião pública e da sociedade civil; (iv) o desenvolvimento requer instituições jurídicas com credibilidade, cuja tarefa se torna mais fácil com obediência voluntária e com juristas preparados.

investir seus capitais em ambiente estável.

Apesar de alguns cétricos argumentarem que a insegurança jurídica não é fator de contra indicação a investimentos, mas apenas determinantes do **quantum** se quer lucrar em função dos riscos assumidos. Isso é até válido para investidores não institucionais, pois esses não têm normas estatutárias proibitivas de efetuarem investimentos em empresas ou países em determinada faixa de risco.

Não se pode pensar de maneira simplista acerca da importância do direito sobre o desenvolvimento. O direito é o guardião da paz e harmonia social. Em qualquer sociedade inevitavelmente haverá o direito. A busca a ser feita, diuturnamente, em todos os meios acadêmicos, empresariais, governamentais, sociedade civil organizada e qualquer polo de enfrentamento às questões sociais é no sentido de alcançar a justiça social. Essa justiça social, como fenômeno da equidade, da proteção à dignidade da pessoa humana, dessa infindável luta pelas liberdades, de preferência conjugada com os ideais de fraternidade e solidariedade.

O direito não é fim, não é o alvo que se persegue, é meio, é instrumento, aplainador das arestas e conflitos sociais e promovedor de estímulos e incentivos à busca do desenvolvimento que por sua vez também não é fim, é meio de galgar os patamares mais elevados de regozijo e autoestima de uma nação. É possível identificar-se dois grupos de fatores que se poderia chamá-los de (i) estimuladores do desenvolvimento, ou simplesmente, fatores jurídicos positivos de desenvolvimento e (ii) fatores jurídicos negativos de desenvolvimento.³³⁹

2.8.1 Fatores jurídicos positivos de desenvolvimento

Inúmeros fatores contribuem decisivamente para estimular, ou no mínimo, não ser obstáculo ao desenvolvimento. A clareza das normas traz maior confiança aos agentes econômicos, pois dessa forma é possível agir com maior previsibilidade acerca de projetos, investimentos e comportamentos empresariais. Toda norma traz, em alguma medida, um nível de abstração

³³⁹ Cf. BARRAL, op. cit., p. 54.

própria, considerando que são endereçadas a uma infinidade de possibilidades fenomênicas, não previsíveis pelo indivíduo, considerando ser impossível a norma prever todos os casos concretos em que possa incidir.³⁴⁰

O Estado deve garantir a equidade de tratamento aos cidadãos, colocando-se, nesse diapasão, os princípios da igualdade, adequadamente ponderada em decorrência de situações de desequilíbrio em função de características que tornem uns em natural situação desfavorável. O que não pode ocorrer é o direcionamento de vantagens para grupo de cidadãos que já se encontram em situação privilegiada. A confiança a ser gerada na sociedade pela possibilidade de atuar numa concorrência limpa e leal é circunstância estimuladora para o incremento de negócios em qualquer sociedade.³⁴¹

A liberdade, protegida pela ordem jurídica, é elemento fundante da democracia. O exercício da democracia deve receber todas as garantias do Estado juiz e traz um ingrediente de transparência nas atividades do Estado que geram prognósticos de indução crescente à transparência, à retidão dos órgãos de fiscalização, colocando os investidores ou agentes econômicos na posição de maior estabilidade em suas ações, considerando, os altos custos de transação que demandam agentes corruptos do Estado.

A eficiência do Poder Judiciário é outro ponto, não menos importante, para a segurança jurídica. O sistema judiciário ineficiente produz reações negativas do setor produtivo, em razão de seus elevados custos. A demora na solução de litígios exige um custo enorme com escritórios de advocacia, o que afinal encarecem os preços dos produtos ou serviços, tornando-os menos competitivos no mercado. Muitas empresas têm departamentos jurídicos tão onerosos quanto alguns outros do setor produtivo, o que se traduz em custos, repassados é lógico para o preço do produto final.

2.8.2 Fatores jurídicos negativos do desenvolvimento

O primeiro e possivelmente o mais grave fator jurídico negativo ao desenvolvimento é o desconhecimento pela grande maioria dos juristas dos

³⁴⁰ Cf. BARRAL, op. cit., p. 54.

³⁴¹ Cf. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29-30.

efeitos macroeconômicos das normas jurídicas. A premissa base de uma norma é induzir comportamentos, no sentido de proibi-los, permiti-los ou torná-los obrigatórios. Essa é a tríade das normas jurídicas, quanto às suas causas. O raciocínio abstrato do jurista gira em torno desse fenômeno. É necessário o alargamento desse raciocínio para sua contextualização no do mundo ser, do factual, do concreto, em que se operam os efeitos econômicos.

No comportamento humano, em geral, ocorre desprendimento de energia, essa poderá induzir ou não, a uma ação de natureza econômica. A norma que institui uma alíquota mais elevada para determinada mercadoria, o que se quer como resultado concreto dessa norma é a produção de desestímulos para o seu não consumo. Uma sentença judicial condenatória imporá um ganho a uma parte e um prejuízo a outra. No mundo real, outras pessoas serão induzidas a buscarem a satisfação de um eventual direito espelhando-se naquela decisão. Assim, uma sentença judicial é geradora e indutora de comportamentos no universo econômico.³⁴²

O direito não pode isolar-se, acreditando ser o centro do universo, que todos os demais fenômenos humanos girem em seu redor. É uma das engrenagens condutoras e incentivadoras do Desenvolvimento. Não é razoável imaginar que a solução para todos os males estejam nas normas jurídicas. Portanto, a relação entre direito e desenvolvimento é de complementaridade, compreender ambos é fundamental para romper o ponto inercial de resistência ao *slogan*: “Brasil é o país do futuro”.³⁴³

2.8.3 Direitos humanos e desenvolvimento

Direitos humanos é abordagem internacional dos direitos e garantias fundamentais postos na Constituição de um País. Falar em desenvolvimento em face dos direitos humanos é analisá-lo sob a ótica do Direito Internacional. Os países, tais quais as sociedades, de uma forma em geral vivem polarizados entre uma minoria detentora da maior parte das riquezas e uma grande maioria subalterna econômica e financeiramente àquela minoria.

³⁴² SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 127.

³⁴³ FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 56.

Da antiguidade até a metade do século XX, as grandes potências guerreiras subjugavam as nações menos organizadas belicamente, para subtrair-lhes o máximo de recursos naturais. Vários impérios dominaram o mundo desde o grande e poderoso império romano. Potências além-mar, como Reino Unido, França, Espanha, Holanda e Portugal conquistaram (escravizaram) a Ásia, a África, a Oceania e as Américas.

Após a segunda grande guerra mundial, o mundo (principalmente a Europa) ficou tão envergonhado da barbárie perpetrada pelo nazismo contra os judeus, ciganos, deficientes físicos e idosos que as nações vencedoras, capitaneadas pelos Estados Unidos e União Soviética decidiram reconhecer a independência das últimas colônias africanas e asiáticas, talvez por sentimento de remorsos de que, o que os “conquistadores” fizeram não se distanciava muito do fanatismo de Hitler, na Alemanha.

Foi criado, no âmbito das Nações Unidas, um movimento de libertação da pobreza global, por meio de um movimento denominado “direito ao desenvolvimento” como espécie dos direitos humanos, que passara a ser objeto de proteção da comunidade internacional organizada, culminando com a “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, de 1986.³⁴⁴

As matrizes justificadoras dessa declaração pelas Nações Unidas dirigiam-se no sentido de uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais, em que ficou claramente definido em seu artigo 1º: “de caráter econômico, social, cultural ou humanitário”, e assim, estaria promovendo e encorajando o “respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, sem qualquer distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

A “Declaração do Direito ao Desenvolvimento” seguiu os passos da

³⁴⁴ ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento.** Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_5.htm>. Acesso em 01.08.2016. Eis, portanto, o teor do artigo 1, da Declaração: “1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. 2. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

maioria dos instrumentos internacionais, trata-se de uma recomendação, não passa de uma carta de intenções. Entretanto, nem por isso, pode-se desprezá-la. O primeiro passo é o mais importante numa longa caminhada. O grande obstáculo na realização de objetivos nobres entre os povos é o dever de solidariedade, princípio esse de aceitação universal, mas que de efetividade muito baixa.

A solidariedade aparece com frequência nas grandes catástrofes, comoção internacional, em que renasce como num pulsar de remorsos de ajuda ao próximo. Entretanto, na banalização das pequenas desgraças do dia-a-dia, a depender do local, não se desperta nenhum grande sentimento, embora influenciado pela pouca repercussão da grande mídia.

No atentado terrorista ocorrido na cidade francesa de Nice, em 14 de julho de 2016, dia em que se comemorava a “queda da bastilha”, morreram cerca de 90 pessoas e outras 200 ficaram feridas. A repercussão internacional foi do tamanho que tinha de ser, com comoção internacional, praticamente todos os chefes de estados fizeram pronunciamentos de solidariedade.³⁴⁵

Uma semana depois, outro atentado terrorista, dessa vez, na cidade de Cabul, capital do Afeganistão, em que morreram 80 pessoas e 231 outras ficaram feridas, noticiou-se com a repercussão de um simples acidente. Lá no Afeganistão é normal, já vivem em guerra, não houve manifestações de solidariedade de nenhum chefe de estado. É a triste realidade, parecendo que alguns humanos são mais humanos que outros. Esta é a história milenar da humanidade³⁴⁶.

Por esse fenômeno, da solidariedade qualificada, o direito ao desenvolvimento, encontra obstáculos de difícil superação. A sua base, seus pilares estão na cooperação e solidariedade internacionais, requisitos primordiais para seu avanço, por isso, é razoável concluir a necessidade de

³⁴⁵ TURRER, Rodrigo. **O estado islâmico tem ligação com atentado em Nice, na França?**

In: Revista Época, 16 jul. 2016. Disponível em:

<<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/07/o-estado-islamico-tem-ligacao-com-o-atentado-em-nice-na-franca.html>>. Acesso em: 01 ago.2016.

³⁴⁶ O ESTADÃO. **Após ataque, governo do Afeganistão proíbe concentrações públicas por 10 dias.** Caderno conteúdo: 23.07.2016. Disponível em: <Último Segundo - iG @ <http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2016-07-23/atentado-terrorista-afeganistao.html>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

uma longa maturação para produzir-se os efeitos esperados.

Nos últimos 20 anos, o conceito de desenvolvimento passou a ser reformulado por alguns críticos do capitalismo econômico, em que se buscou desvincular aquele conceito da exigência, tanto por parte da elite do Estado, como das agências de fomento internacional, do crescimento econômico como solução primeira ao desenvolvimento de uma sociedade.

Um dos maiores críticos tem sido Boaventura de Sousa Santos, economista e sociólogo português que tenta desconstruir o universalismo ocidental acerca dos direitos humanos. Se o desenvolvimento é irrefutavelmente uma das espécies de direitos humanos, o conceito ocidental de desenvolvimento é ocidentalizado, com claro viés de universalidade, parece óbvio que, a supremacia do relativismo dos direitos humanos atraia para si, também de forma relativizada o conceito de desenvolvimento.³⁴⁷

Partindo-se da premissa que a tese de Boaventura Santos esteja correta, outras variáveis deveriam compor o conceito de desenvolvimento, excluindo-se variáveis globais para inserir as locais. O localismo, ou seja, onde o indivíduo reside, tem preponderância sobre o global. Pois as necessidades são satisfeitas no local e não no global. Fica difícil fazer essa desvinculação nas questões globalizadas que se tornaram irreversíveis, como é o caso das comunicações, do comércio eletrônico e das redes sociais, onde construir barreiras que possam impedir seu curso natural, tornariam-nas muito onerosas.³⁴⁸

Reconhece-se o grande benefício que a globalização tem trazido à discussão sobre os direitos humanos. A comunicação entre os povos encontra barreiras apenas linguísticas, o que tem promovido um grau de liberdade para auscultar ideias e pensamentos de mundos diferentes. Exemplo vivo recente foi a grande revolução praticada pela “primavera árabe”, a partir de 2011, ainda que os resultados não tenham sido tão positivos, ficou bem evidenciado o nível

³⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos: o desafio da interculturalidade.** Revista Direitos Humanos, n. 2, jun. 2009. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2016.

³⁴⁸ Ibidem.

de comunicação que as populações, pelo menos, as mais jovens, iniciaram um processo de politização em busca de liberdades democráticas, o que foi o caso da Tunísia, Egito, Líbia, Síria e Turquia, Arábia Saudita, Bahrain, dentre outros.

Um dos grandes pontos negativos da sociedade brasileira é traduzido por sua passividade, esperando que as soluções ocorram de cima para baixo, o Estado como *leitmotiv* de todas as soluções. O cooperativismo e associativismo ainda é de baixa penetração, as instituições privadas não-governamentais ficam margeando o Estado recorrentemente por depender desses recursos, situando-se em posição permanente de dependência, o que criam condições perfeitas para os desvios de recursos e a ineficiência na prestação dos serviços, objeto dessas organizações.

Ainda que não se reconheça como único modelo de desenvolvimento, o que elevou os países da Europa ocidental a esse patamar é forçoso admitir que a democracia e as liberdades individuais experimentadas por essas nações são ingredientes indispensáveis para qualquer modelo de desenvolvimento, quaisquer que forem os ingredientes da nova fórmula.³⁴⁹

A redução ou até mesmo a mais pura alienação das liberdades tem contribuído para a manutenção de regimes ditatoriais, em que privilegia classes que dominam o poder estatal, criando-se verdadeiros fossos entre os mais ricos e mais pobres.³⁵⁰

Em 1948, quando da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se acreditava que surtisse algum efeito, levando muitos a assinar aquela Declaração, com sentimento de simples simbolismo. A construção de um direito é um processo árduo, contínuo e longo, não se pode subestimar, ainda que a passos lentos, a sociedade tem progredido no respeito à dignidade humana, em uns lugares mais que em outros. Somente a perseverança poderá alimentar a esperança de uma sociedade mais justa e solidária.

2.8.4 Educação e Desenvolvimento

³⁴⁹ MARKS, Stephen. **Obstacles to the right to development**. Working paper n. 17, p. 4, 2003. Disponível em: <http://www.hsph.harvard.edu/fxcenter/FXBC_WP17_-Marks.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2016.

³⁵⁰ *Ibidem*.

Fazer uma análise crítica sobre a influência da educação em face do desenvolvimento exige-se, uma compreensão do real significado terminológico de “educação”. Vem do latim *e-ducere* que significa “conduzir para fora de”, ou seja, sair de um estado de espírito ‘x’ para um ‘y’, pressupondo ‘y’ um estado mais avançado, experimentado. Vista sob o aspecto dinâmico, a educação é um processo tendente a desenvolver o ser humano em vários aspectos, dentre eles, o físico, o ético, o moral, o intelectual, de forma a propiciar uma melhor inserção no meio social, educar-se está em razão direta de civilizar-se.³⁵¹

A importância da educação para o desenvolvimento é muito ampla. O Estado intervém no processo educacional direta e indiretamente. Exerce diretamente a atividade educacional por meio de escolas públicas, atua indiretamente, na regulação e imposição de normalização do setor, intervém por meio de inúmeros programas de incentivos e estímulos, no âmbito federal são exemplos desses programas: EDUCA MAIS BRASIL, FIES, FUNDEB, CIÊNCIAS SEM FRONTEIRAS, PROJOVEM, PROUNI, dentre tantos outros³⁵². No âmbito dos Estados membros, existem programas da mesma natureza.

A grande influência do processo educacional no desenvolvimento econômico vem por meio da libertação pelo saber, aquisição de massa crítica capaz de produzir aumento na produtividade e significativa melhora na qualidade de vida. É referencial para a saúde, para a manifestação da vontade política e com incremento significativo de democracia.³⁵³ A manutenção dessa letargia no processo educacional não deveria interessar a ninguém, em princípio, todos perdem. Na análise contundente feita por João Gilberto Parenti Couto, aponta o pensamento retrógrado da elite dominante brasileira, como o “calcanhar de Aquiles da educação brasileira”.³⁵⁴

³⁵¹ HUBERT, René. **História da pedagogia**. Tradução de Damasceno Penna. 3 ed. São Paulo: Nacional, 1976, p. 12-16.

³⁵² BRASIL. **Programas do Governo**. Disponível em: <<http://www.programadogoverno.org/>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

³⁵³ DRÉZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 127.

³⁵⁴ COUTO, João Gilberto Parenti. **Decifrando um enigma chamado brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Mazza, 2006, p. 81. Dizia o autor: “A perenização da miséria no Brasil é fruto de um processo de exclusão social que tem na educação as raízes mais profundas. Esta tragédia coletiva é o resultado de um passado escravocrata e da opção da elite republicana de priorizar as questões econômicas em detrimento do social. A inversão dessa prioridade, colocando o resgate da dívida social e as necessidades básicas da população em primeiro plano, é

Segundo Couto, a única saída para esse estado de mazelas seria a instituição da “Escola Pública de Tempo Integral” em que crianças e jovens entre três e dezoito anos frequentariam essas instituições em regime integral, bem como a estruturação de creches comunitárias para crianças até três anos de idade.³⁵⁵

O Estado estaria se apropriando do tempo das crianças e jovens, em idades críticas de transformação, sendo nessa fase que os excluídos do processo educacional têm sido levados à delinquência. Isso geraria um fluxo virtuoso, os recursos que seriam gastos no combate à criminalidade passaria a ser carreados para a educação, retroalimentando o processo de desenvolvimento.³⁵⁶

O nível de educação é percentual significativo na desigualdade salarial. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD, do IBGE, em 2014, cerca de 2,8 milhões de crianças e adolescentes entre quatro e dezessete anos estavam fora das salas de aula.³⁵⁷ Em função dessa triste constatação estatística, a Lei n. 13.005/2014, instituiu o Plano Nacional de Educação — PNE, para regulamentar o artigo 214, da Constituição, com sua nova redação dada pela EC n. 59/2009.

A regra matriz constitucional é no sentido de que o PNE tenha duração decenal, cujas diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação ocorram por meio de ações integradas por todos os entes federativos, gerando os seguintes efeitos: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade de ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como percentual do PIB.

O comando prescritivo-normativo está definido. Foram estabelecidas

condição *sine qua non* para que o Brasil saia do atraso secular em que essa elite o meteu e que a paranoia econométrica dos economistas de plantão o mantém imobilizado no lodaçal da estagnação econômica e social.”

³⁵⁵ Ibidem.

³⁵⁶ Ibidem.

³⁵⁷ **Anuário Brasileiro da Educação Básica** – 2016. Disponível em:

<http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2016.pdf>.

Acesso em 07 ago. 2016.

vinte metas para o decênio 2014-2024. Ficou consignado em lei que os seguintes órgãos farão acompanhamento contínuo para avaliação do atingimento das metas estabelecidas: I — Ministério da Educação (MEC) II — Comissões de Educação da Câmara e do Senado III — Conselho Nacional de Educação (CNE) e finalmente, IV — Fórum Nacional de Educação, sendo que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP publicará estudos para aferir e avaliar no cumprimento das metas, de forma independente dos demais órgãos.

No anexo à Lei n. 13.005/2014, está claramente definida as metas e suas respectivas estratégias de implementações. Estão identificados os responsáveis, os quais poderão ser cobrados pela população, em especial, pelo Ministério Público, em defesa dos direitos e interesses difusos de toda a coletividade. Merece destaque a meta seis que é o estabelecimento de 50% (cinquenta por cento) em tempo integral das ofertas em escolas públicas, de modo a atingir no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da Educação Básica.

Segundo o censo populacional/demográfico 2010 (IBGE), o índice de analfabetismo gira em torno de 9% (nove por cento), atingindo mais de 18 milhões da população brasileira que não sabe ler nem escrever. Isso contribui decisivamente para as grandes desigualdades salariais. O que coloca o País, com baixos índices de desenvolvimento humano.³⁵⁸

Pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas — IPEA, demonstram que a heterogeneidade educacional no Brasil, responde por quase 40% (quarenta por cento) das desigualdades salariais. O sistema educacional brasileiro encontra-se defasado uma década em relação aos países do mesmo nível de desenvolvimento e, quase três décadas em relação aos países centrais, considerados de primeiro mundo.³⁵⁹

³⁵⁸ BRASIL. **IBGE - Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/educacao.html>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

³⁵⁹ BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil**. In: IPEA – Textos para Discussão 857. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4400>. Acesso em: 08 ago. 2016.

O Plano Nacional de Educação — PNE prevê um gasto total com educação crescente até 2024, quando deverá atingir 10% (dez por cento) do PIB. Trata-se de uma meta ousada, considerando que em 2013, esse gasto chegou apenas a 6.4% (seis inteiros e quatro décimos por cento) do PIB, em valores nominais equivalente a cerca de R\$ 360 bilhões.³⁶⁰

É comum ocorrerem críticas acerca de que o Estado brasileiro investe tanto quanto ou até mais que países da OCDE, em termos percentuais do PIB bem como em relação aos gastos totais do governo. Em 2011, o País gastou 6,1% do PIB e 17,34% dos gastos totais, contra 5,6% da média dos países da OCDE.³⁶¹ Essas críticas são em parte procedentes, no que se refere à qualidade dos gastos, pois o quantitativo não é garantia do atendimento aos objetivos do PNE, apesar de o indicador percentual do PIB não represente com segurança as necessidades de recursos nessa área, pois não leva em consideração o quantitativo populacional e o *gap* do atraso educacional.

A expansão do processo educacional com qualidade, da maneira mais célere possível, é a única forma capaz de conduzir o País na busca pela redução das desigualdades sociais para que se alcance, ou pelo menos se aproxime dos ditames da justiça social a proporcionar uma melhoria na qualidade de vida do seu povo.

2.8.5 Desenvolvimento e Criminalidade

O debate acerca da influência do desenvolvimento ou mesmo da desigualdade social sobre a criminalidade perpassa o âmbito de inúmeras ciências afins ao Direito. O movimento desencadeado pela Escola de Chicago sobre o *Law and Economics* chega a fazer relevantes estudos econométricos para demonstrar o impacto do nível de renda das pessoas sobre a criminalidade. O que ocorre de fato não tem nada de inédito no uso da economia para auxiliar em soluções jurídicas, como as que buscam respostas a questionamentos tais como (i) qual é realmente a fatia de mercado do

³⁶⁰ Cf. BRASIL. INEP - **Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

³⁶¹ BOLETIM OCDE. **Education at a Glance: OECD indicators**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2016.

acusado, em se tratando de direito concorrencial? (ii) quanto foi a renda futura perdida pelos filhos em decorrência da morte de seus pais? (iii) na função regulatória estatal qual o valor da multa a ser efetivamente capaz de produzir desestímulo ao comportamento ilícito?³⁶²

Isso mostra que o aplicador do Direito tem se socorrido da economia há muito anos. Entretanto, o que tem ocorrido mais recentemente é que tal influxo de análise econômica tem atingido outras áreas do Direito até então impermeáveis a tais influências, como sabidamente o direito penal. Questões como a criminalidade não se pensara como de resultado de uma escolha dita racional, pelo contrário, o crime fora encarado durante séculos como um comportamento irracional, fora dos padrões que se espera do indivíduo são, ético e moralmente aceito pela sociedade em geral.

A criminalidade é um dos fenômenos humano que mais afeta a liberdade. Quer pela imposição do medo ao exercício do mais básico dos direitos — o de locomoção, de ir e vir, segundo suas próprias necessidades, quer pela interferência no valor das trocas voluntárias em que ocorrem restrições à aquisição de determinados bens. A liberdade é o alicerce fundamental para o desenvolvimento. Ainda que por caminhos diferentes Friedrich Hayek³⁶³ e Amartya Sen³⁶⁴ comungam ser a liberdade mola propulsora para o desenvolvimento, o primeiro ao tratar a liberdade como fundamento da criatividade, única capaz de gerar mais riqueza; o segundo, referindo-se à liberdade como meio idôneo de melhoria da qualidade de vida capaz de trazer-lhe o máximo de satisfação.

O grande dilema dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, no que tange à criminalidade, encontra-se no fato desta, ser causa e efeito concomitantemente daquele. A criminalidade cria sérios obstáculos ao desenvolvimento, é vetor de redução das liberdades, gerando custos marginais ao empreendedorismo.³⁶⁵ Por conseguinte, a criminalidade opera como efeito,

³⁶² COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 23-24.

³⁶³ Cf. HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Trad. e rev. de Anna Maria Capovilla. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994, p. 129.

³⁶⁴ Cf. SEN, op. cit., p. 29.

³⁶⁵ Cf. SEN, op. cit. p. 32.

conquanto, são canalizados extraordinários recursos públicos para seu combate em detrimento de investimentos importantes em áreas da educação e inovação tecnológica, num infundável círculo vicioso.³⁶⁶

Os custos da violência e criminalidade são de difícil aferição. O IPEA fez estimativa abordando o setor público (o Estado) e setor privado (as pessoas e as empresas). Em relação aos custos do Estado, são analisados os seguintes fatores: (i) no âmbito da saúde, a criminalidade encerra uma série de custos — internações, procedimentos hospitalares e tratamentos terapêuticos; (ii) no âmbito da seguridade social — as pensões e os dias de trabalho perdidos; (iii) no âmbito da segurança pública — guarda municipal, defesa civil municipal, polícia militar, polícia civil, corpo de bombeiros; polícia rodoviária federal e polícia federal; (iv) a estrutura de funcionamento do Ministério Público; (v) a justiça criminal; (vi) o sistema de execução penal — incluídos os sistemas prisionais, o acompanhamento dos sistemas de penas alternativas e os respectivos monitoramentos eletrônicos; (vii) sistemas socioeducativos para menores; (viii) programas de prevenção ao crime; (ix) despesas com autoproteção e segurança privada dos Ativos do Estado e; (x) despesas com seguros.³⁶⁷

A criminalidade também gera altíssimos custos à iniciativa privada, cujos fatores, os mais relevantes enumera-se: (i) em relação às vítimas — as perdas materiais, o custo processual, o tratamento médico e terapêutico, os lucros cessantes e a perda do próprio capital humano, além da própria dor, sofrimento e qualidade de vida; (ii) no que se refere ao criminoso — o custo de oportunidade dos presos e os recursos utilizados para perpetração do crime, deduzidos dos valores subtraídos e; (iii) e em relação à sociedade — a perda patrimonial no setor imobiliário, em decorrência da desvalorização por riscos de segurança; despesas com autoproteção, despesas com segurança privada, despesas com seguros, perda de bem-estar da coletividade; medo do crime,

³⁶⁶ Cf. CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. In: Textos para Discussão n. 956. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2003, p. 14.

³⁶⁷ Cf. CERQUEIRA; R. C. Daniel et al. **Análise dos custos e consequências da violência no Brasil**. In: Textos para discussão n. 1284. Brasília: IPEA, jun. 2007, p. 13.

gerando insegurança geral.³⁶⁸

Para o IPEA, o custo total com a violência e a criminalidade estima-se próximo a 6% (seis por cento) do Produto Interno Bruto — PIB, o que representou no ano de 2015, valor aproximado de R\$ 324 bilhões, ou seja, quase o mesmo montante gasto com a educação no País.³⁶⁹ Por esses dados se confirma o dilema quanto ao fato da criminalidade ser causa e efeito do desenvolvimento, na medida em que, quanto mais se gasta no combate à criminalidade menos sobra para gastos com a educação e por isso mesmo as violações à lei aumentam, gerando necessidades de mais gasto com segurança, num intermitente processo de retroalimentação.

A criminalidade é enorme obstáculo ao desenvolvimento, à paz social — objeto do direito. Vive-se num processo contínuo, num ciclo vicioso, da insegurança pública, impedindo o deslanchar do crescimento econômico, de forma recorrente, o que por sua vez tem suas raízes na confiabilidade legítima e previsibilidade com que se comporta o investidor para assumir riscos calculáveis no emprego de seus capitais.

2.8.6 Tributação e desenvolvimento

A intervenção do Estado na ordem econômica, sob o aspecto da tributação, é uma das mais eficientes formas de que dispõe o Estado para intervir na atividade econômica. Inúmeras regulamentações e controles emanados do Estado-regulador seriam desnecessários se, se incorporasse no tributo, por meio de funções e características extrafiscais, a finalidade de regulação da atividade econômica. Chegando ao ponto de Becker afirmar ser inimaginável alcançar os objetivos sociais sem a intervenção do Estado na economia por meio da tributação.³⁷⁰

O Estado moderno tem na formação de suas receitas, basicamente por meio do seu poder de império as chamadas receitas derivadas, uma vez que a

³⁶⁸ Cf. CERQUEIRA, op. cit p. 15.

³⁶⁹ Cf. BRASIL. INEP - **Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

³⁷⁰ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010, p. 635.

aquisição originária de recursos tornou-se insignificante comparada à arrecadação tributária. Não muito diferente das pessoas comuns, o Estado tem necessidades para atingir os fins colimados constitucionalmente e para isso necessita de recursos. Da mesma forma que o particular, de forma não desejável, o gasto, eventualmente, supera as receitas.

Ocorre que, quando o valor dos gastos suplanta as receitas do particular, este tem basicamente, três alternativas: (i) reduzir as despesas; (ii) aumentar suas receitas, ou trabalhando mais, ou conseguindo um aumento salarial e; (iii) conseguindo capitais por empréstimos. Quando tal fenômeno ocorre, no âmbito das finanças públicas, o que o diferencia do particular está na segunda alternativa, na forma de aumentar suas receitas. O que de fato acontece é a escolha do caminho mais curto: aumento da carga tributária, notadamente, naqueles tributos que independem de aprovação legislativa.

Assim, tem o Estado recorrentemente aplicado a lei do menor esforço. A tributação não deveria se prestar a essa finalidade, pois as quedas de receitas vêm acompanhadas de quedas na atividade econômica, cuja solução pelo viés do aumento de carga tributária, retroalimenta a queda na atividade econômica, reduzindo ainda mais a arrecadação tributária, num processo quase inflexível.³⁷¹

O Direito não pode ficar alheio às essas tomadas de posição por parte dos agentes públicos. Esses fatos interferem diretamente nos objetivos fundamentais da República, sobejamente já destacados no item 3.1, retro. A utilização da tributação como instrumento de extrafiscalidade presta-se ao controle de fundamentos econômicos e fluxos monetários.

A extrafiscalidade não é a única finalidade de certos e determinados tributos, como por exemplo: o Imposto de Importação — II; o Imposto de Exportação — IE; o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários — IOF. Possuem sim, função fiscal, ainda que secundariamente. As alterações de alíquotas com finalidades extrafiscais devem ser fundamentadas no Decreto Presidencial autorizador de

³⁷¹ COELHO, Isaías. **Tributação e crescimento econômico**. In: SANTI, Eurico M. Diniz de (org.). *Tributação e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 274/276.

aumento, sob pena de desvio de finalidade.

Os instrumentos tributários postos à disposição do Chefe do Poder Executivo para gerir as finanças públicas devem ser feitos atendendo, em primeiro lugar, os fundamentos e objetivos constitucionais, estampados no artigo 3º da Constituição. Um dos pontos mais importante no controle das finanças públicas é o controle dos gastos públicos. Inúmeros são os reflexos maléficos à economia e desenvolvimento do País, quando esses fundamentos são menosprezados. A crise fiscal é perversa para as classes mais vulneráveis, aumentando assim, as desigualdades sociais, o recrudescimento da pobreza e miséria que por sua vez são extremamente estimulados pelo descontrole inflacionário.

Vê-se, portanto, que a tributação é importantíssimo instrumento de alavancagem e correção para os rumos de uma economia sustentável, dentro de uma panorama conectado aos objetivos fundamentais da República, por conseguinte, o Estado terá que manipular esses instrumentos com a técnica voltada para a eficiência econômica, de modo que não privilegie grupos mantenedores das díspares desigualdades sociais, porém, concomitantemente, não crie desestímulos na produção que possam levar o empresário a não ter interesse em uma ou outra atividade econômica em função dos excessos tributários, tornando seus produtos ou serviços sem possibilidade de competitividade no mercado.

2.8.7 Desenvolvimento e saúde pública

A saúde como mecanismo propulsor do desenvolvimento é matéria de extrema complexidade. Porque é ponto de reflexão a grande causa do escárnio que adormeceu a precariedade da situação da saúde pública no País e o Estado tem sido ineficiente na geração de recursos públicos capazes para suportar as necessidades que estão a exigir o Sistema Único de Saúde — SUS.

O Estado terá que considerar a saúde pública como resultante da vida em comunidade, cujo elemento de interseção é o fato de que doenças requerem elevados gastos do Estado, em especial as doenças transmissíveis;

o saneamento básico; a qualidade da água a ser ingerida; a higiene pessoal estritamente ligada à educação; a qualidade dos alimentos; o atendimento médico digno e célere; o acesso gratuito ao medicamento para os necessitados. Esses são os pontos de maior interferência na saúde pública, o que decorre, basicamente da vida em sociedade.³⁷²

O desenvolvimento sustentável e sustentado requerem qualidade de vida, prazer da vida coletiva e contínuo processo de inovações, sedimentados em produtividades crescentes. O respeito à finitude dos recursos naturais, a interferência negativa mínima no meio ambiente a evitar desequilíbrios ambientais facilitadores de vetores transmissores de doenças geradoras de epidemias são ações que o Estado deve perseguir.

Novamente, estar-se-ia diante de um grande paradigma: “cuida-se da saúde para desenvolver-se ou desenvolve-se para poder cuidar-se da saúde” No mundo moderno da comunicação de massa, essa escolha não é admissível fazê-la à luz dos comandos constitucionais estabelecidos. A sociedade organizada está cada vez mais vigilante na cobrança dos direitos fundamentais enumerados constitucionalmente, os paradigmas devem ser solucionados concomitantemente.

A saúde liga-se diretamente à produtividade de um País, que por sua vez liga-se diretamente à capacidade de gerar as riquezas necessárias à prestação dos serviços públicos, continuamente exigidos cada vez mais por uma população informada. Como não há a mínima possibilidade de fazerem-se escolhas alternativas, o Estado deverá imbuir-se num planejamento estratégico capaz de atacar simultaneamente os dois problemas: o do desenvolvimento e o da saúde pública. Para esse planejamento estratégico é fundamental que as ações do Estado sejam espelhadas pelos indicadores sociais que melhor reflitam essas mazelas, cuja análise serão feitas na subseção seguinte.

2.9 Indicadores sociais de relevância para as políticas públicas

Os indicadores sociais assumem uma importância ímpar na elaboração das políticas públicas. Os programas eleitorais defendidos pelos candidatos

³⁷² Cf. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 11.

utilizam-se desses indicadores para formularem suas propostas ou programas de governo. Dada sua confiabilidade internacional, o Índice de Desenvolvimento Humano — IDH; o Coeficiente de Gini e o Índice de Condições de Vida — ICV são frequentemente utilizados na formulação das propostas eleitorais. Por isso, sua análise faz-se necessário para a presente pesquisa.

Diuturnamente, os gestores públicos ou privados em suas rotinas normais tomam decisões o tempo todo. Muitas até mesmo de forma inconsciente, pequenas decisões como despachar um processo naquele instante ou deixar para o dia seguinte. Entretanto, situações mais complexas exigirão um suporte de apoio à decisão, pois seus reflexos no mundo político ou financeiro poderão causar impacto positivo ou negativo, seja financeiro, seja de imagem política, por isso, dependerão de uma análise técnica mais aprofundada.³⁷³

Na tomada de decisões sobre as políticas públicas, os indicadores sociais, cuja consistência de confiabilidade é sentida pela população em geral, servem, indubitavelmente para auxiliar nessas tomadas de decisões. Dada a confiabilidade do PNUD, em especial, do indicador IDH, mostra-se razoável sua utilização para abalizar o direcionamento das políticas públicas para as regiões com menor IDH, pois tais índices são indutores de atração de investimentos privados.

Para compreender o País de forma comparativamente às suas regiões, estados e municípios, foi criado o IDHM, índice estruturado com as mesmas variáveis do IDH, apenas elaborado de forma fragmentada, utilizando-se do censo demográfico do IBGE, seja de forma direta ou indireta.

Outro indicador de grande relevância para a tomada de decisões políticas é o Índice de Condições de Vida — ICV, agregando-se às variáveis colhidas para o IDH, as relativas às dimensões infância e habitação. Embora sejam índices que representem o nível de qualidade de vida em determinada região geográfica, não são grandezas comparáveis entre si. Não se pode

³⁷³ Cf. KNORR, Klaus. **Power, strategy and security**. New Jersey: Princeton University Press, 1983, p. 32.

comparar o IDH-M com o IDH ou com o ICV do mesmo período e mesma região, pois suas metodologias de cálculo são diferentes.

No Estado Democrático de Direito, exigência da Constituição, notadamente, quanto ao objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais utiliza-se como um importante indicador representativo de tais desigualdades — o coeficiente de Gini, cujo índice tem a pretensão de medir o nível de desigualdades vivenciados pelos Países, em que varia de uma escala de “zero” a “um”, quanto mais próximo de zero, menor será a desigualdade e quanto mais próximo de “um” maior será a desigualdade. Assim, adiante explicitar-se-á cada um desses índices que poderão propiciar aos governantes um poder de decisão política mais assertivo e principalmente, auxiliar os candidatos a cargos eletivos a serem mais cuidadosas na formulação de suas propostas eleitorais.

2.9.1 Índice de Desenvolvimento Humano — IDH

Até meados dos anos 90, a preocupação das organizações internacionais, e em especial, as Nações Unidas, tinham como parâmetro de desenvolvimento a renda per capita da população. O Índice de Desenvolvimento Humano — IDH foi concebido para refazer o conceito de desenvolvimento mudando o foco da riqueza para o indivíduo, acrescentando à renda mais dois outros importantes fatores de qualidade de vida humana — (i) a expectativa de longevidade que retrata a saúde e (ii) o grau de escolaridade, medido pela quantidade de anos que o indivíduo permaneceu na escola, representada pela variável educação.³⁷⁴

A ideia de criação de um índice que tivesse uma maior representatividade da qualidade de vida humana foi do paquistanês Mahbub ul Haq com o incentivo do indiano e economista Amartya Sen. Elaborou-se uma escala comparativa entre zero e um para representar o índice de desenvolvimento humano, sendo que quanto mais próximo de um, melhores são condições de vida o que, quanto mais próximo de zero, piores são elas. Esse índice é um agregado levando-se em conta a saúde, a educação e a

³⁷⁴ Cf. ONU. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/>>. Acesso em 17 fev. 2017.

renda ponderada pelo contingente populacional.³⁷⁵

No cálculo do Produto Interno Bruto — PIB a renda per capita é extraída pela simples divisão da riqueza produzida pelo contingente populacional, enquanto no cálculo do IDH a variável renda é obtida pela renda média familiar, ou seja, a renda familiar per capita, o que se excluirá o volume de rendas produzida pelas empresas.

A materialização do IDH faz-se pela edição do Relatório de Desenvolvimento Humano, apresentado pela primeira vez em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD que representa uma grande ferramenta de auxílio aos governos no sentido de redirecionar seus esforços e recursos para reduzir as desigualdades sociais. Daí sua enorme importância, como instrumento auxiliar aos candidatos a cargos eletivos que possam montar seus programas e promessas eleitorais sobre as maiores demandas sociais.

O PNUD tem utilizado como instrumento concreto do IDH o Relatório do Desenvolvimento Humano — RDH, que além de combinar o IDH traz uma análise mais acurada sobre outros temas relacionados à pobreza e desigualdade social.

Um dos tripés da representação do Estado Democrático de Direito é ter vida digna, o que somente ocorrerá mediante condições mínimas de saúde que possa expressar-se de forma livre e consciente. Vida longa somente faz sentido se for acompanhada de bem-estar, saudável, que possa desfrutar do tempo, família, grupo social e ter sentimento de pertencimento.

Nessa dimensão, foram utilizados indicadores que representam ou avaliam as condições de saúde: (i) a Taxa de Mortalidade Infantil — TMI e (ii) a expectativa de vida ao nascer. Em relação à TMI para efeitos estatísticos dividem-se em duas espécies de causas, as endógenas que dizem respeito às condições naturais da gestação e parto em função de fatores genéticos; já as causas exógenas referem-se às condições externas, como subnutrição, atendimento precário de saúde infantil que não têm interferência direta dos

³⁷⁵ Ibidem.

fatores genéticos. No primeiro caso, considera as mortes ocorridas até o vigésimo oitavo dia de vida, enquanto no segundo, até o final do primeiro ano de idade. Nos Países desenvolvidos a TMI é maior para as causas endógenas enquanto que nos países periféricos a predominância é de causas exógenas.³⁷⁶

A longevidade é sem dúvida a variável mais importante desse indicador, considerando que seu peso recai numa exigência de consumo de recursos públicos relevantes, pois há um índice crescente de idosos, cujas políticas públicas ainda não estão aderentes a essa categoria populacional. O certo é que uma maior longevidade ou expectativa de vida tem ampliado sobremaneira a qualidade de vida, o que por outro lado, o sistema previdenciário recebe enorme impacto financeiro dessa maior expectativa de vida.

A dimensão Educação está relacionada ao ciclo de permanência do indivíduo na escola, taxa de analfabetismo, relação idade e série escolar cursada, quantidade em anos de frequência escolar. É um dado de fácil coleta utilizado dentre os dados censitários nacionais. Mede-se a escolaridade da população adulta composta de pessoas com mais de 18 anos de idade e que tenham concluído o ensino fundamental.³⁷⁷

Nessa mesma dimensão faz-se a mensuração do fluxo escolar da população jovem obtendo-se pela média percentual das crianças de 5 a 6 anos com frequência escolar, adicionando-se o percentual de jovens de 11 a 13 anos, nos últimos anos do ensino fundamental bem como os jovens de 15 a 17 anos que tenham concluído o ensino fundamental. Acrescentando-se ainda, os jovens de 18 a 20 anos que tenham concluído o ensino médio.³⁷⁸

Até a criação do indicador IDH, o indicador representativo de riqueza dos Países era o PIB *per capita*, cuja base de cálculo era tão somente o somatório

³⁷⁶ Cf. GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v. 7, n. 1, maio, 2005, p. 73-90. Disponível em: <<http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/132>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

³⁷⁷ PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: Ipea, FJP, 2013 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em 19 fev. 2017.

³⁷⁸ Ibidem.

total das riquezas produzidas em face do contingente populacional. A partir da concepção do IDH, essa riqueza passou a ser representada pela Renda Nacional Bruta — RNB *per capita*, que agrega ao PIB os recursos oriundos do exterior.

Esse indicador teve que passar por ajustes em decorrência da Paridade do Poder de Compra — PPC. Um mesmo rendimento expresso em moeda americana é capaz de adquirir quantidades diferentes de bens em função do País referência. Por isso, necessário se faz um ajuste da moeda local para equiparar ao poder de compra de determinado rendimento, de forma que não haja distorções entre tais indicadores entre Países diferentes. Portanto, a renda precisa passar por uma operação mais complexa que os demais indicadores.

Apesar da criação do IDH ter sido instrumento libertador das amarras do PIB *per capita*, em que somente as riquezas eram tidas como determinantes nas condições de vida de um País. O IDH tem nos rendimentos das famílias seu maior indutor, considerando que os demais indicadores de bem-estar social em alguma medida estão atrelados à capacidade econômica de adquiri-los. Assim, o desenvolvimento econômico tem importância singular para a melhoria de qualquer indicador social.

No âmbito do IDH global, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014, fixou os seguintes limites de apuração do nível desenvolvimento dos países: (i) baixo desenvolvimento humano para IDH menor que 0,550; (ii) médio para o IDH maior que 0,550 e menor que 0,699; (iii) alto para o desenvolvimento humanos a partir de 0,700 até 0,799 e; (iv) muito alto para IDH a partir de 0,800 acima.³⁷⁹

O IDH mostrou-se insuficiente para subsidiar ações internas no Brasil, considerando seu espaço continental e as grandes diferenças regionais e culturais. Em função disso, foram agregados duas outras dimensões não menos importante para que refletisse com maior fidedignidade a situação do bem-estar em nível regional, estadual e municipal. A esse novo indicador

³⁷⁹ PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: Ipea, FJP, 2013 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em 19 fev. 2017.

batizou-se de IDH-M que se analisará adiante.

2.9.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal — IDHM

O IDH-M é uma adaptação do IDH com o objetivo de melhor retratar as condições de vida nas menores unidades geográficas no Brasil, considerando que o IDH é um índice inadequado para mensurar regiões ou locais em que ocorre fluxo migratório permanente, como é o caso dos municípios que retratam uma sociedade aberta, cujas fronteiras estão sempre livres aos nacionais.

O PNUD Brasil, a Fundação João Pinheiro e o Instituto de Pesquisa de Econômica e Aplicada — IPEA, em 2013, adaptaram a metodologia utilizada para cálculo do IDH-Global para melhor retratar as condições de vida brasileira, o que resultou na elaboração do IDH-M, de todos os 5.565 municípios com base nos dados censitários do IBGE, de 2010. Mesmo sendo as mesmas dimensões analisadas no IDH-Global, o cálculo do IDH-M inclui outras variáveis locais que dão mais consistência às três dimensões globais.³⁸⁰

Esse indicador é apurado por meio de dados coletados diretamente e indiretamente do censo demográfico do IBGE, sendo que o IDHM calculado para o Brasil, segundo os censos demográficos foram: (i) para 1991, de 0,493; (ii) para 2000, de 0,612; (iii) para 2010, de 0,727. No período compreendido entre 1991 e 2010, o IDH-M para o Brasil teve incremento de 47,5%. Isso representou um dos maiores incrementos entre os países periféricos.³⁸¹

A educação foi a dimensão com maior incremento absoluto no período 1991/2010, passando de 0,279 em 1991 para 0,637 em 2010, gerando uma variação percentual de 128,3%. Na dimensão longevidade, a expectativa de vida subiu de 64,7 para 73,9 anos de vida, representando um IDH de 0,662 em 1991 para 0,816, em 2010, gerando uma variação percentual de 23,26%. Por fim na dimensão renda, o incremento foi mais modesto, saindo em 1991, de 0,647 para 0,739, em 2010, com variação percentual de 14,22%.³⁸²

³⁸⁰ *Ibidem.*

³⁸¹ *Ibidem.*

³⁸² PNUD, 2013, *op. cit.*

2.9.3 Índice de Condições de Vida — ICV

O ICV é um índice que foi criado numa ação conjunta entre a Fundação João Pinheiro e o IPEA-RJ, por meio de pesquisas e tabulação de dados disponíveis nos censos demográficos do IBGE. Tal índice não se encontra disponível de forma sistematizada tal qual o IDH-M, cuja publicidade se verifica diretamente junto ao PNUD Brasil.

O ICV constitui-se em um IDH ampliado e tem nos rendimentos das famílias seu maior indutor, considerando que os demais indicadores de bem-estar social em alguma medida estão atrelados à capacidade econômica de adquiri-los. Assim, o desenvolvimento econômico tem importância singular para a melhoria de qualquer indicador social.

Assim, o ICV é composto das seguintes variáveis (i) saúde, relacionada à longevidade; (ii) educação, tempo de permanência na escola; (iii) renda, como capacidade de gerar condições dignas de vida; (iv) a infância, correlacionando escolaridade e idade e; (v) habitação, cujas variáveis referem-se à estrutura da construção, quantidade de cômodos, acesso à água encanada, acesso a sistema de esgotos.³⁸³

Dado que os indicadores longevidade, educação são praticamente os mesmos utilizados para cálculo do IDHM, verificar-se-á apenas a dimensão renda pois a fonte de coleta de dados é alterada.

A renda é composta por cinco indicadores, cuja finalidade presta-se a visualização do seu nível de distribuição: (i) a renda familiar *per capita* — é obtida pelo quociente entre o total de rendimentos da família pelo número de indivíduos que a compõe; (ii) o grau de desigualdade — representado pelo grau de desigualdade de distribuição de indivíduos conforme a renda *per capita* familiar, excluídos os indivíduos sem renda; (iii) percentagem de pessoas com renda insuficiente — aqueles indivíduos da família que tenham renda inferior à metade do salário mínimo; (iv) insuficiência média de renda — retratada pela média dos hiatos referentes à totalidade de rendas dos indivíduos; (v) grau de

³⁸³ RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

desigualdade com renda insuficiente.³⁸⁴

Enquanto a dimensão infância é construída em quatro subfatores: (i) percentagem de crianças que não frequentam a escola na faixa etária de 7 a 14 anos; (ii) a defasagem média escolar, em anos, na faixa de 10 a 14 anos; (iii) a percentagem de crianças com mais de um ano de defasagem, na faixa de 10 a 14 anos e; (iv) percentagem de crianças na faixa etária de 10 a 14 anos que trabalham.³⁸⁵

Por fim, na dimensão habitação, também composta de quatro subfatores: (i) domicílios permanentes com mais de duas pessoas; (ii) percentagem da população com domicílios permanentes duráveis; (iii) percentagem da população com domicílios permanentes com abastecimento adequado de água; (iv) percentagem da população com domicílios permanentes com instalação adequada de esgoto.³⁸⁶

Não se pode deixar de mencionar a importância desse índice para o planejamento de uma proposta de governo. O ICV retrata com mais clareza as condições de vida de determinada área geográfica, o que por conseguinte auxiliará os candidatos a cargos no plano executivo a trilharem suas propostas ou programas de governo alinhadas às reais necessidades das populações locais, regionais ou mesmo nacional. Daí sua importante contribuição para direcionamento de políticas públicas adequadas a essas regiões.

2.9.4 Coeficiente Gini

O coeficiente de Gini é utilizado como um parâmetro internacional para mensurar as desigualdades na distribuição de renda, ou melhor, o nível de concentração de rendas em determinado grupo social, podendo comparar entre eles ou mesmo entre os países. Concebido pelo italiano Corrado Gini, aponta o nível de renda entre os mais pobres e os mais ricos, cuja métrica varia de zero a um, sendo o coeficiente mais próximo de zero correspondendo ao menor índice de concentração de renda enquanto que mais próximo de um, significa o

³⁸⁴ RAMBO, Anelise Graciele et al. O índice de condições de vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**. Brasília, v. 1, n. 1 (dez. 2015), p. 68-94.

³⁸⁵ Ibidem.

³⁸⁶ RAMBO, op. cit., p. 68-94.

máximo de concentração.³⁸⁷

O Brasil encontra-se numa posição desconfortável em relação aos demais países do mundo quanto à concentração de rendas. De acordo com os dados adiante apresentada compreende-se melhor a situação nacional.

A importância das informações divulgadas anualmente pela Receita Federal do Brasil por meio do “Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira” gera uma significativa qualidade dos dados, considerando que a PNAD não tem a fidedignidade dos dados tal qual esse relatório, mormente nos estratos de rendas mais elevadas da sociedade. Em função das informações serem extraídas a partir de dados fiscais, ficam mais próximos da realidade.

No topo do estrato social, 0,27% dos mais ricos concentram 22,69% de toda riqueza. Ao somar-se os dois mais elevados estratos de renda do País representará 0,79% que concentra 30,70% da riqueza nacional. E os 2,75% mais ricos concentram 43,06% da riqueza total do País. De 127 países pesquisados pelo Banco Mundial, o Brasil ocupa a posição 120º, em desigualdade de renda, é portanto, um País extremamente injusto nesse quesito. A acentuada melhoria no IDH não refletiu na desigualdade social, uma vez que as políticas tributárias e sociais estão muito aquém de alterarem a estrutura de rendas no Brasil.³⁸⁸

Por outro lado, os 2,75% pertencentes aos estratos mais elevados e que representam 30,37% do total de rendimentos brutos, responderam por apenas 31,17% do total de impostos devidos. Enquanto o estrato social composto pelos que auferem rendas entre dez e oitenta salários mínimos, representando 34,73% do total de rendimentos brutos, responderam por 57,17% do total de impostos devidos. Nota-se claramente uma perversa desigualdade na contribuição tributária em relação à média de contribuintes e os de estrato social mais elevado. Isso ocorre porque os que auferem rendimentos oriundos em dividendos não estão sujeitos à tributação de renda, ao contrário da maioria

³⁸⁷ WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? Índice de Gini**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, ano 1, ed. 4., 01.11.2004.

³⁸⁸ WORLD BANK. **GINI index** (World Bank estimate). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>. Acesso em 20 fev. 2017.

dos países desenvolvidos que também se tributa os dividendos.³⁸⁹

Assim, verifica-se que tem muito a se fazer para uma justiça na distribuição de rendas no Brasil. Um País rico em recursos naturais e pobre em igualdade social. Os índices retratam a ausência de políticas públicas eficientes no sentido de se criar um norte para a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil, estampados no artigo 3º da Constituição. Os candidatos a cargos eletivos, notadamente, no âmbito do Poder Executivo devem ao elaborarem suas propostas ou programas de governo, verificarem se estão em alinhamento com essas necessidades da população brasileira.

2.10 Conclusões parciais

A forma de organização de uma sociedade é determinante para a consecução dos seus objetivos. A burocracia preconizada por Weber, em sua acepção original, não no sentido pejorativo que grassa atualmente, mas como meio de estruturar a administração pública tornou-se elemento essencial para a profissionalização das atividades administrativas no decorrer do último século.

Na medida em que a sociedade foi se estruturando e organizando, hierarquizando-se de forma a melhor exigir os resultados, esse ao menor custo possível, cujo objetivo maior é gerar o máximo de bem-estar à sociedade, os arranjos institucionais têm contribuído sobremaneira para esse desiderato.

Verificou-se a importância das liberdades democráticas, conforme Amartya Sen, em que as políticas públicas estão intrinsecamente conectadas com o Estado Democrático de Direito, pois somente haverá democracia se houver respeito à dignidade da pessoa humana, corolário da paz e harmonia social.

O respeito à dignidade da pessoa perpassa pelos próprios objetivos do Estado, cruza com as funções primordiais dos arranjos institucionais, ao tempo que se exige da sociedade em geral uma corresponsabilização cooperativa, pois somente por meio de uma ativa participação será possível combater o mais grave dos problemas sociais — a extrema miséria e desigualdade social.

³⁸⁹ BRASIL. **Senado Federal**. Projeto de Lei Simples – PLS 588, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123049>>. Acesso em 20 fev. 2017.

Na análise da teoria da escolha pública em face da escolha racional, percebe-se a importância das ciências econômicas como instrumento de análise técnica e matemática para auxiliar na solução de complexos problemas sociais. Entretanto, não se pode simplesmente matematizar as soluções de complexos problemas humanos e sociais nas difíceis soluções dos *hard cases* preconizados por Dworkin operando-se por mecanismos econométricos. Essa não é nossa cultura, esse não é o pensamento da população brasileira, não se tem toda essa racionalidade preconizada pela escola de Chicago.

Quanto aos grupos de pressão, grupos de interesse, *lobbies* e os *rent-seeking* reconhecidos mundialmente sua existência e atuação diante do Estado brasileiro, em especial no âmbito legislativo que ainda não foi competente o suficiente para enfrentar esse tema. Tem-se tratado como caso de polícia, atividade que restou criminalizada nas tipificações de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa em cúmulo material para dezenas de gestões e pressões lobistas ocorrentes na política brasileira recente (desde a fundação do Império).

Em razão da ausência de uma concreta regulação do lobby, o vazio político será preenchido por todas as formas de pressão, desde o regular direito de convencer os legisladores sobre determinados interesses de grupos ou regiões geográficas até o mais repugnável dos atos corruptivos perpetrados por agentes públicos e privados.

Em relação à judicialização das políticas públicas é fato ocorrente exclusivamente em função da mais absoluta inépcia do Estado brasileiro em atender aos direitos mais básicos da população carente: a entrega da prestação de um serviço público condizente com o volume de recursos arrecadados. A ineficiência, a má gestão, a irresponsabilidade civil e penal cuja recorrência e permanência devem-se ao baixo risco de punibilidade. Mais uma vez é necessário retornar-se à análise econômica do direito, muito utilizada para rechaçar a entrega jurisdicional para solução de casos de ausência de políticas públicas adequadas: é certo que o problema não é a judicialização, essa é mera consequência; o cerne da questão é a ineficiência estatal para entrega de serviços públicos adequados.

Para a entrega de serviços públicos suficientes e necessários a gerar o máximo de bem-estar à população, em especial, aos mais necessitados, a Constituição impôs aos governantes a obrigatoriedade de um eficiente “planejamento”, instrumento essencial em qualquer atividade humana que busque melhores resultados e possa-se aferir os contornos de suas ações para executá-la.

No âmbito dos governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, o planejamento se dará por meio de um plano plurianual (para quatro anos), uma Lei que traçará as matrizes das políticas públicas a serem ordenadas numa Lei orçamentária anual. Esses instrumentos não podem ser meras ficções jurídicas a enfeitar estantes dos gabinetes. O compromisso dos governantes é vinculado ao que foi aprovado pelo parlamento.

O plano de realização das metas de políticas públicas não passa de um mero rascunho se as receitas estimadas não se concretizarem. A concretização das receitas está diretamente ligada ao comportamento da “economia” em seu sentido mais amplo possível, seja como ciência, seja como instrumento propulsor de riquezas. Não haverá políticas públicas adequadas sem riquezas, sem recursos, sem um eficaz gerenciamento do Desenvolvimento, equitativamente distribuído para que as desigualdades não ultrapassem os limites da própria escolha individual do cidadão. O cumprimento dos objetivos da República estatuídos no artigo 3º da Constituição Federal somente será possível por meio do Desenvolvimento econômico e social e que passa necessariamente por uma mais equitativa redistribuição de renda.

Por fim, as promessas de campanhas eleitorais devem ser guiadas verificadas as balizas do IDH, do ICV e do coeficiente de Gini como elementos parametrizadores de suas propostas ou programas de governo direcionados para o Desenvolvimento nacional, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, bem como perseguindo o bem-estar da população em geral.

CAPÍTULO 3

PROPOSTA VENCEDORA NA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2014 EM FACE DA EXEQUIBILIDADE FÁTICO-JURÍDICA

Candidatos prometem tudo. Eleitores sabem que promessas não serão cumpridas, mas votam assim mesmo. É extraordinária a capacidade das pessoas de se alimentarem de ilusões.³⁹⁰

A análise, em referência, restringir-se-á ao período compreendido entre 01.01.2015 e 31.12.2016, considerando como exercícios orçamentários e financeiros fechados. Não será analisado sob o ponto de vista da figura pessoal do Presidente da República, mas da chapa eleita no pleito de 2014, até porque o processo de impedimento que afastou a primeira titular do cargo teve como sucessor o companheiro de chapa, cujos registros de propostas, junto à Justiça Eleitoral são os mesmos.

A Lei n. 12.034/2009, ao alterar a Lei n. 9.504/1997 para incluir o inciso IX, no § 1º, do artigo 11, passando a exigir dos candidatos a Prefeito, Governador e Presidente da República por ocasião do registro da candidatura, as suas respectivas propostas que cada um defenderá.³⁹¹ Essa exigência teve validade para as campanhas eleitorais já a partir do processo eleitoral de 2010, uma vez que obedeceu ao interstício temporal de um ano antes da próxima eleição, que ocorrera em 3 de outubro de 2010.

A Justiça Eleitoral não faz nenhuma análise de mérito acerca da proposta a ser defendida pelo candidato quando de seu registro. Isso faz com que o candidato elabore um texto genérico, sem conteúdo efetivo de programa que possa ser cotejado, avaliado e com isso, crie-se um embaraço para a continuidade do governante no poder. Todavia, ainda que genérica essa

³⁹⁰ BARROS, Alexandre. O ESTADÃO. Caderno Política. São Paulo, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-perigo-das-promessas-cumpridas,631810>>. Acesso em 01 mar. 2017.

³⁹¹ Lei 9.504/1997 – Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: [...] IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

proposta será analisada pela sociedade, instituições governamentais ou não, com o objetivo de aprimorar o processo eleitoral, num contexto de escolhas mais prudentes, de sorte que a atuação do governante eleito seja a mais eficiente possível.

Assim, na campanha eleitoral de 2014 vigorava plenamente a exigência de registrar as propostas das candidaturas aos cargos eletivos ao Executivo Federal, Estadual e Distrital. No âmbito nacional, a proposta vencedora contemplava como fundamento “um novo ciclo histórico de prosperidade, oportunidades e de mudanças”³⁹².

Os pontos analisados neste capítulo estão contidos no programa registrado pela chapa vencedora, cujas principais propostas defendidas são relacionadas aos temas (i) macroeconomia; (ii) aumento de produtividade e inovação; (iii) efetividade da política ambiental; (iv) qualidade do ensino; (v) reforma política; (vi) reforma do pacto federativo; (vii) reforma urbana; (viii) melhoria da infraestrutura e; (ix) serviços de saúde, pelo que se verá adiante com maior minudência.

3.1 Fortalecimento de uma política macroeconômica

A proposta levada a registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral possui 42 páginas, destas, 25 prestam-se a enaltecer as obras e feitos durante os dois mandatos do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2014), utilizando-se de apenas 17 páginas para as propostas que pretende levar a efeito no quadriênio 2015-2018.³⁹³

Dada a generalidade da proposta, uma vez que os instrumentos de uma economia política poderão redundar em consequências muito adversas das pretendidas e, a infinidade de variáveis tanto macroeconômicas como microeconômicas que influenciam nos componentes da atividade econômica, à primeira vista, parece ser uma proposta vazia, pois se não forem indicados os meios e instrumentos para se atingir as metas esperadas, não se poderá aferir

³⁹² Título da proposta vencedora registrada no Tribunal Superior Eleitoral.

³⁹³ Conforme registrado no TSE, disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em 24 fev. 2017.

se houve erro na qualidade ou na quantidade das ações efetivamente realizadas.

De pronto, já desto do segundo objetivo fundamental preconizado pela Constituição, quando esta determina como fundamento da República perseguir o “desenvolvimento nacional”. Visto que desenvolvimento e crescimento são termos distintos e a título de compreensão, se um país hipotético A tem uma população de quatro habitantes, em que somente um deles auferiu uma renda anual de 370 mil unidades monetária e cada um dos demais, somente 10 mil unidades monetárias, a renda total da população seria 400 mil unidades monetárias, resultando numa renda per capita de 100 mil unidades monetárias.

A considerar renda média dos países desenvolvidos em torno de 60 mil unidades monetárias, o país hipotético estaria com renda bem superior a dos desenvolvidos. Ocorre, porém que três quartos da população do país hipotético estariam muito abaixo da renda per capita comparativamente aqueles. O que demonstra que o indicador não tem consistência para medir a desigualdade de rendas em determinado ambiente populacional.

Nesta linha de raciocínio, o crescimento não representa a maximização do bem-estar social, pelo contrário, no Brasil, os surtos de crescimento têm contribuído para o aumento das desigualdades sociais.³⁹⁴ Durante o milagre econômico brasileiro ocorrido sob o regime militar de 1968 a 1973, em que o Brasil cresceu em média de 11,1% a.a., em termos de Produto Interno Bruto, as desigualdades sociais acentuaram-se. Portanto, houve crescimento econômico forte, contudo, a riqueza não foi aumentada equitativamente em todas as classes sociais. Apenas os mais abastados ficaram com o grosso do aumento da renda nacional.³⁹⁵

³⁹⁴ SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras**: harmonização e comparação entre Censos, PNADs e POFs. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão n. 1832). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1832.pdf>.

³⁹⁵ VELOSO, Fernando A.; VILELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 62 n. 2, p. 221–246, abr-jun 2008. Segundos os autores, as principais causas desse milagre foram: “O ambiente internacional no período 1968-1973 foi particularmente benigno, tendo sido verificada uma conjunção favorável das seguintes variáveis externas: termos de troca favoráveis, forte expansão do volume de comércio internacional, baixas taxas de juros e farta disponibilidade de crédito no mercado externo.”

3.1.1 Uma política macroeconômica sólida

Essa é a primeira promessa da proposta vencedora da campanha presidencial para o quadriênio 2015-2018, uma política macroeconômica sólida, cujos reflexos permearão os demais pontos a serem atingidos. Dentre os fatores macroeconômicos que mais possam produzir esses reflexos tem-se: (i) o nível de geração de empregos; (ii) a redução da inflação; (iii) os preços estáveis; (iv) um nível vantajoso na relação com o comércio internacional e (v) a taxa de juros no mercado.

Os instrumentos de que dispõem os governos para controle das políticas econômicas, em regra são (i) a política fiscal; (ii) a política de rendas; (iii) a política monetária e; (iv) a política cambial. O Estado brasileiro tem se socorrido, basicamente, nas últimas duas décadas da política monetária para o controle da inflação. Não que seja a mais eficiente, que não é. Mas, sobretudo porque o uso das demais políticas impõem sacrifícios eleitorais e são mais antipopulares, pelo que os governos submetidos a um recorrente processo eleitoral de permanência no poder não querem indispor-se com seus eleitores que lhes darão votos na próxima eleição.

Ao longo dos dois primeiros anos da proposta vencedora, a qualidade do gasto público foi extremamente prejudicial à macroeconomia. A excessiva desoneração tributária contribuiu de forma decisiva para a drástica redução da arrecadação fiscal, comprometendo o custeio e o investimento público.³⁹⁶

O diferimento de despesas para exercícios seguintes, o que foi o caso dos créditos agrícolas financiados com taxas de juros subsidiadas pelo Tesouro Nacional, cuja equalização fora postergada como forma de mascarar a contabilidade pública nos exercícios financeiros de 2014 e 2015, gerou uma enorme crise de confiança nos agentes econômicos, precipitando uma crise econômica, sem precedentes na história republicana.³⁹⁷

Em 2015, o PIB encolheu 3,8% puxado pela queda na demanda interna em cerca de 6,5%, amenizado pelo aumento das exportações em 2,7%. No

³⁹⁶ SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de Castro; LEVY, Paulo Mansur. **Visão geral da conjuntura**. Carta de Conjuntura, n. 33, 4. Trimestre. Brasília: IPEA, 2016, p. 3-13.

³⁹⁷ SOUZA JÚNIOR, op. cit., p. 3-13.

âmbito interno, os principais fatores negativos foram os desinvestimentos na cadeia produtiva de petróleo e gás, o brusco retraimento da indústria da construção civil e construção naval. Forte impacto na redução dos preços das commodities no mercado internacional. Outro fator foi o realinhamento de preços na economia, em especial no setor de energia elétrica gerando forte incremento inflacionário, aliado ao contingenciamento das despesas públicas na ordem de 80 bilhões de reais.³⁹⁸

Dado a generalidade e a complexidade com que se revestem as políticas macroeconômicas, cujas variáveis estão sujeitas a interpretações as mais diversas possíveis, eventual aferição de ineficiência, seja deliberada ou negligente constitui fenômeno metajurídico, resvalando-se da competência dos órgãos judicantes eventuais fixações de danos à coletividade. Assim, nesse quesito é razoável afirmar que se trata de uma variável não aferível para fins de imputação de responsabilidade ao agente político, considerando-se que as escolhas das políticas macroeconômicas estarão no recorte da discricionariedade.

3.1.2 A intransigência no combate à inflação

O ano de 2014 fechou com uma inflação de 6,39%, cuja meta fixada pelo BCB era de 4,5% com bandas de tolerância de 2% para baixo e 2%, para cima, ou seja, admitindo-se o intervalo de 2,5% a 6,5%. Em 2014, a inflação no Brasil ficou muito próxima do teto da meta. No primeiro ano do governo da campanha presidencial vencedora a inflação atingiu 10,67%, o que resultou no Aviso 1/2016-BCB, de 8 de janeiro de 2016, retratada em uma “Carta Aberta de que trata o parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 3.088/1999”.³⁹⁹

³⁹⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Resultado do PIB 2015**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/marco/resultado-do-pib-de-2015>>. Acesso em 24 fev. 2017. Segundo nota do MF, “Ao longo de 2015, foi realizado um esforço fiscal que totalizou 2,3% do PIB, sendo 85% em medidas de contenção da despesa, esforço importante para reduzir as incertezas fiscais. Esse trabalho está mantido em 2016, com o contingenciamento de R\$ 23,4 bilhões das despesas discricionárias previstas na LOA.”

³⁹⁹ BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Carta Aberta de que trata o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2016.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017. Eis os termos iniciais da referida carta: “A sistemática de “metas para a inflação” foi formalmente instituída como diretriz para fixação do regime de política monetária por meio do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999. O parágrafo único do artigo 4º do referido decreto estabelece que, caso a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) não seja cumprida, “o

O controle da inflação como promessa de campanha teve nas ações de governo efeito contrário, pois o distanciamento entre o teto da meta (6,5%) e a inflação efetiva (10,67%) foi da ordem de 64,15% e em relação ao centro da meta (4,5%) foi de 137%. O que por si só, retrata total descontrole do objeto da promessa de campanha eleitoral, quanto à redução dos índices inflacionários.

Por não ser objeto da presente pesquisa, não se tratará das causas econômicas em suas especificidades para justificar tamanho desvio. Mesmo assim, é firme que se registre que no segundo ano do mandato, em decorrência de uma acentuada queda na atividade econômica (4,3% de redução do PIB) e alto índice de desemprego (próximo de 12%), alta taxa de juros do Banco Central (13% a.a.), o recrudescimento da inflação era inevitável, caindo para 6,39% (dez./2016).

A permanecer as variáveis econômicas atuais, as expectativas são que até dezembro de 2018, a inflação estará ligeiramente abaixo do centro da meta (4,5% a.a.). Tal assertiva é extremamente imprevisível, considerando as instabilidades políticas e econômicas globais, sejam determinadas pelo baixo crescimento que ronda a União Europeia, seja pelas instabilidades políticas geradas pelo novo governante dos Estados Unidos da América, ainda assim, o mercado de futuro tem precificado nesse patamar.

Trata-se de um desafio proposto, cujas variáveis são tantas e de ordens distintas, valendo ressaltar que são fatores de forte influência, aqueles advindos do mercado internacional, além daqueles provenientes de alterações climáticas capazes de inviabilizar a quantidade e qualidade de uma safra agrícola. Portanto, dado a generalidade das propostas, esta se enquadra entre aquelas ditas não aferíveis, pelo menos juridicamente, que possa ensejar a tipificação de um comportamento ilícito e sua consequente responsabilização.

Presidente do Banco Central do Brasil divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá conter: I - descrição detalhada das causas do descumprimento; II - providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e III - o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.”

2. Em 2015, a taxa de inflação medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 10,67%, ultrapassando, assim, o limite superior do intervalo de tolerância de 2,0 pontos percentuais (p.p.) acima da meta de 4,5% ao ano (a.a.), estabelecida pelo CMN por meio da Resolução nº 4.237, de 28 de junho de 2013.

3.1.3 Crescimento econômico e social robusto e sustentável

Desastre econômico maior não poderia ocorrer, sem que uma grande catástrofe advinda de fenômenos da natureza (vulcões, terremotos, inundações, epidemias, pragas) ou guerras externas ou uma guerra civil tivesse se abatido sobre o Estado brasileiro. No biênio 2015-2016, o PIB decresceu 7,94%, o que equivale a uma perda de cerca de R\$ 438,45 bilhões na produção de riquezas nacionais.⁴⁰⁰

No grande *crash* da bolsa de New York de 1929, em que a economia mundial sofreu seus reflexos, foi a última vez que no Brasil ocorreu por dois anos consecutivos queda no Produto Interno Bruto (-2,1% em 1930; e -3,3% em 1931).⁴⁰¹ Guardando as proporções, a grande depressão brasileira dos anos 2015/2016, comparativamente em termos de massa de desempregados não fica atrás da grande depressão de 1929/1930. Isso retrata o nível de negócios e empresas em processo de falência e recuperação judicial.⁴⁰²

Em decorrência da grave crise econômica, o crescimento negativo gerou desemprego e queda na arrecadação de tributos que por sua vez fez reduzir os investimentos que, num ciclo vicioso, gera mais crise econômica e mais desemprego e menor atividade produtiva e mais desconfiança dos agentes econômicos para iniciarem novos negócios e que resultaram inevitavelmente numa imensa crise política com o conseqüente afastamento e impedimento da Presidente da República, em 13 de agosto de 2016. Assim, verifica-se que o incumprimento das promessas de campanha quando em dimensão extraordinária produz conseqüências imprevisíveis.

No programa registrado junto à Justiça Eleitoral da campanha vencedora, faz-se a seguinte apologia: “Crescimento econômico estimulado pelo aumento da taxa de investimento na economia e pela ampliação de um mercado doméstico sólido e dinâmico, e que ocorra [...], graças à expansão

⁴⁰⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. IPCA – Série histórica. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em 26 fev. 2017.

⁴⁰¹ GAZIER, Bernard. **A crise de 1929**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. Porto Alegre: L&PM, 2009, p. 11-12.

⁴⁰² BRASIL. IPEADATA. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

dos investimentos [...]”. Ocorre que, para conter o aumento das taxas de inflação, a autoridade monetária teve que elevar a taxa básica de juros (SELIC — Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) o que encareceu o custo do dinheiro, produzindo uma drástica redução do consumo, alimentada por uma alta taxa de desemprego. Caiu por terra a grande promessa de crescimento econômico e com ele a redução ou contingenciamento dos programas sociais.

No mesmo item da proposta referida anteriormente, quanto ao crescimento social robusto e sustentável cita que “Prosperidade social [...], por meio de programas de inclusão dos historicamente excluídos e da educação para elevar a formação e a qualificação científica e técnica de nosso povo”. Programas sociais não se implementa com ideias mas com recursos, e os recursos foram extremamente esvaziados em decorrência dos contingenciamentos para frear o déficit fiscal nos exercícios de 2014 e 2015. Portanto, irrealizáveis as promessas proclamadas naquele quesito.

3.2 Aumentar a produtividade nacional

É uma proposta altamente ambiciosa, considerando as variáveis negativas existentes (baixa qualificação técnica, alta burocracia estatal, excesso de regulação; modal rodoviário de baixa qualidade; sistema tributário defasado e complexo; dentre outros) cuja remoção de obstáculos passa necessariamente pelo parlamento, em que os interesses digladiam-se entre grupos de pressão, lobistas e corporações sindicais e religiosas.

Segundo o registro proposto, as políticas industrial, científica, tecnológica e agrícola reduzirão os custos de investimento e produção. É o chamado “custo Brasil” em que se adicionam aos produtos nacionais, elevando seus custos, dificultando a competitividade nacional. O aumento de produtividade nacional passa, necessariamente, pelo desafio de reduzir os custos de produção em decorrência de logística, infraestrutura, elevada tributação, altos *spreads* bancário, altas margens de lucro, excessiva burocracia estatal, dentre outros fatores que encarecem o produto nacional, comparativamente com o de outros países.⁴⁰³

⁴⁰³ PINHEIRO, Armando Castelar. A justiça e o custo Brasil. **REVISTA USP**, São Paulo, n. 101,

Nesse quesito, no biênio 2015-2016 o Brasil esteve em processo de degradação econômica, piorando ainda mais os custos de logística e infraestrutura pelo volumoso contingenciamento de recursos para áreas de conservação de rodovias, onde se escoia a maior parte da produção nacional. Portanto, tais fatores aliados à crescente curva do desemprego tornaram impossível alcançar o objetivo proposto de aumentar a produtividade nacional, pelo contrário dado a recessão econômica, com retração de 7,94% do Produto Interno Bruto houve, de fato, um decréscimo na produtividade.

3.2.1 Reduzir os custos de investimento e produção

A promessa de reduzir os custos de investimento e de produção está ligada a outras propostas cujo desiderato é fundamental para a ocorrência daquela. Os custos de investimento no Brasil são basicamente os relacionados ao custo do dinheiro, que segundo a Federação Brasileira de Bancos — FEBRABAN dependem da taxa básica de juros, dos riscos de crédito, do risco legal, do risco sistêmico e dos *spreads*.⁴⁰⁴ Já o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos — DIEESE, a alta taxa de juros no Brasil está relacionada com os altos *spreads* bancários.⁴⁰⁵

Por outro lado, os custos de produção que se traduzem pelo somatório total de todos os insumos componentes do produto podem ser onerados por inúmeros fatores que dependem de ações governamentais e outros tantos que independem dessas ações. Os custos de produção que em alguma medida relacionam-se com medidas de intervenção estatal têm-se como exemplos; (i) a carga tributária; (ii) a legislação trabalhista; (iii) o custo de transporte; (iv) o sistema regulador; (v) o custo de demandas judiciais. Os que se podem atribuir e que independem de ações governamentais: (i) as intempéries da natureza; (ii) deficiência na gestão estratégica; (iii) deficiência na contratação de mão de

p. 141-158, mar./abr./mai., 2014.

⁴⁰⁴ A FEBRABAN encomendou relatório junto à FIEPECAFI – Fundação de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, órgão de apoio institucional ao Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP. FIEPECAFI. **Relatório Final**: Estudo sobre a estrutura da taxa de juros no Brasil – Apuração do spread na indústria bancária, dez., 2004. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/resumo-fiepecafi2.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2017.

⁴⁰⁵ DIEESE. Spread e juros bancários. **Nota técnica**, n. 109, abr. 2012. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec109Spread.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2017.

obra; (iv) instabilidade nos preços dos insumos; (v) falta ou insuficiência de capital de giro, dentre outros.⁴⁰⁶

Dado a amplitude da proposta, ou seja, da promessa contida no programa registrado, é indubitável dizer que tal desafio perpassaria o âmbito do Poder Executivo, considerando as reformas legislativas estruturais, como a trabalhista e a tributária encontrariam obstáculos de elevada monta no parlamento. No decorrer das sessões legislativas⁴⁰⁷ 2015 e 2016, já transcorrido metade da legislatura⁴⁰⁸ ou do mandato presidencial, nenhuma dessas propostas fora submetida ao Congresso Nacional, dando claros sinais de negligência quanto às promessas entabuladas.

3.2.2 Estimular a capacidade de inovação e plataformas do conhecimento

É inquestionável que o aumento de produtividade passa pela qualificação e capacitação da mão de obra. Produzir mais, com mais qualidade e com menor custo (desperdício) é estratégia operacional de toda atividade empresarial, diga-se, de toda e qualquer atividade considerando a escassez de recursos e as necessidades ilimitadas do ser humano.

Sob a ótica globalizante dos mercados, a inovação é a única via de sobrevivência de qualquer atividade produtiva. Nesse quesito a proposta menciona “incentivaremos o empreendedorismo ao reduzir drasticamente a burocracia”. Para abrir uma empresa, no Brasil, gasta-se, em média, 117 dias, enquanto para se fazer o mesmo no Canadá, gasta-se 15 dias, na Nova Zelândia, apenas 3 dias. Isso é uma demonstração do tamanho da burocracia brasileira, e esse prazo poderá ser ampliado em até um ano, em função da natureza da atividade, quando depender de autorização especial do Corpo de Bombeiros, da Vigilância Sanitária, de outras agências reguladoras.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Cf. DUBOIS, Alexy; SOUZA, Luiz Eurico de; KULPA, Luciana. **Gestão de custos e formação de preços**: conceitos, modelos e instrumentos, abordagem do capital de giro e da margem de competitividade. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 32-36.

⁴⁰⁷ Cf. CRFB/1988, art. 57, caput - a sessão legislativa é o transcurso de tempo que medeia entre 2 de fevereiro e 22 de dezembro, com recesso de 17 de julho a 1º de agosto, de cada ano.

⁴⁰⁸ Cf. CRFB/1988, art. 44, parágrafo único – “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”.

⁴⁰⁹ Cf. PACHIKOSKI, Eduardo Camillo. Quanto tempo demora para abrir uma empresa no Brasil. **Revista Exame**, 12 fev. 2016.

Observa-se que o sistema simplificado para micros e pequenas empresas tem concorrido para o aumento da formalização dessas empresas, especialmente em função da edição da Lei Complementar n. 147/2014, em que fez alterações na legislação de regência (LC n. 123/2006) e em outros dispositivos legais que de algum modo a matéria fosse pertinente. Para essa categoria especial de empresas, o tempo de formalização pode chegar a 15 dias, a depender de alguma necessidade de vistoria especial que se não realizada no prazo, a obrigação ficará inexigível até que tal venha ocorrer, conforme artigo 1º, § 5º, da LC n. 123/2006.⁴¹⁰

Consta ainda, na proposta defendida pela campanha vencedora que “Vamos promover novos aprimoramentos na legislação para progressivamente universalizar a cobertura do Simples Nacional e concluiremos esse processo com a implantação da REDESIM.” Entretanto, a Lei n. 11.598/2007 que criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios — REDESIM, que o Portal Empresa Simples somente foi lançado em 09.12.2015, iniciando-se pelo Distrito Federal em fase de implementação, funcionando de forma precária, cujos resultados efetivos ainda não são perceptíveis.

É uma tarefa hercúlea, compatibilizar os sistemas de informação da União com as 27 unidades da federação e ainda com os 5.570 Municípios brasileiros.⁴¹¹ As dimensões continentais, os níveis de desenvolvimento prever-se um grande desafio para implantação da REDESIM em todo o país, cuja meta é reduzir o tempo médio de formalização de uma empresa no Brasil de 117 dias para apenas cinco dias.

O planejamento está traçado, as condições legais foram criadas, falta força e vontade política dos governantes estaduais e municipais. É uma promessa exequível, mas depende de outros atores, em especial, os governos estaduais e municipais.

⁴¹⁰ Cf. BRASIL. **Lei Complementar 123**, art. 1º, [...] - “§ 5º Caso o órgão fiscalizador descumpra os prazos estabelecidos na especificação do tratamento diferenciado e favorecido, conforme o disposto no § 4º, a nova obrigação será inexigível até que seja realizada visita para fiscalização orientadora e seja reiniciado o prazo para regularização.”

⁴¹¹ Cf. BRASIL. **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores>. Acesso em 01 mar. 2017.

Em se tratando do estímulo à capacidade de inovação, em 2012 foi criado o Programa Crescer⁴¹² que por meio dos bancos oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) estimularia crédito subsidiado com taxas na ordem 0,64% a.m. para microempreendedores com faturamento anual não superior a R\$ 120 mil, alcançando um total aplicado em dois anos, na ordem de R\$ 12,3 bilhões.⁴¹³

Apesar do programa da campanha vencedora ter anunciado que “haverá mais recursos para o CRESCER e novos estímulos para sua expansão no território nacional, os bancos oficiais aumentaram suas taxas de juros para a ordem de 2,8% a.m., gerando um aumento de 338%, além do que deixaram de oferecer a referida linha de crédito.⁴¹⁴

Em relação ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — PRONATEC, consta na proposta registrada na Justiça Eleitoral o seguinte: “Será incentivada a ampliação da presença de micros e pequenos empreendedores nos cursos, em especial de gestão, na segunda fase do PRONATEC.” Já em 2015, houve uma redução de 57% das vagas ofertadas em 2014, obrigando ao redimensionamento das promessas de campanhas de 12 milhões de vagas para pouco mais 5,5 milhões até 2018.⁴¹⁵

Como instrumento de modernização do parque industrial, a proposta prevê que o aumento de produtividade e competitividade se dará por meio de “programas de desenvolvimento da cadeia de fornecedores e de exigência de conteúdo local”. Para isso, será preciso um rigoroso processo de “desburocratização de processos e procedimentos nos negócios”, que não se poderia deixar de se fazer uma reforma tributária, pelo menos, uma maior simplificação, promover a redução dos custos financeiros, dos insumos e

⁴¹² Cf. SEBRAE. **Programa crescer facilita o crédito**. Criada pelo Governo Federal, iniciativa visa atender as necessidades de capital de giro e de investimentos. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/programa-crescer-facilita-acesso-ao-credito,c13a5415e6433410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em 01 mar. 2017.

⁴¹³ Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Microcrédito produtivo orientado Caixa**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/crescer/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 01 mar. 2017.

⁴¹⁴ Ibidem.

⁴¹⁵ Cf. CRUZ, Flávia Foreque Valdo. Dilma corta metade das vagas no Pronatec, promessa de campanha. **Folha de São Paulo**. Caderno Educação. São Paulo, 4 set. 2015.

melhoria na formação da mão de obra. Esse conjunto de providências elevaria a produtividade e competitividade do parque industrial brasileiro.

O Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento — PNPC foi criado pelo Decreto n. 8.269/2014, trata-se de outra estratégia prevista no conjunto de propostas da campanha vencedora cujo objetivo é acelerar a “geração de inovação”, o que produzirá uma maior interação das áreas desenvolvedoras de conhecimento, instituições e empresas interessadas na melhoria contínua de sua própria competitividade e produtividade, indispensáveis na era da globalização.⁴¹⁶

Nota-se que as propostas são desenroladas em círculos, cada uma ligada a outra — precisa-se de menos burocracia, menos regulação, simplificação no sistema tributário, segurança jurídica, flexibilidade nas leis trabalhistas para ao final ter-se menos Estado.

3.3 Assegurar maior efetividade da política ambiental

A Constituição Federal em seu artigo 23 diz que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Diga-se, cabe a todos os entes da Federação a proteção ao meio ambiente, isso gera um sombreamento de ações por partes dos entes federados. No mundo real, quando todos devem cuidar, somar suas energias para tal, a tendência é exatamente oposta, uma dispersão, uma ausência de coesão, ou seja, um esperando pelo outro.

Na proposta registrada pela campanha vencedora ficou consignada no registro eleitoral que da parte da União será fortalecida a “coordenação intergovernamental [...], de modo a somar os esforços da União àqueles dos

⁴¹⁶ Cf. BRASIL. **Decreto 8.269/2014**. Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento - PNPC, com os seguintes objetivos: I - realizar encomenda tecnológica destinada à solução de problema técnico específico ou à obtenção de produto ou processo inovador, de bens ou serviços, que envolva risco tecnológico; e II - estimular a parceria entre empresas e instituições de pesquisa científica e tecnológica. Art. 2º Considera-se plataforma do conhecimento a empresa, o consórcio ou a entidade privada sem fins lucrativos que reúna agentes públicos e privados que atuem em conjunto para obter resultados concretos para a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador de elevado risco tecnológico, com metas e prazos definidos.

Estados e municípios, em especial nas áreas de licenciamento ambiental, recursos hídricos, mudanças climáticas e florestas”. De qualquer sorte, o contido nessa proposta é o conteúdo da Lei Complementar n. 140, cujo objetivo foi o de fixar “normas, [...] para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas [...] à proteção do meio ambiente”.⁴¹⁷

A própria Lei Complementar n. 140, em seu artigo 4º, indicam os instrumentos necessários para a promoção de atos cooperativos entre os entes federados que poderão ser: (i) consórcios públicos; (ii) convênios ou acordos de cooperação técnica ou ainda outros instrumentos similares; (iii) comissões tripartites nacionais; comissões tripartites estaduais; comissão bipartite do Distrito Federal; (iv) fundos políticos e privados e outros instrumentos econômicos e; (vi) delegação de ações executivas administrativas de ente a outro. Portanto, o que se pode extrair da promessa registrada é que serão intensificadas as ações com vistas a suas implementação.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente — MMA, não se encontrou nenhum Convênio ou Acordo cooperativo na forma da Lei Complementar 140. Existe um único registro existente de consórcio público para prestação de serviços que envolvam resíduos sólidos elaborados segundo o preconizado pela Constituição em seu artigo 241. Portanto, nos termos da proposta levada a registro por ocasião da campanha eleitoral para presidência da República de 2014, nos anos 2015 e 2016, nenhum instrumento previsto no artigo 4º, da Lei Complementar n. 140, foi localizado.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Cf. BRASIL. **Lei Complementar n. 140, 08 dez. 2011.** – “Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

⁴¹⁸ Cf. BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/consorcios-publicos>>. Acesso em 01 mar. 2017.

3.3.1 Aprofundar o processo de modernização do licenciamento ambiental

Ao estabelecer como proposta defendida o aprofundamento do “processo de modernização do licenciamento ambiental em curso com a regulamentação da Lei Complementar n. 140/2011”, essa proposta foi concretizada pela publicação do Decreto n. 8.437/2015, em que regulamentou o conteúdo do artigo 7º da LC n. 140/2011, “para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União”. Quatro anos foram necessários para se produzir um regulamento de apenas cinco artigos, o que por si só denota uma enorme debilidade estratégica, considerando que sua falta, produzia-se conflitos interfederativos acerca da competência das matérias ali arroladas.

Em 2012, foi apresentada proposta de emenda constitucional (PEC 65/2012) que altera o artigo 225, da Constituição Federal para incluir um § 7º, com o seguinte texto: “A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”. Essa proposta de emenda constitucional tem recebido severas críticas de membros do Ministério Público, de órgãos de classe de engenharia e encontra-se aguardando audiência pública, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Em 2015, o Senador Romero Jucá apresentou o PL 654/2015 com o objetivo de estabelecer “regras para o licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e necessários à redução das desigualdades sociais e regionais”. No rol de justificativas o autor do projeto menciona os elevados prejuízos causados ao erário público pela morosidade do processo de licenciamento ambiental, seja requerendo esclarecimentos sem fundamentação técnica que os exigissem, seja em decorrência de embaraços propositais por

ideologias políticas. O referido projeto encontra-se pronto para deliberação do plenário.⁴¹⁹

O que se nota, é que de iniciativa do Poder Executivo nenhum projeto foi encaminhado ao parlamento com objetivo de modernizar o licenciamento ambiental. Dado a complexidade do tema, os multifacetados interesses, a própria garantia constitucional de que o licenciamento ambiental deve cumprir o princípio da publicidade, a pretendida celeridade objeto, tanto da proposta de Emenda Constitucional n. 65/2012, como do Projeto de Lei n. 654/2015 trazem em sua substância o vício de tentar contornar esse importante princípio do Direito Ambiental.

3.3.2 Priorizar a segurança hídrica

Juntamente com a qualidade do ar que se respira, a qualidade e quantidade de água disponível para consumo humano são os principais fatores de preocupação de todas as instituições que em alguma medida preocupam-se com o meio ambiente. A priorização da segurança hídrica como proposta defendida pela campanha presidencial vencedora do quadriênio 2015-2018 deve ser objetivo a ser perseguido por toda a sociedade, qualquer que seja a sua coloração ideológica.

No âmbito do Governo Federal e no contexto do Programa de Desenvolvimento do Setor de Águas — INTERÁGUAS, em 2012, abrangendo a Agência Nacional de Águas — ANA e o Ministério da Integração Nacional firmaram Termo de Referência — TR com o propósito de elaborarem um Plano Nacional de Segurança Hídrica — PNSH, lançado oficialmente em 20 de agosto de 2014, com objetivo de estabelecer “diretrizes e critérios para identificação de intervenções estruturantes de caráter estratégico em todo o território nacional”, e ainda selecionar e detalhar as “intervenções que

⁴¹⁹ Cf. BRASIL. **Senado Federal**. Atividade Legislativa: Projeto de Lei 654, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em 02 mar. 2017. É importante anotar-se algumas das principais justificativas do autor do projeto: “Um dos temas que merece especial atenção é o procedimento do licenciamento ambiental. A morosidade dos órgãos ambientais deriva de inúmeros fatores, dentre os quais a sobreposição de atuações de órgãos (com competências distintas), a paralisação do licenciamento em decorrência de decisões judiciais, a falta de técnicos para analisarem estudos ambientais e a complexidade inerente ao processo de licenciamento ambiental, que como regra exige a emissão de três licenças distintas. Portanto, o licenciamento ambiental é considerado o vilão do atraso dos investimentos que tanto necessita o País.”

satisfaçam as diretrizes e critérios elencados, propiciando a garantia da oferta de água para o abastecimento humano e o atendimento de demandas do setor produtivo”, com intuito também de produzir mitigações de riscos associados a eventos críticos, tais como “secas e cheias”.⁴²⁰

O PNSH, idealizado em 2012, lançado oficialmente em 2014, com diretrizes e resultados preliminares (identificação das intervenções necessárias) previstos para 2020 e consolidado em 2035 (alcance das intervenções). Entretanto, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, outros programas hídricos de grande envergadura estão em andamento, como é o caso da transposição do Rio São Francisco, que vai contribuir para a redução dos impactos da seca nos Estados do Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba.⁴²¹

A escassez de água que até então era o malogro apenas do semiárido nordestino, passou a atingir grandes centros urbanos como São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, dentre outros, uma vez que não basta ter água, sua qualidade é importantíssima para o consumo humano. Considerando que a responsabilidade pelo abastecimento de água para consumo humano nas cidades é de responsabilidade, em regra, do Município e em alguns Estados, foi concedido a empresas públicas ou sociedades de economia mista destes, ao Governo Federal resta responsabilidade subsidiária indutora, uma vez que a má gestão dos recursos hídricos geram inúmeros outros problemas, notadamente os de saúde, todos devem preocupar-se com esse tema.

Tratar a segurança hídrica como prioridade liga-se diretamente ao compromisso do Brasil, no âmbito internacional, com o Conselho Mundial da Água, que terá a cidade de Brasília, como sede do VIII Fórum Mundial da Água, em 2018. Segundo dados do PNAD, menos da metade dos domicílios

⁴²⁰ Cf. BRASIL. **Agência Nacional de Águas**. Termos de Referência. Disponível em: <http://interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes_Docs/Attachments/32/TDR_PNSH_Preliminar.pdf>. Acesso em 02 mar. 2017.

⁴²¹ Cf. BRASIL. **Ministério da Integração Nacional**. Integração do Rio São Francisco. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/projeto-sao-francisco/38-programas-ambientais>>. Acesso em 02 mar. 2017.

brasileiros tem coleta de esgoto e cerca de 35 milhões de brasileiros não tem água canalizada em suas residências.⁴²²

A segurança hídrica como proposta de governo é de difícil aferição, pois depende de uma profunda mudança comportamental da população em geral. Os recursos hídricos apesar de escassos têm no desperdício e na falta de conscientização da sociedade pelos poluentes despejados nos mananciais, um dos principais fatores que concorrem para o aumento de sua escassez.

3.3.3 Reduzir as emissões de gases de efeito estufa

Ao se referir à redução de emissões de poluentes, a proposta levada a registro na Justiça Eleitoral assevera que “Manteremos nosso compromisso com a redução de emissões. Para isto, daremos continuidade ao combate do desmatamento, em especial na Amazônia”. No mesmo sentido, acelerar a “implementação dos planos setoriais previstos no Plano Nacional de Mudança Climática.”⁴²³

De acordo com a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança de Clima — PNMC, regulamentada pelo Decreto n. 7390/2010, determina que todos os princípios, objetivos e instrumentos que norteiam as políticas públicas devem estar compatibilizados com o PNMC e ainda, que todas as ações e programas do Governo Federal que integram o PPA devem obedecer à mesma compatibilização.

O conceito legal trazido pela lei que instituiu o PNMC diz que “emissões” é a “liberação de gases de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado” e sendo gases de efeito estufa “constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha”.⁴²⁴

⁴²² Cf. BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. PNAD. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em 02 mar. 2017.

⁴²³ Cf. BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral – TSE**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/2014/680/BR/280000000083/proposta_s#%2F2014>. Acesso em: 02 mar. 2017.

⁴²⁴ Diz respeito à ação humana, cf. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984, p. 108.

Na realidade, o que o PNMC trouxe foi um compromisso voluntário do Estado brasileiro junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, cujo objetivo ficou estipulado na própria Lei n. 12.187/2009, conforme artigo 12 — “[...] o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020”, pelo que faz o detalhamento no anexo ao Decreto n. 7.390/2010.

Vale ressaltar que as emissões de gases de efeito estufa têm sua origem, basicamente, em cinco situações: (i) por meio da queima de combustíveis de origem fóssil; (ii) alteração do uso do solo, como nos casos de desmatamento; (iii) na agricultura e pecuária, seja pelo uso de fertilizantes ou pela criação extensiva de gado; (iv) por meio de processos industriais e; (v) manejos de resíduos, com emissões de metano, normalmente associado à decomposição de lixo. O gás metano (CH₄) é vinte vezes mais poluente que o gás carbônico (CO₂), entretanto, suas emissões correspondem a menos de 17% do total de emissões.⁴²⁵

Em relação ao primeiro ponto da queima de combustíveis fósseis, tomando como base o ano de 2005 que foi considerado como parâmetro comparativo das metas estabelecidas, o número de veículos no país cresceu de 2005 a 2016, cerca de 96,90%, passando a ter uma frota de 82,83 milhões de veículos. Esses representam 74%, de todas as emissões.⁴²⁶ Enquanto o PNMC trazia como meta uma redução de 37% das emissões, o governo federal nos últimos dez anos criou elevados incentivos fiscais à indústria automobilística para a produção de veículos automotores⁴²⁷, num verdadeiro paradoxo aos compromissos assumidos para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

⁴²⁵ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 35-43.

⁴²⁶ BRASIL. **Portal Brasil**. Participação de fontes renováveis tem forte influência na baixa emissão de dióxido de carbono no País, aponta Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/10/emissao-de-gases-do-efeito-estufa-no-brasil-e-32-menor-que-media-mundial>>. Acesso em 02 mar. 2017.

⁴²⁷ LIMA, Uallace Moreira. **O Brasil e a cadeia automobilística**: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014. Textos para Discussão. Brasília: Ipea, 2014, p. 52-56.

O compromisso brasileiro em relação à redução do desmatamento não tem logrado êxito, segundo o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal — PRODES, de 2014 para 2015 ocorreu um incremento de 24% no desmatamento na Amazônia Legal, contrariando as metas acertadas pelo Governo brasileiro perante à comunidade internacional e pelo próprio desenho do Decreto n. 7.390/2010.

Na 21^a. Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima — COP-21, o Estado brasileiro assumiu voluntariamente o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, em 37% até 2025 e em 43% até 2030. Comprometeu-se ainda, em zerar o desmatamento na Amazônia Legal e reflorestar 12 milhões de hectares até 2030 que corresponde a uma área equivalente ao território da Inglaterra.⁴²⁸

Verificando-se a incapacidade dos órgãos de fiscalização governamental de impedir o avanço do desmatamento é possível extrair-se, de logo, que o Estado brasileiro não cumprirá os objetivos e metas propostos. Considerando que as propostas entabuladas no programa eleitoral da campanha vencedora, por ocasião do registro na Justiça Eleitoral ter sido feita de forma genérica não aferível o cumprimento ou não daquela proposta em termos reais, apesar de elevado incremento nas emissões por conta do desmatamento, em função da grave crise econômica que grassa no País, desde final de 2014, houve um recrudescimento nas atividades industriais a tal ponto que tem contribuído para a redução de emissões, compensando-se com o aumento do desmatamento.

3.3.4 Acelerar o Cadastro Ambiental Rural — CAR

Dentre as propostas do programa de governo da campanha presidencial vencedora encontra-se a referente ao Cadastro Ambiental Rural — CAR, nos seguintes termos: “Aceleraremos a implementação do Cadastro Ambiental Rural — peça fundamental do novo Código Florestal —, que envolve a integração entre o Governo Federal e as administrações estaduais”.

⁴²⁸ BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Conferência do Clima – COP21. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/com-proposta-mais-ambiciosa-Brasil-chega-a-COP21-como-importante-negociador-mundial-do-clima>>. Acesso em 03 mar. 2017.

O Governo Federal envidará esforços de apoiar todos os proprietários rurais a regularizar a situação de suas propriedades no prazo definido pela Lei n. 12.651/2012. É o CAR, importante instrumento de controle da composição vegetal de cada propriedade rural, que segundo dispõe a lei, em referência, em seu artigo 29 — “registro público eletrônico [...] obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, para [...] combate ao desmatamento”.

O desmatamento está entre os objetivos mais importantes da instituição do CAR, entretanto, outros não menos de destaque, é servir de base de dados “para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico”. O prazo para cadastramento é 31.12.2017, prorrogável por mais um ano. A proposta de governo está em sintonia com o definido em lei. Resta apenas analisar qual o esforço governamental para a conclusão do referido cadastramento.

O texto original do Código Florestal previa o lapso de um ano para o cadastramento, o que foi prorrogado sucessivamente por meio de Medidas Provisórias, que afinal converteu-se na Lei n. 13.295, de junho de 2016. O cadastramento é feito eletronicamente via internet, o que por si só é um grande dificultador para os pequenos proprietários ou posseiros de imóveis rurais onde não se tem disponível sinal de internet, o que parece razoável reconsiderar os obstáculos encontrados por esse público específico. Terá que haver uma grande campanha institucional, envolvendo organizações não governamentais como sindicatos de trabalhadores rurais, prefeituras municipais, bancos de financiamento agrícola, dentre outros.

É difícil atribuir comportamento negligente, ao governante levando-se em consideração a extensão territorial do País, a própria formação cultural dos pequenos proprietários e posseiros rurais, muitos ainda, analfabetos. Assim, dado à generalidade da proposta e sua exequibilidade depender de ações não governamentais, não se pode extrair que houve incumprimento da proposta ou programa da campanha presidencial vencedora.

3.4 Transformar a qualidade de ensino no Brasil

Esse, sem dúvida, é o maior desafio do Estado brasileiro. Embora a proposta tenha colocado em destaque a transformação da qualidade do ensino em sua epígrafe, quando faz o detalhamento muda a terminologia para uma proposta de investir fortemente na qualidade da educação, o que é muito diferente da qualidade de ensino. Na academia pedagógica o termo ensinar está sendo substituído por um qualificado processo de ensino-aprendizagem, ou como alguns chamam de “ensinagem”.⁴²⁹

No mesmo espectro da proposta de melhor qualidade da educação, faz referência a “ampliar cada vez mais o acesso ao ensino, em todos os níveis — desde as necessárias creches até os cursos mais especializados”. Diz ainda a proposta que somente por meio da educação se alcançará “êxito das metas de várias outras áreas da administração pública”.

A justificativa para a proposta relacionada à melhoria da qualidade da educação será a âncora que dará “solidez à posição social dos brasileiros que subiram na escola social e estão hoje em posição melhor que a de origem.” Certamente essa referência diz respeito à ascensão de muitos pobres da Classe “D” para a Classe “C”.⁴³⁰

Conforme a PNAD, entre 2002 e 2014, cerca de 40 milhões de brasileiros migraram da Classe “D” para a “C”.⁴³¹ Entretanto, em decorrência da forte crise econômica e política que se abateu sobre o Brasil, em 2015 e 2016, cerca de 50% desses brasileiros fizeram o caminho de volta, principalmente em função do elevado índice de desemprego que atingiu 14%, no final de junho de 2017.⁴³²

⁴²⁹ Cf. FARRELL, Michael. **The especial education handbook**. 3. ed. Londres: David Fulton Publishers, 2003, p. 43-47.

⁴³⁰ Ibidem.

⁴³¹ Cf. BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. PNAD. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3380>>.

Acesso em: 04 mar. 2017.

⁴³² Ibidem.

A Constituição em seu artigo 211 prevê um sistema de cooperação federativo em relação aos seus respectivos sistemas de ensino, valendo destacar que no § 1º, enfatiza que “A União organizará o sistema federal de ensino [...], de forma a garantir [...] padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Assim, caberá a União zelar pela qualidade da educação e qualquer promessa de campanha eleitoral para Chefe do Executivo Federal que se desdobre em ofertar qualidade do ensino é mera redundância, pois antes de promessa é uma expressa exigência constitucional.

Nesse mesmo escopo, a Constituição em seu artigo 214 exige a edição de lei com vistas estabelecer o Plano Nacional de Educação — PNE, cuja duração será decenal, a servir de articulador entre os entes federados, de forma a promover uma federação cooperativa. O PNE foi instituído pela Lei n. 13.005/2014⁴³³, que tem como objetivos (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanitária, científica e tecnológica do País; (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE pode ser considerado o plano de salvação nacional. Nesse escopo foram criados mecanismos e instrumentos de controle, definindo-se um

⁴³³ Cf. BRASIL. **Lei 13.005**, 25 jun. 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 04 mar. 2017. As diretrizes do PNE estão enumeradas no art. 2º. - “São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.”

rigoroso acompanhamento em sua execução e implementação, na forma da Lei n. 13.005/2014, em seu artigo 5º.⁴³⁴

Assim mais uma vez, verifica-se que a busca pela melhoria da qualidade de ensino é um mantra constitucional, não podendo o candidato eleito com ou sem promessa de melhorar a qualidade de ensino furtar-se a essa incumbência constitucional. O Tribunal de Contas da União, por meio do Processo TC 011.350/2015-6, em sessão ordinária de 06.04.2016, aprovou metodologia própria para o acompanhamento do resultado das estratégias do Plano Nacional de Educação, cuja matriz de metas será o ponto de referência para as ações de fiscalização.⁴³⁵

3.4.1 Ampliar o acesso ao ensino em todos os níveis

A garantia constitucional de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade não tem sido suficiente para sua concretização no mundo real.⁴³⁶ A Constituição em seu artigo 211, §§ 2º e 3º, segrega as responsabilidades por níveis de ensino, reportando-se que aos Municípios caberá atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto que aos Estados e ao Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Note-se que a Constituição deixou um sobreamento de atribuições para Estados e Municípios quanto suas atuações no ensino fundamental, exigindo-se mais ainda a confluência de uma federação colaborativa e cooperativa. A União atuará apenas para garantir uma “equacionalização de oportunidades

⁴³⁴ Ibidem. Cf. determina “Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação.”

⁴³⁵ Cf. BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão TC 011.350/2015-6, j. Plenário 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/data/files/D3/A2/51/DF/01B98510784389852A2818A8/011.350-2015-6%20PNE.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴³⁶ Cf. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 mar. 2017. Art. 205 – “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”

educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”. Isso é feito como função redistributiva e de forma supletiva, ou seja, a responsabilidade primária pela educação é dos Municípios e dos Estados e Distrito Federal.

As propostas da campanha presidencial vencedora são, em apertada síntese, naquilo que se refere à melhoria do ensino (educação), as linhas mestras do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, com apenas algumas ações superpostas com outras áreas, considerando a interdependência que liga a educação e as demais áreas de governo.

Em relação ao aumento de oferta no âmbito da educação infantil, o PNE em sua meta 1, estipula “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.”⁴³⁷ Essa é uma atribuição dos Municípios, sendo que em razão da forte crise econômica que se abateu sobre o País no biênio 2015-2016, com retração do PIB de 7,94%, gerando uma brusca queda nas transferências federais para os municípios da ordem de 26,66%, o que traz enormes sacrifícios financeiros e sociais, no cumprimento do orçamento municipal.⁴³⁸

Quanto à meta 2 do PNE, esta estabelece que o Estado deverá “universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” Isto quer dizer que até o ano de 2024, pelo menos 95% dos alunos cursando o ensino fundamental estejam na faixa etária entre 6 e 14 anos de idade.⁴³⁹

O avanço de acesso para o ensino médio vem previsto na meta 3, cujo teor se exprime: “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.” O que segundo

⁴³⁷ BRASIL. **Lei 13.005/2014**. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

⁴³⁸ BREMAEKER, François E. J. de; TAUIL, Roberto A. Justiça fiscal para os Municípios: uma proposta de emenda constitucional. **Revista Observatório de Finanças Municipais**. Rio de Janeiro, 28 dez. 2016.

⁴³⁹ BRASIL. **Lei 13.005/2014**, cit.

dados da PNAD, em 2014, apenas 32,45% de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos cursam o ensino médio.⁴⁴⁰

Conforme dispõe o texto constitucional vigente, a garantia de ensino médio é atribuição dos Estados e Distrito Federal. O Poder Executivo Federal atua apenas supletivamente e com esforços de direcionamento de recursos públicos para induzir os demais entes federados a ofertar em quantidade e qualidade o ensino médio. Portanto, difícil será a aferição do adimplemento das promessas da campanha presidencial vencedora, em especial nesse quesito, considerando a natureza abstrata desses esforços.

3.4.2 Ampliar e qualificar a rede de educação em tempo integral

Trata-se da meta 6 do PNE em que expressa “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.” Na proposta da campanha presidencial vencedora traz como desafio “vamos continuar ampliando e qualificando a rede de educação em tempo integral, de forma que ela atinja até 20% da rede pública, até 2018”.

De acordo com o Observatório do PNE⁴⁴¹, em 2014, o percentual de escolas públicas de educação básica atingiu 42%, cuja meta para 2024 é de 50%. Enquanto que o percentual de alunos matriculados em escola pública de educação básica atingira apenas 15,3%, cuja meta para 2024 é de 25%. O desafio da campanha presidencial vencedora é sair de 15,3%, em 2014 para 20%, em 2018, portanto obter um incremento de 4,3% no número de alunos matriculados em escolas públicas de tempo integral. O Relatório do 1º Ciclo de

⁴⁴⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/destaques/2017_02_22_pnad_educacao.shtml>. Acesso em 05 mar. 2017.

⁴⁴¹ O Observatório do PNE é uma iniciativa “de vinte e duas organizações ligadas à Educação especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO e Unicef. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID.” Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>. Acesso em 07 mar. 2017.

Monitoramento das metas do PNE — Biênio 2015-2016, o número de alunos matriculados na educação básica em tempo integral, alcançou 18,7%, o que corresponde a 6.743.612 (seis milhões, setecentos e quarenta e três mil, e seiscentos e doze) matrículas em tempo integral tendo um incremento nominal em relação a 2014, de 1,1%, correspondendo a 395 mil novos alunos em regime integral.⁴⁴²

Dentre as principais estratégias traçadas pelo legislador a possibilitar o cumprimento dessa meta são (i) promover atividades pedagógicas e multidisciplinares de modo que o aluno permaneça na escola por uma jornada igual ou superior a sete horas, no decorrer de todo o ano letivo; (ii) padronizar as construções de escolas cuja arquitetura seja adequada ao uso em tempo integral; (iii) promover a instalação e reestruturação de espaços esportivos nas escolas, em regime de colaboração; (iv) criar atividades que otimizem o tempo dos alunos para as práticas de atividades educacionais, esportivas, recreativas e culturais.⁴⁴³

O PNE criou sistemas de controles no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério da Educação, do órgão de controles internos. Além dos órgãos especificados pela Lei n. 13.005/2014, por atribuição constitucional o Tribunal de Contas da União deverá fazê-lo; bem como o Ministério Público Federal. Trata-se de complexo sistema de programas a serem desenvolvidos e executados nas três esferas da federação.

Em função da acentuada crise econômica e política por que passou o Brasil, durante os anos de 2015 e 2016, e em especial o contingenciamento orçamentário de 2015, no âmbito federal, o avanço dos indicadores do PNE teve incrementos abaixo do planejado, muito mais em decorrência da escassez de recursos financeiros do que da eficiência da gestão pública. Por isso, não se pode, nesse quesito imputar responsabilidade ao gestor público em função da ausência de nexo de causalidade.

⁴⁴² Cf. BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 20142016. – Brasília: Inep, 2016.

⁴⁴³ Cf. PNE, Lei 13.005/2014.

3.4.3 Ampliar a produção da ciência, tecnologia e inovação

Mesmo estando no bojo das propostas da transformação pelo ensino, a área ciência, tecnologia e informação não foi objeto especificado no Plano Nacional de Educação. Para o cumprimento do desafio de ampliar a produção da ciência, tecnologia e inovação, foi criado, no âmbito do Ministério do respectivo Ministério, a “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação: 2016-2019”.⁴⁴⁴

É lugar comum no pensamento moderno que a inovação tecnológica é o único meio de sobrevivência dos Estados, das empresas, dos negócios de maneira em geral. Não se pode mais deitar sobre os louros conquistados, o avanço tecnológico acontece numa velocidade extraordinária, pondo em risco todo aquele que não for capaz de permanecer inovando continuamente. Não existe alternativa, a ciência, a tecnologia e a inovação são seguramente os únicos caminhos.

A Emenda Constitucional n. 85/2015 introduziu pela primeira vez o conceito de tecnologia e inovação na Constituição, em especial, no rol de competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, artigo 23, V) e competência para legislar, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (CF, artigo 24, IX). Nesse quesito foi regulamentada pela Lei n. 13.243/2016, que produziu substanciais alterações na Lei n. 10.973/2004, em que “dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação”.⁴⁴⁵

Nesse quesito em particular, não há como se apurar o cumprimento da promessa eleitoral da campanha vencedora, considerando que os instrumentos para estimular os avanços necessários à ampliação de produção de ciência, tecnologia e inovação dependiam de aprovação de legislativa, o que só veio a ocorrer no transcurso de 2016, quando já corria a execução orçamentária votada para tal ano. Em decorrência da Estratégia Nacional de Ciência,

⁴⁴⁴ BRASIL. **Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação**. Estratégia Nacional de Ciência e Inovação: 2016-2019. Disponível em:

<http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1712401/Estrat%C3%A9gia+Nacional+de+Ci%C3%A4ncia,+%20Tecnologia+e+Inova%C3%A7%C3%A3o+2016-2019/0cfb61e1-1b84-4323-b136-8c3a5f2a4bb7>

⁴⁴⁵ Cf. Lei 13.243/2016.

Tecnologia e Inovação também somente foi aprovada em 2016, para o quadriênio 2016-2019, espera-se que no transcurso de 2017-2019 possa se verificar ações efetivas para o cumprimento das promessas de campanha.

3.4.4 Conceder, no período 2015-2018, mais 100 mil bolsas do Ciência sem Fronteiras

Essa promessa tornou-se inexecutável em decorrência do fortíssimo ajuste fiscal efetuado no ano de 2015. A instalação do novo governo em agosto de 2016, por ocasião do impedimento da então Presidente da República, a concessão de bolsas do programa foi suspenso, o que passará por reavaliações, sem prazo definido.⁴⁴⁶

Esse programa gerou uma grande expectativa no público alvo, em especial, o da graduação, cujo encerramento causou uma enorme frustração. As críticas foram que a maioria dos candidatos não dominavam o idioma dos países de destino e por isso teriam o custo adicional para o aprendizado do novo idioma, encarecendo o programa, normalmente no equivalente a seis meses de estada.

3.5 Promover uma ampla e profunda reforma política

A considerar o atual sistema político representativo, no âmbito do Poder Executivo, chamado de presidencialismo de coalizão, não é demais arriscar nessa perspectiva que uma ampla e profunda reforma política é a promessa eleitoral da campanha vencedora mais distante da realidade, poder-se-ia dizer com certo folgar, de inexecutabilidade absoluta.

Uma profunda reforma política passaria, necessariamente, por uma ampla reforma no sistema partidário, no sistema de financiamento de campanha eleitoral, no próprio sistema representativo, cuja adequação provocaria enormes alterações nas forças políticas que se encontram alojadas no parlamento, cujos representantes deveriam eles próprios produzirem tais alterações, colocando-os em situação de vulnerabilidade de poder. Tal fato, mais se assemelha à utopia absoluta.

⁴⁴⁶ BRASIL. **Ministério da Educação**. Programa Ciência Sem Fronteira. Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/instrucoes>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

3.5.1 Resolver as distorções no sistema representativo

Segundo a proposta da campanha vencedora, as distorções, no sistema representativo, somente serão resolvidas mediante a “imprescindível participação popular, por meio de um plebiscito que defina a posição majoritária sobre os principais temas”. Ressalta ainda que “valores e representatividade são temas que, aliados ao combate sem trégua à corrupção, devem fazer parte da urgente transformação do sistema político e eleitoral brasileiro.” O que a proposta indica que o sistema político é a base geradora da corrupção no Brasil.

O que se percebe é uma grande diferença entre o discurso e as ações efetivas, seja do Executivo, seja do Legislativo, cuja produção normativa não tem caminhado na direção de solucionar essa problemática. Diz-se que a fragmentação partidária e o financiamento de campanha são os calcanhares de Aquiles do processo eleitoral representativo brasileiro, o que segundo Jairo Nicolau, isso é muito mais exagero, pois, apesar de fragmentário partidariamente, não o é, ideologicamente. É o que se nota nos grandes debates na Câmara dos Deputados — existe uma corrente mais ao centro (denominado de Centrão), uma corrente mais à esquerda e outra mais à direita, o que basicamente representam três grandes grupos ideológicos.⁴⁴⁷

Quanto ao financiamento de campanha, o Poder Judiciário chamou para si o protagonismo ao vedar o financiamento eleitoral por empresas, quando do julgamento da ADI 4.650/DF, em 15.09.2015, com repercussão para as eleições municipais de 2016 e seguintes, decidindo pela inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto da Lei n. 9.096/1995, em seu artigo 31, na parte que autorizava doações de pessoas jurídicas a partidos políticos, bem como declarar inconstitucional a expressão “pessoas jurídicas”, constantes dos dispositivos da Lei n. 9.096/1995, em seus artigos 38, III e; 39, caput e § 5º.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto, da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: 2017, p. 52-60.

⁴⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF**, Rel Min. Luiz Fux, j. 15.09.2015, Plenário. DJE 24.02.2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

Outro protagonismo do STF foi quando do julgamento da ADI 5.081/DF, em que decidiu sobre o alcance da Resolução n. 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral que regula a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. Em julgamento definitivo decidiu o Plenário do STF, firmando-se a seguinte tese: “A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”.⁴⁴⁹

Por outro lado, o PL n. 5.735/2013, de iniciativa parlamentar, aprovado pelo Congresso Nacional transformado na Lei n. 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral, produzindo alterações em dispositivos do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), cujas mudanças não foram suficientes para promover uma transformação na substância do sistema político brasileiro, pelos quais se objetivam as promessas da campanha presidencial vencedora de “combater sem tréguas a corrupção”.

3.5.2 Ampliar a participação popular

A ampliação da participação popular na vida política do País traz um pouco do próprio ideário do constituinte original quando estabeleceu as formas pelas quais a soberania popular será exercida — pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (i) plebiscito; (ii) referendo; e (iii) iniciativa popular⁴⁵⁰. Há um claro direcionamento constitucional para uma ativa participação popular.

Ao primeiro sentir, parece óbvio que qualquer regulamentação desses instrumentos de participação popular dar-se-á por lei, em sentido estrito, porque trata de norma constitucional que necessita de uma complementação para explicitação do seu conteúdo e procedimentos. Entretanto, em 23 de maio de 2014, foi editado o Decreto n. 8.243 para instituir a “Política Nacional de Participação Social — PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os

⁴⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081/DF**, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 27.05.2015, Plenário. DJE 27.08.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5081&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

⁴⁵⁰ CRFB/1988, art. 14.

mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”.

A edição daquele decreto causou um forte movimento de revolta junto à oposição parlamentar na Câmara dos Deputados, que de imediato lançou-se um Projeto de Decreto Legislativo n. 117/2014 com o objetivo de sustar os efeitos do Decreto n. 8.243/2014, aprovado na Câmara dos Deputados foi encaminhado ao Senado Federal que passou a ser relatado pelo Senador Álvaro Dias, cuja justificativa ficou assentada nos seguintes termos:

[...] Cria, ainda, mecanismo de representação popular impróprio, por meio de eleição de representantes da sociedade civil para o exercício de mandato em conselhos de políticas públicas, ou, ainda, mediante indicação direta (art. 10 e 11). Também estabelece modalidade de democracia direta quando fixa diretrizes, por exemplo, para a atuação das chamadas ‘mesas de diálogo’ (art. 14) e na criação de ambientes virtuais de participação social (art. 18) [...].⁴⁵¹

A edição do Decreto n. 8.243/2014 transformou em concreta promessa da campanha presidencial vencedora, consignado nas seguintes expressões — “O cidadão deve ter mecanismos de controle mais abrangentes sobre os seus representantes bem como mais espaços para participar das decisões do governo em todos os níveis”. Ocorre, porém, que essas ações de participação direta do cidadão na vida política do País, deve ser discutida no parlamento, de forma a delimitar quais as situações que tal participação deverá ocorrer, sob pena de descaracterizar o sistema representativo.

O que se observa é, trata-se de uma promessa inexecutável sob as condições ideológicas predominantes no Congresso Nacional. O projeto de Decreto Legislativo n. 117/2014, por requerimento da Senadora Gleisi Hoffmann, pelo que se encontra aguardando inclusão na ordem do dia, desde 25.03.2015.

O processo de impedimento que culminou com o afastamento definitivo da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, cujo desiderato foi um afastamento do regime político de centro-esquerda para centro-direita, a discussão acerca do conteúdo do Decreto n. 8.243/2014 e seu correspondente

⁴⁵¹ BRASIL. **Senado Federal**. Projeto Decreto Legislativo 117/2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931010>>. Acesso em 11 mar. 2017.

descontutativo, Projeto de Decreto Legislativo n. 117/2014, minguaram-se os interesses em sua apreciação.

Assim, torna-se evidente que o desafio de ampliar a participação popular tornou-se desinteressante para o governo que sucedeu a titular do cargo por ocasião do impedimento declarado pelo Senado Federal em agosto de 2016.

As grandes preocupações governamentais voltaram-se para a economia, cujos indicadores demonstram uma arregimentação de desempregados com indicadores na ordem de 14% da população economicamente ativa, gerando esforços políticos para a produção legislativa de reformas que possam criar credibilidade aos agentes econômicos com vistas em elevar o nível de investimentos capazes de produzir a volta ao crescimento econômico.

3.5.3 Combater a impunidade de corruptores e corruptos

No espectro de uma ampla reforma política, o combate à impunidade de corruptores e corruptos tem se mostrado muito mais uma questão de Estado do que uma questão de governo, considerando o nível de independência alcançado pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal de primeira instância, cujo prestígio tem sido demonstrado pelos Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, consolidando as decisões de primeiro grau.

Dentro da proposta levada a registro junto à Justiça Eleitoral, a campanha presidencial vencedora enumerou medidas importantes que, se levada a efeito, possa produzir resultados eficazes, tais como (i) combater a impunidade de corruptores e corruptos, por meio de mudanças na legislação, em particular via reforma do Código de Processo Penal; (ii) estruturar e ampliar a eficiência de órgãos públicos para enfrentar e investigar os casos de improbidade e de desvio de recursos públicos.

O primeiro item da proposta diz respeito ao combate à corrupção que será feito mediante alterações na legislação, em especial, no Código de Processo Penal. Ocorre, porém, que no decorrer dos anos 2015 e 2016, nenhum projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional com a

finalidade de alteração do Código de Processo Penal, embora tramite no Congresso projeto de novo código. Mesmo assim, no ano de 2015, foram encaminhados em 18.03.2015, dois projetos de lei, com propostas de redução da corrupção, sendo o PL n. 855/2015, com objetivo de criminalizar a fraude eleitoral com financiamento de recursos do chamado “caixa dois” e o PL n. 856/2015, com objetivo de criminalizar o enriquecimento ilícito.

O PL n. 855/2015 propõe incluir no Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65) o artigo 354-A, em que tipifica a conduta de fraudar a lei eleitoral “inserindo elementos falsos ou omitindo informações, com o fim de ocultar a origem, o destino, ou a aplicação de bens, direitos, valores ou serviços da prestação de contas de partido político ou de campanha eleitoral”, cuja sanção prevista é uma pena de “reclusão, de três a seis anos, e multa”.

No mesmo dispositivo enquadra a conduta criminosa “o doador ou responsável por doação de pessoa jurídica que efetuar doação” fraudando a lei eleitoral. O projeto propõe a inclusão do artigo 354-B, cuja redação exprime “Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral.”⁴⁵²

A inclusão desses dois dispositivos no Código Eleitoral tem a clara finalidade de extirpar do processo eleitoral a doação e uso de recursos não declarados à justiça eleitoral e tampouco declarados pelo doador, seja pessoa física seja pessoa jurídica, evitando-se dessa forma o denominado “caixa dois”.

O PL n. 856/2015 propõe regular matéria concernente a “extinção de Direito de Posse ou Propriedade, e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, em que haja indícios de atividade criminosa, improbidade administrativa ou enriquecimento ilícito.” O referido projeto cria espécie nova de Ação Civil Pública com a finalidade especial de declarar a extinção da

⁴⁵² BRASIL. **Presidência da República**. Legislação. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei>. Acesso em 17 mar. 2017.

propriedade ou posse de bens ou direitos incidentes sobre bens móveis ou imóveis, em favor da União, dos Estados ou Distrito Federal e dos Municípios.

Cotejando os dois projetos de lei acima identificados com as promessas da campanha presidencial vencedora, poder-se-ia dizer, a princípio que tal promessa fora cumprida. Contudo, numa análise mais apurada, tal assertiva não é verdadeira, considerando que a proposta seria “provocar as mudanças na legislação”, o que pela simples apresentação de projeto de lei, não se configura tal mudança. Os projetos estão paralisados na Câmara dos Deputados, por falta de vontade política, o que os promitentes não demonstraram empenho junto à sua base aliada para a tramitação desses projetos, laborando dessa forma, negligentemente, para a permanência do *status quo ante*.

Por iniciativa do Ministério Público Federal, em especial pela equipe de Procuradores da República que atuavam na denominada operação de combate à corrupção “lava-jato”, em outubro de 2014, propôs-se o início de uma campanha nacional para elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular com medidas capazes de combater a corrupção no Brasil. Em 20 de março de 2015, o Procurador Geral da República Rodrigo Janot lançou oficialmente a campanha para início da coleta de 1,5 milhão de assinaturas, a exemplo do Projeto de Lei da Ficha Limpa, com o objetivo de apresentar à Câmara dos Deputados o projeto de iniciativa popular denominado de “Dez Medidas contra a Corrupção”.⁴⁵³

Em 24 de janeiro de 2016, a meta de coleta de assinaturas atinge 1,5 milhão, número mais que suficiente para apresentação ao Congresso Nacional de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, na forma da Constituição Federal, em seu artigo art. 61, § 2º.⁴⁵⁴ Em 29 de março de 2016, o Ministério Público Federal — MPF realiza cerimônia de entrega do anteprojeto das medidas anticorrupção, contendo mais de dois milhões de assinaturas, ficando

⁴⁵³ BRASIL. **Procuradoria Geral da República**. MPF lança dez medidas para combater a corrupção e a impunidade. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-dez-medidas-para-combater-a-corrupcao-e-a-impunidade>>. Acesso em 17 mar. 2017.

⁴⁵⁴ CRFB, art. 61, § 2º : “A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”

consignado como PL n. 4850/2016. É requerida por vários Deputados a tramitação em caráter de urgência. O Presidente de Câmara assina ato criando uma Comissão Especial para analisar o Projeto de Lei n. 4850/2016.

Por instinto de autopreservação a Comissão Especial, desconfigurou o Projeto de Lei n. 4.850/2016, para retirar algumas medidas e incluir dispositivos contra o “abuso de autoridade”, aprova e encaminha ao Senado Federal. O projeto ficou paralisado no Senado após tentativa do então Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, de aprovar em regime de urgência com as medidas de combate ao abuso de poder, após árduos debates a matéria é encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para apreciação normal. Em 14 de dezembro de 2016, o Ministro Luiz Fux, deferiu Medida Cautelar em Mandado de Segurança, impetrado pelo Deputado Federal Eduardo Bolsonaro decidiu mandar que o Senado Federal devolvesse o Projeto de Lei 4850/2016, para que a Câmara dos Deputados votasse novamente por ter desfigurado o Projeto de Lei de Iniciativa Popular.⁴⁵⁵ Cumpridas as recomendações do STF, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, novamente.

Em razão disso, paira certo ceticismo quanto ao real e efetivo combate à corrupção. No âmbito do parlamento o sentimento é de preservação do *status quo*, não se vislumbra medidas ou ações parlamentares para que se opere mudanças legislativas com o objetivo de colocar freios nesse sistema político esdrúxulo. O Poder Executivo foi cooptado pelo Legislativo e encontra-se comprometido com a salvação de todos.

Assim, em certa medida, pode-se assegurar que as promessas eleitorais visando às alterações legislativas para efetivamente combater corruptos e corruptores não foram suficientes ou não houve o esmero necessário para que fosse levado adiante. Os dois projetos encaminhado pelo Poder Executivo — PL 855/2015 e 856/2015, em manobra regimental recorrente, apensam-se aos outros projetos, de modo a torná-los mais complexos e por isso não se

⁴⁵⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança MC-34.540/DF. Rel. Ministro Luiz Fux, j. 14.12.2016, DJE 16.12.2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5103492>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

consegue levar a plenário para votação, permanecendo no limbo das comissões temáticas ou mesmo na de Constituição e Justiça.

3.6 Promover uma ampla reforma urbana

A crescente migração do homem do campo para as cidades, notadamente a partir da industrialização e de forma mais acentuada nos anos 1960 e 1970 causou profundas transformações sociais no meio urbano. Porém, nas duas últimas décadas o fluxo migratório do campo para as cidades tem arrefecido, ocorrendo uma inversão nas regiões norte e centro-oeste, cuja atratividade recai sobre o agronegócio e a mineração, respectivamente.

Segundo o censo 2010, do IBGE, a relação entre a população urbana e a rural era da ordem de 84,35% para 15,65%. Sendo que a região Sudeste concentra o maior percentual urbano em relação ao rural. 92,95% vivem na cidade, enquanto apenas 7,05% na zona rural. Por outro lado, a região com maior concentração populacional na zona rural é a região Nordeste, com 73,13% morando nas cidades e 26,87% no meio rural.⁴⁵⁶

Esse fluxo migratório para as cidades gerou um enorme déficit de moradias nos centros urbanos, cuja consequência foi o crescimento de bolsões de favelas nas periferias das grandes cidades, trazendo reflexos na qualidade de vida dessas pessoas, aumento da criminalidade, condições inadequadas de saneamento básico, mobilidade urbana, maior demanda por serviços de saúde, dentre outros problemas gerados.

A promessa da campanha presidencial vencedora no sentido de promover uma ampla reforma urbana, no bojo de um conjunto crescente de mazelas sociais que afligem, em maior medida, as grandes cidades parece inserida naquelas que têm lugar comum em todas as promessas eleitorais — *melhorar a vida dos mais pobres nas cidades* — cuja competência, pelo menos, diretamente está afeta aos governos estaduais e municipais, na lógica do pacto federativo. Adiante, os pontos cruciais dessas mazelas serão enfrentados.

⁴⁵⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

3.6.1 Enfrentar o déficit habitacional

A Fundação João Pinheiro — FJP é conhecida como uma das mais sérias pesquisadoras do déficit habitacional do Brasil. Seus estudos servem de parâmetro para a Fundação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP e também tem norteado decisões no âmbito do Ministério das Cidades, em especial na Secretaria Nacional da Habitação.⁴⁵⁷

Ressalte-se, de pronto, que a metodologia empregada para o cálculo do déficit habitacional leva em conta a análise de quatro importantes componentes: (i) a precariedade dos domicílios, retratadas por todos aqueles lugares não residenciais que servem como moradia alternativa (salas comerciais, garagens, pontes e viadutos, barracas, dentre outros; (ii) a coabitação familiar, quando habitada por mais de um núcleo familiar; (iii) o gasto excessivo das famílias com aluguel, ocorrendo normalmente em famílias de baixa renda, em que se gasta mais de 30% da renda com aluguel e; (iv) o adensamento excessivo de domicílios, quando em cada dormitório adensam-se três ou mais moradores.⁴⁵⁸

O primeiro levantamento sobre o déficit habitacional, no Brasil, foi elaborado em 1995, que levou em consideração tanto o próprio déficit habitacional como a inadequação dos domicílios pertinentes às suas especificidades que afeta, de forma relevante, a qualidade de vida dos seus moradores, foi produzido pela FJP, e dado sua credibilidade tem servido de suporte a pesquisadores e às mais variadas instituições que de alguma forma, utilizem seus dados.⁴⁵⁹

De acordo com a pesquisa IBGE/PNAD de 2014, o déficit habitacional total no Brasil era de 6.198.294 domicílios contra 6.940.591 em 2010. Nesse

⁴⁵⁷ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. **Levantamento inédito mostra déficit habitacional de 6,2 milhões de moradia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

⁴⁵⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/>. Acesso em 31 mar. 2017.

⁴⁵⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

parâmetro ocorreu uma redução do déficit habitacional no período compreendido entre 2010-2014, na ordem de 2,8% a.a, ou seja, reduziu-se em 742.297 moradias. Levando-se em conta o crescimento da população brasileira, na ordem de 0,87% a.a., nessa perspectiva não se vislumbra um horizonte próximo a possibilidade de redução do déficit habitacional no Brasil.

O ano de 2015, primeiro ano do mandato da chapa vencedora para o quadriênio 2015-2018, foi marcado por um contingenciamento orçamentário da ordem de R\$ 78 bilhões, o que reduziu os investimentos em cerca de R\$ 7 bilhões somente no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV, representando nesse quesito um distanciamento da proposta da campanha eleitoral.⁴⁶⁰

No ano seguinte, em 2016, em razão da enorme perturbação política, em meio ao processo de impedimento da Presidente da República, o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC foi praticamente paralisado, colocando em dúvida todo o PMCMV, com inúmeras denúncias de ilegalidades cometida pelo gestor do Programa (a Caixa Econômica Federal).

3.6.2 Equacionar a questão da mobilidade urbana

A mobilidade urbana é fator determinante da qualidade de vida, vista sob vários aspectos. Influencia diretamente o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população em geral, melhora a qualidade de vida com reflexo direto na saúde dos indivíduos. Afeta o uso dos espaços urbanos, a inclusão social e o equilíbrio e prestação de serviços públicos. Por sua vez, as condições de mobilidade são aferíveis em função das vias públicas, calçadas, transportes coletivos, qualidade, tarifas públicas, acessibilidade, ciclovias, sinalizações, determinando a orientação das políticas públicas se voltadas para a inclusão, para o coletivo, ou prestigiando o individual, transporte coletivo individual.

A própria Constituição em seu artigo 6º estabeleceu que se constitui em direito social — o transporte — e, em seu artigo 182, traça de forma inequívoca a competência para a execução das políticas públicas urbanas, cabendo ao

⁴⁶⁰ BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/510773/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em 31 mar. 2017.

Poder Público municipal “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” Assim, a proposta da campanha presidencial vencedora, a exemplo de tantas outras, contém forte vício de competência, considerando que o equacionamento do problema da mobilidade urbana, passa necessariamente pelas políticas públicas municipais, ainda que possa cooperar e financiar tais empreendimentos.

A mobilidade urbana é questão complexa, perpassa a mera configuração dos espaços urbanos. O aumento do poder aquisitivo dos indivíduos, no período de 2004 a 2014, fez aumentar a frota de automóveis em 92,25%. O problema é mais grave nas regiões sudeste e sul, onde a primeira responde por 55,44% e a segunda por 21,58%, da frota nacional, em que juntas alojam 77,02% de toda a frota do País.⁴⁶¹

O ponto mais importante do problema é o sistema de transporte coletivo. Pelo fato das condições inadequadas e insuficientes do transporte coletivo, o indivíduo é estimulado a usar seu próprio veículo como meio de transporte. Diferentemente de outras grandes metrópoles mundiais, no Brasil inexistem políticas públicas que induzam ao uso de outros modais para os deslocamentos diários para o trabalho. Em Londres, por exemplo, circular em carro particular na área central da cidade exige-se o pagamento de uma taxa de congestionamento (*congestion charge*), no valor diário de £ 11,50 (onze libras e cinquenta pences), equivalente a R\$ 45,31 (cotação em 04.04.2017), cujo controle é feito por câmaras de monitoramento e o não pagamento incorre-se em multa de £ 130,00 (cento e trinta libras), o que equivale a R\$ 512,20.

O governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC no período de 2015-2016 executou 43,3% do programa para o quadriênio 2015-2018, em ações específicas de mobilidade urbana, a União tem participado com ativa cooperação financeira na execução de obras e empreendimentos promovendo “a integração física e tarifária de transporte público coletivo, além de fomentar projetos de grande e média capacidade

⁴⁶¹ Cf. BRASIL. **Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/index.php/estatistica/237-frota-veiculos>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

como metrô, *Bus Rapid Transit* (BRTs), corredores de ônibus, Veículos Leves sobre Trilhos (VLT)” dentre outros.⁴⁶²

Apesar de todo o empenho do governo federal retratado pelas ações do PAC — Mobilidade Urbana, é visível a ineficiência de suas ações, considerando o caos em que se encontra o sistema público de transporte coletivo no País, em especial, nas grandes capitais, sem nenhuma solução à vista.

A ação cooperativa da União com recursos financeiros para a solução do problema da mobilidade urbana tem sido claramente insuficiente. O problema é muito mais complexo, depende de mudança comportamental dos indivíduos, uma maior conscientização da sociedade em seu conjunto, com ações integradas entre os três entes federativos, com programas intensos programas educacionais.

Assim, percebe-se que as promessas da campanha presidencial vencedora confirmaram-se como um discurso retórico, prometendo-se, sabidamente, o que não se podia cumprir, ou pelo menos em tese, não tinha competência suficiente para materializar soluções eficazes, porque se trata de competência pertinente aos interesses locais, portanto, constitucionalmente, na esfera de atuação do Poder Municipal e; a opção pelo modal rodoviário tem distanciado o Brasil, dos países desenvolvidos mostrando que a escolha de tal modal não foi acertada.

3.6.3 Perseguir a universalização do saneamento básico

Esse é um dos grandes desafios proclamados pela ONU, em setembro de 2015, quando lançou a Agenda Pós-2015, com os 17 “objetivos de desenvolvimento sustentável”, traduzidos em 169 metas a serem alcançadas até 2030. Dentre os objetivos traçados pelas Nações Unidas, o objetivo seis é “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

⁴⁶² Cf. BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

O objetivo relacionado com o acesso de água potável e saneamento básico, foi estipulado em cinco metas, dentre elas, é importante ressaltar as duas primeiras (i) “até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos”; e (ii) “até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto [...]”.⁴⁶³

O que se percebe é que as promessas relacionadas ao saneamento básico foram extraídas dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, contidos na Agenda Pós-2015, das Nações Unidas, pelo que o Brasil se comprometeu a alcançar. O programa da campanha presidencial vencedora fez claro destaque para a “universalização do abastecimento da água tratada e a expansão em todo o território nacional do esgotamento sanitário e do seu tratamento”.

A terminologia empregada no programa — “vamos perseguir a universalização do saneamento básico” — é metafórica, considerando que ações concretas do governo federal nessa seara são cooperativas com os governos locais, orientadoras e diretivas, conforme preceitua a Constituição, regulamentada pela Lei n. 11.445/2007.

Pela lei de regência, o conceito de saneamento básico está relacionado com o “conjunto de serviços, infraestruturas, instalações operacionais” concernentes ao “abastecimento de água potável”; ao “esgotamento sanitário”; à “limpeza urbana e manejos de resíduos sólidos”; e à “drenagem e manejo das águas pluviais”. Ao referir-se à universalização do saneamento básico traz a forte preocupação com a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”.⁴⁶⁴

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento — SNIS, sob a supervisão da Secretaria Nacional de Saneamento Básico — SNSA, do Ministério das Cidades monitora diuturnamente as informações sobre o acesso da população ao saneamento básico e à água potável. Uma Organização da

⁴⁶³ ONU. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**. Objetivos para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>. Acesso em 08 abr. 2017.

⁴⁶⁴ Cf. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, artigo 3º, inciso I.

Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIP, que é o Instituto Trata Brasil acompanham os indicadores delineados como metas da Agenda 2030, para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Em 2014, 83,3% da população brasileira era abastecida por água tratada, o que representava cerca de 35 milhões de brasileiros que ainda não tinham água potável em suas moradias. Em relação à coleta de esgotos a situação é bem mais dramática — apenas 50,3% da população dispõem desse serviço, em contrapartida tem-se cerca de 100 milhões de brasileiros, cujas moradias não dispõem de esgotamento sanitário.⁴⁶⁵

O Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, do Governo Federal, já destinou até 2015 cerca de R\$ 70 bilhões para o saneamento básico, entretanto, segundo o Instituto Trata Brasil, seriam necessários recursos da ordem de R\$ 600 bilhões para atingir os objetivos da meta 6, prevista na Agenda 2030, das Nações Unidas.⁴⁶⁶

Por se tratar de uma meta de intenção (promessa de perseguir a universalização do saneamento básico) não se poderia julgar, findo os dois primeiros anos de mandato da chapa vencedora das eleições de 2014, ao cargo de Presidente da República, como promessa não cumprida, em especial, porque se trata de um compromisso do Estado brasileiro perante as Nações Unidas, em decorrência da Agenda 2030, estabelecida no âmbito do PNUD.

3.6.4 Encontrar solução para o problema da segurança pública

Em relação à segurança pública os termos da proposta levada a registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral pela campanha vencedora ao pleito de 2014, ao cargo de Presidente da República é “ampliar a presença do Estado em territórios vulneráveis, por meio do incentivo à adesão dos Estados, ao Programa Brasil Mais Seguro e ao “Programa Crack, é Possível Vencer”. Outro ponto do programa é a “criação da Academia Nacional de Segurança Pública,

⁴⁶⁵ TRATA BRASIL. **Situação do saneamento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>>. Acesso em 08. Abr. 2017.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

para formação conjunta das polícias, formulação e difusão de procedimentos operacionais padronizados e formação de analistas”.⁴⁶⁷

Como medidas auxiliares, a proposta defendida pela campanha vencedora direciona para o fortalecimento das “ações de combate às organizações criminosas e à lavagem de dinheiro e as ações de controle das fronteiras”. Diz ainda a proposta: “daremos continuidade ao processo da integração das instituições de segurança pública no País”.⁴⁶⁸

A complexidade do tema, suas causas, medidas de combate à criminalidade, o aparato policial, as instituições judiciais em sua morosidade no julgamento dos ilícitos penais, o aspecto sociológico, as crises econômicas, altas taxas de desemprego, o consumo de droga em todas as classes sociais, todos esses pontos são causas e efeitos da criminalidade.

A presente pesquisa não pretende estudar esses fenômenos, considerando sua amplitude e desvirtuamento do tema central. Entretanto, a aferição das propostas defendidas pela campanha presidencial vencedora cingir-se-á tão somente à estrutura organizacional, os programas eleitos no bojo das promessas eleitorais em face dos resultados esperados, quanto ao número de delitos, mais graves, cometidos nos dois primeiros anos do governo eleito, ou seja, referente ao período 2015-2016.

A Constituição no Título V, Capítulo III, no seu artigo 144, traça as competências e diretrizes gerais da segurança pública no Brasil, consignando ser “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Expressa como sua finalidade “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Enumera os órgãos executores dessa missão: (i) a polícia federal; (ii) a polícia rodoviária federal; (iii) a polícia ferroviária federal; (iv) as polícias civis; e (v) as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁴⁶⁷ BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Sistema de divulgação de candidaturas. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

⁴⁶⁸ BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Sistema de divulgação de candidaturas. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

Em nível nacional foi constituída a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública — ENASP por ato conjunto do Ministro da Justiça e Segurança Pública, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público — CNMP e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça — CNJ. O objetivo da ENASP é promover ações cooperativas entre o Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Poder Judiciário, por meio do CNJ e pelo Ministério Público por meio do CNMP; ainda das Defensorias Públicas e outras entidades que, de alguma forma, possam contribuir para a redução da criminalidade no País.⁴⁶⁹

Vinculada ao Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança foi criada para funcionar em cooperação federativa, entre a União e os Estados-membros e tem se mostrado mero paliativo a prover soluções temporárias em situações críticas, sem atacar o cerne do problema: as causas sociológicas e econômicas da criminalidade.

A Força Nacional de Segurança é instituição precária sem contingente efetivo, servindo-se de policiais pertencentes às corporações estaduais, para que transitoriamente atenda em conjunto na solução/mitigação de crises emergenciais (como os recentes casos das crises no sistema penitenciário de Manaus, no Amazonas, e logo depois em Natal, no Rio Grande do Norte, ambas ocorridas no início de 2017).

O que ocorre na realidade é que a Força Nacional de Segurança não pode ser caracterizada como uma instituição ou entidade, ou órgão da administração pública federal. Por força do Decreto n. 5.289/2004, com as alterações efetuadas pelo Decreto n. 7.318/2010, trata-se tão somente de um programa de cooperação federativa, previsto na Lei n. 11.473/2007.⁴⁷⁰ O fundamento jurídico de sustentação da Força Nacional de Segurança encontra-se na Constituição, em seu artigo 241, em que autoriza o legislador

⁴⁶⁹ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/enasp>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

⁴⁷⁰ Cf. Lei n. 11.473, art. 1º “A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”

infraconstitucional a dispor sobre “convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos”.

O Programa Brasil Mais Seguro previsto no rol de promessas da campanha presidencial vitoriosa já constava dentre as estratégias do Ministério da Justiça e Segurança Pública desde 2012, quando foi lançado pela primeira vez em Maceió, Estado de Alagoas, porque àquela época tinha a maior taxa de homicídio do Brasil (63 por 100 mil habitantes), quando a média nacional girava em torno de 29,5.⁴⁷¹

Em 2015, ocorreu uma pequena redução no número de homicídios (mortes violentas), caindo 2,41%. Embora tal fenômeno verifica-se de forma localizada e pontual, considerando que em alguns Estados houve redução (Alagoas, São Paulo e Rio de Janeiro) e em outros, um recrudescimento (Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Norte e Paraíba). Em números absolutos, com 59.790 mortes em 2014 e 58.383 em 2015. Ambos são números alarmantes, acima o topo do ranking mundial em termos absoluto, no quesito, mortes violentas (homicídios, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte, mortes em decorrência da intervenção policial).⁴⁷² Em função da crise econômica que se abateu sobre o País, o recrudescimento da criminalidade tomou proporcionais alarmantes em todo território nacional.

As políticas públicas voltadas ao combate à criminalidade tem sido por meio do enfrentamento direto, o que tem gerado um número cada vez maior de mortes violentas em decorrência da intervenção policial e o consequente aumento no número de policiais mortos em serviços e fora dele. Segundo o *Institute for Economics & Peace*, o custo econômico com a violência mundial gira em torno de US\$ 2,4 trilhões, enquanto que os gastos governamentais para combatê-la não passam de US\$ 180 bilhões.⁴⁷³ Enfrentar a questão da violência e criminalidade deve ser tratada com ações estratégicas de

⁴⁷¹ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2016. **Fórum brasileiro de segurança pública**, ano 10, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

⁴⁷² *Ibidem*.

⁴⁷³ INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. **Global peace index**. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/GPI-2016-Report_2.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

inteligência, rigor científico na apuração das causas com seu enfrentamento e não apenas às consequências, cujo custo de ressocialização é maior que os da prevenção.

O segundo grande programa elencado nas promessas da campanha presidencial vencedora é o denominado “Crack, é possível vencer”. O crack tem sido responsável pela interiorização das drogas em larga escala. Cidades interioranas em que não se conhecia o uso de drogas, passou a conviver com os problemas, próprios de cidade grande. Trata-se de componente psicotrópico causador de enorme dependência química, miserabilizando o indivíduo, retirando-lhe os traços mínimos de respeitabilidade ao seu próprio ser, fazendo-o renegar os valores sociais mais elementares da convivência humana, gerando comportamentos delituosos para a satisfação da dependência que está submetido.

O programa “Crack, é possível vencer”, desenvolvido e coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública é integrado com outros Ministérios (Saúde, Desenvolvimento, Educação, Direitos Humanos) e outras entidades não governamentais. O objetivo do programa é “oferecer aos grupos de risco irrestrito apoio em todas as suas necessidades, contribuindo, desta forma, para a redução dos índices de consumo de drogas”. Direciona-se fundamentalmente à prevenção, formando uma consciência junto às escolas, lideranças locais e religiosas, ao pessoal da saúde, de assistência social, à segurança pública, tratando os usuários como vítimas que precisam ser assistidas.⁴⁷⁴

Em relação à criação da Academia Nacional de Segurança Pública, essa promessa não se materializou e sequer foi mencionada em qualquer projeto de iniciativa do Poder Executivo. A Força Nacional de Segurança tem utilizado a Academia Nacional de Polícia⁴⁷⁵, que é a unidade de formação do pessoal da Polícia Federal, atingindo de forma satisfatória os objetivos imaginados para a Academia Nacional de Segurança Pública. Percebe-se, claramente, que a tal

⁴⁷⁴ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Crack, é possível vencer. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em 14 abr. 2017.

⁴⁷⁵ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Força Nacional de Segurança. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>>. Acesso em 15 abr. 2017.

promessa, já, desde início não passaria de um programa vazio sem pretensões de efetivá-lo.

Quanto ao combate à lavagem de dinheiro, há no âmbito da Polícia Federal um substancial avanço por intermédio de Acordos Internacionais de Cooperação efetuados por meio de Memorandos de Entendimentos (MdE), cujos efeitos é notável pelo repatriamento de recursos públicos desviados por atos de corrupção de agentes públicos e privados relacionados à contratação de obras e serviços públicos no Brasil.⁴⁷⁶

Em função dos resultados práticos alcançados, a segurança pública tem percorrido um caminho de crescente de degradação, frustrando todas as expectativas criadas pela campanha presidencial vencedora, ainda que parte relevante da responsabilidade da atuação no combate à criminalidade e delinquência está adstrita aos Estados-membros, cujas ações tem sido insuficientes para a redução da criminalidade no País.

3.7 Buscar a realização de uma reforma federativa

Há um grande óbice constitucional para enfrentar o tema de reforma federativa. A Constituição dispõe em seu artigo 60, § 4º — “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I — a forma federativa de Estado.” Qualquer proposta que, direta ou indiretamente, caminhe no sentido de reduzir, mitigar ou relativizar a autonomia dos entes federados será considerada inconstitucional. Daí nasce a primeira grande dificuldade de ampla e desejável reforma federativa.

A proposta levada a registro pela campanha presidencial vencedora tinha como objetivo redefinir as atribuições dos entes federados para que os serviços públicos prestados ganhassem em qualidade e agilidade. Em última análise, o que efetivamente se buscava era “a construção de uma federação mais cooperativa, evitando sobreposição de funções que possa retardar, encarecer e retalhar programas de atenção à população”. A proposta faz menção à premente necessidade de enfrentamento à estrutura tributária

⁴⁷⁶ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Polícia Federal. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/acordos-de-cooperacao>>. Acesso em 15 abr. 2017.

nacional, considerando tratar-se de forte obstáculo à atração de investidores internacionais.

3.7.1 Promover uma federação cooperativa

A Constituição em seu artigo 23 menciona doze hipóteses de competências materiais comuns a todos os entes da federação, encaminhando que tais competências serão disciplinadas em leis complementares, conforme previsão do parágrafo único, do mesmo dispositivo, nos seguintes termos: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Os grandes problemas nacionais estão previstos nas competências comuns, devendo todos os entes da federação buscar solução e proteção para os instrumentos que mais demandam recursos públicos: a educação e a saúde. Não só a educação e a saúde, mas todos os casos de competências comuns deve-se buscar a maximização do bem-estar da população utilizando a formação de uma cooperação federativa, após o disciplinamento previsto na Constituição, artigo 23, parágrafo único, valendo-se de consórcios públicos e convênios de cooperação intergovernamental estabelecidos na própria Constituição, em seu artigo 241.⁴⁷⁷

Em 2015, tramitaram no Congresso Nacional quatro projetos de lei complementar, nenhum de autoria do Poder Executivo, sendo dois, de iniciativa da Câmara dos Deputados, e um de iniciativa do Senado Federal. Os projetos de iniciativa da Câmara foram: (i) PLC n. 26/2015, que alterou o artigo 3º, da Lei Complementar n. 79, convertido na Lei Complementar n. 153/2015; e (ii) PLC n. 15/2015, que altera a Lei Complementar n. 148/2014, que dispõe sobre refinanciamento de dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, convertida na Lei Complementar n. 151/2015. O projeto de iniciativa do Senado Federal foi o PLS n. 274/2015, que dispõe sobre aposentadoria compulsória por idade com proventos proporcionais, convertida na Lei Complementar n.

⁴⁷⁷ CRFB/1988 – “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

152/2015. Portanto, em 2015, nem o Poder Executivo encaminhou projeto de lei para atender as referidas promessas eleitorais, nem tampouco o Congresso Nacional apresentou projetos com tal finalidade.⁴⁷⁸

Os projetos de Lei Complementar encaminhados ao Congresso Nacional no ano de 2016, tal qual como no ano de 2015, em nada se relaciona com a previsão constitucional do artigo 23, parágrafo único. Foram encaminhados os seguintes projetos: (i) PLP n. 280/2016, que altera o CTN, em seu artigo 198, § 3º, acerca do sigilo fiscal, em tramitação; (ii) PLP n. 279/2016, que “autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência de Desenvolvimento do Matopiba”, em tramitação; (iii) PLP n. 257/2016, que estabelece o Plano de Ajuste Fiscal dos Estados, aprovada e transformando na Lei Complementar n. 156/2016.⁴⁷⁹ Portanto, também no ano de 2016, o Poder Executivo não encaminhou nenhum projeto de lei complementar para atender as promessas eleitorais registradas no Tribunal Superior Eleitoral, quanto à cooperação federativa.

Qualquer debate sobre uma reforma federativa passa necessariamente por um rearranjo do sistema tributário nacional. A própria complexidade do sistema tributário exige uma revisão, pois tal como está gera uma ineficiência e dispêndio de recursos das empresas para seu controle e acompanhamento. Conforme a proposta vencedora nas eleições de 2014 levanta a questão da necessidade de reformar o sistema tributário “tão importante para os rumos do nosso desenvolvimento”. Nos anos de 2015 e 2016, nenhuma proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional com esse desiderato.

3.7.2 Aumentar a efetividade e eficiência das políticas públicas

No bojo das propostas de promoção de uma federação cooperativa, ficou consignado a necessidade de uma reforma nos serviços públicos para “aumentar a efetividade e eficiência das políticas públicas, maximizar os seus efeitos e reduzir a relação entre o custo e o benefício dos serviços”. Considerando tratar-se de uma proposta no espectro das competências

⁴⁷⁸ BRASIL. **Secretaria de Governo da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei/copy2_of_pl-2014>. Acesso em 16 abr. 2017.

⁴⁷⁹ BRASIL. **Secretaria de Governo da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei/copy4_of_pl-2014>. Acesso em: 16 abr. 2017.

constitucionais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é razoável extrair-se que o aumento de efetividade e eficiência das políticas públicas referidas na proposta são em relação a tais competências, uma vez que as políticas públicas de competência exclusiva da União para alcançar tais objetivos independem de reforma federativa.

A Lei n. 11.107/2005, já dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto n. 6.017/2007, cujo objetivo será o de maximizar o bem-estar das populações envolvidas, dando maior efetividade e eficiência à prestação de serviços públicos, que se prestados de forma isolada perderia em eficiência.⁴⁸⁰ Os instrumentos necessários para se buscar uma maior eficiência e efetividade nos serviços públicos, ou na implementação de políticas públicas já existem, faltando porém, articulação política entre os entes federados para materialização desses objetivos.

Avaliar uma política pública nos quesitos efetividade e eficiência não é tarefa simples. Inicialmente é preciso que os objetivos estejam traçados com bastante nitidez. Nos Estados Unidos da América, a preocupação com a avaliação de políticas pública teve início nos anos 1950, na Europa, os primeiros escritos apareceram nos anos 1970, enquanto no Brasil, a avaliação das políticas públicas somente teve início na década de 1990.⁴⁸¹ Isso mostra o atraso que o Brasil enfrenta em relação aos países desenvolvidos.

A importância do estudo do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) é estratégico para políticos, para administradores públicos, para as instituições públicas e privadas que se espelham em esquemas gráficos/didáticos para imergirem no conjunto de problemas que afetam sua efetividade, normalmente

⁴⁸⁰ Cf. Lei n. 11.107, art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

⁴⁸¹ Cf. FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

se enumeram da seguinte forma: (i) a fase da identificação do problema; (ii) a formação da agenda; (iii) a formulação de alternativas; (iv) a tomada de decisão; (v) a implementação da política pública; (vi) a fase da avaliação da política pública; e finalmente (vii) a fase de extinção da política pública.⁴⁸²

Nesse contexto, o tema pertinente é a avaliação das políticas públicas, cujo referencial é o prescrito pelo Tribunal de Contas da União, que ao tratar do tema, denomina-o de “avaliações em governança de políticas públicas”. O que o TCU considera como governança em políticas públicas traduz-se em “arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.”⁴⁸³

A permanente busca pela eficiência e efetividade das políticas públicas, além de atribuição dos próprios agentes políticos, administradores públicos, reveste-se no móvel que conduz todos os arranjos institucionais de controle, seja interno ou externo. Apesar de todo arcabouço *accountability*⁴⁸⁴ disponível nos mais variados órgãos de controle é difícil a compreensão do nível de corrupção levada a efeito, desnudado pela chamada “operação lava-jato” em que traga vultosas quantias de recursos públicos que poderiam estar canalizadas para políticas públicas relevantes para o bem-estar social.

Assim, verifica-se que as promessas eleitorais previstas nesta seção são efêmeras redundâncias, já previstas em leis, normativas dos órgãos reguladores, cuja ineficiência somente poderia ser apurada por outro órgão fiscalizador do fiscal, o que representa outra grande redundância.

⁴⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014, p. 22.

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ PETERS, B. Guy. Performance-based accountability. In: **Performance accountability and combating corruption**. World Bank, 2007, p. 15-31. Para o autor, *accountability* “é um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros. Além disso, é importante para os atores envolvidos nesses processos reconhecer que alcançar resultados abaixo do ótimo não necessariamente é razão para punição, seja política ou pessoal. Em vez disso, pode ser visto como uma oportunidade para aprender e encontrar melhores maneiras para prestação de serviços. Accountability, especialmente focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir politicamente, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança.”

3.8 Mudar o patamar de qualidade e a amplitude dos serviços de saúde

Nesse quesito o programa de governo da campanha presidencial vencedora prevê “a expansão do Programa Mais Médicos; a ampliação da rede de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) destinadas ao atendimento de emergências de baixa e média gravidade”. O programa faz referência à “extensão das redes de atendimento especializado, com a qualificação dos serviços hospitalares; o fortalecimento e a universalização do SAMU e à ampliação do acesso da população a medicamentos”.

A proposta enfatiza a necessidade de “rediscussão federativa, que terá o poder de evitar superposição de investimentos e de planejar com mais eficiência a distribuição dos serviços de saúde públicos”. Essa rediscussão federativa também se encontra na proposta já elencada na seção anterior ao tratar da reforma da cooperação federativa. Por isso, nos subtópicos seguintes será abordado a expansão do programa “Mais Médicos” e da ampliação da rede de Unidades de Pronto Atendimento — UPAs.

3.8.1 Expandir o programa “Mais Médicos”

O sistema de atendimento médico no Brasil passa por uma forte deterioração, cuja percepção transborda qualquer pesquisa, ainda que superficial do problema. As mídias de comunicação informam, diuturnamente, as mazelas enfrentadas pela escassez de médicos, de equipamentos, de insumos e de recursos de toda ordem em todas as regiões do País.

A partir da Constituição, adotou-se como princípio geral o expresso no artigo 196 — “A saúde é direito de todos e dever do Estado [...]”, cujas competências distribuídas de forma cumulativas, consoante o disposto no artigo 23 — “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”. O artigo 196, em seu parágrafo único, posteriormente renumerado para § 1º, expressa “O sistema único de saúde será financiado, nos termos do artigo 195, com recursos do

orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.”

A estrutura legal ficou bem definida pela Constituição, entretanto, sua correspondente materialização não se fez na mesma medida. A primeira grande tentativa de solução apareceu em 1993, com a Emenda Constitucional n. 12/1996, instituidora da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira — CPMF, em que incluiu o artigo 74 no Ato das Disposições Transitórias, cujo § 3º dizia: “O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde.”

Nos dois primeiros anos da CPMF (1996/1997) foi arrecadado, trazido a valor presente (abril/2017), o montante de R\$ 92,86 bilhões, o suficiente para construir e reformar centenas de hospitais no País. Durante toda a vigência da CPMF (até 31.12.2007) foi arrecadado o montante, em valor presente (abril/2017) de R\$ 488,46 bilhões. Entretanto, com a instituição da Desvinculação de Receitas da União — DRU, em 1994, o percentual de 20% desse total era retirado para emprego em outras fontes de despesas governamentais, ou simplesmente para fazer superávit primário.⁴⁸⁵

Em 2007, o Senado Federal não aprovou a prorrogação da CPMF e com isso a arrecadação federal sofreu uma queda em torno de R\$ 40 bilhões, ocasião em que os recursos para a saúde minguaram em cerca de R\$ 16,84 bilhões. Para compensar foram elevadas alíquotas de alguns outros impostos como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido — CSLL das empresas e o Imposto sobre Operações de crédito, câmbios e seguros, ou relativos a títulos ou valores mobiliários — IOF.

Apesar de todos esses recursos carreados para a saúde pública, em nada melhorou o atendimento médico ambulatorial e hospitalar, embora a visibilidade das mazelas seja verificada nas grandes cidades, a zona rural e cidades de menor porte (até cinco mil habitantes) estão totalmente desprovidas de médicos residentes nesses locais, ou seja, em 1.246 Municípios não existe

⁴⁸⁵ BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

nenhum médico residente na cidade.⁴⁸⁶ Tal fato ocorre, basicamente, em função de duas circunstâncias, ou as receitas dos Municípios são insuficientes para contratação e manutenção de serviços médicos ou não existe disponibilidade de profissionais interessados em tais municipalidades.

O “Programa Mais Médicos” criado em 2013, por meio da Medida Provisória n. 621, posteriormente, convertida na Lei n. 12.871/2013, que sofreu um forte ataque por parte do Conselho Federal de Medicina e da própria imprensa nacional, taxando-o de programa meramente eleitoral e que seria uma fraude eleitoral. O debate é complexo, porque a questão da saúde pública no País é mais complexa que a simples falta de profissional nas cidades distantes e desprovidas de profissionais da saúde, pois o programa vai muito além do que ficou consignado no debate público.⁴⁸⁷

A necessidade de profissionais médicos, em especial, nas regiões norte e nordeste, nas cidades de pequeno porte, é notória, pelas razões acima elencadas. A contratação pelo Ministério da Saúde da Organização Pan Americana da Saúde — OPAS, vinculada à Organização Mundial da Saúde — OMS a fim de participar das atividades de atenção básica de saúde, nos locais com maior carência de médicos para o período 2013/2018 recebeu críticas e elogios de forma difusa.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

⁴⁸⁷ Cf. Lei n. 12.871/2013, artigo. 1º “É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos:

- I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;
- II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;
- III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;
- IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;
- V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;
- VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;
- VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e
- VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.”

⁴⁸⁸ OMS. **Organização Pan Americana da Saúde**. Disponível em:

<http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885&Itemid=672>.

Em 2014, o programa contava com 11.467 médicos provenientes do Termo de Cooperação Técnica 80/OPAS/MS, atendendo em 2.342 Municípios considerados pelo Ministério da Saúde como prioritários em decorrência da condição de extrema pobreza em que se encontravam.⁴⁸⁹ Apesar das promessas de expansão do “Programa Mais Médicos”, em 2015, o número de profissionais médicos no referido programa reduziu um pouco para 11.429, cujo relatório de gestão de 2015, não apresenta a quantidade de municípios atendidos, fazendo referência apenas à quantidade de profissionais por região: (i) norte — 1.561; (ii) sul — 1.826; (iii) nordeste — 3.745; (iv) Centro-oeste — 705; (v) sudeste — 3.592.

Em termos numéricos, não houve expansão do Programa Mais Médicos, no quesito profissionais médicos, sendo também observado o provimento de médicos nas periferias das grandes cidades. Pelo relatório de gestão de 2015, a OPAS apresenta uma série de debilidades encontradas pelos profissionais nas atividades de atenção básica de saúde, como a dificuldade de encaminhamento de casos em que se exige uma estrutura mais qualificada de atendimento (especialistas/equipamentos); falta de estrutura local de atendimento; falta de medicamentos básicos, em especial, antibióticos; falta de insumos de enfermagem (seringas, gases, esparadrapo; algodão, antissépticos, dentre outros).⁴⁹⁰

Acesso em: 19 abr. 2017.

⁴⁸⁹ OMS. **Organização Pan Americana da Saúde**. Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação – 2014. Disponível em: http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=3045&Itemid=806.

Acesso em 19 abr. 2017.

⁴⁹⁰ *Ibidem*. O conjunto de debilidades registradas no Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação 2015 foram assim expressas: “1. Necessidade de melhoria da estrutura de funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, de acordo com as competências estabelecidas, para atuação do médico cooperado. 2. Dificuldades de garantir o atendimento no SUS dos médicos participantes do PMM, nos casos que necessitam de articulação com os demais níveis de complexidade do sistema. 3. Necessidade de alinhamento das responsabilidades do processo de férias dos médicos da cooperação com o Ministério da Saúde, evidenciando o papel da Organização em esse processo. 4. Necessidade de alinhamento dos critérios de notificação dos médicos e aprimoramento da Plataforma e-SUS para registro da produção dos médicos que atuam por meio da Cooperação com a OPAS. 5. Necessidade de melhoria na qualidade da estrutura, disponibilidade de medicamentos e outros insumos para os médicos que atuam nas áreas de atenção a saúde indígena.”

3.8.2 Ampliar a rede de Unidades de Pronto Atendimento — UPA

A ampliação da rede de Unidades de Pronto Atendimento — UPA⁴⁹¹ cuja finalidade principal reside no atendimento de emergências de baixa e média gravidade, aumentando nessas unidades, o atendimento especializado, consta do último item de promessas feitas pela campanha presidencial vencedora do pleito eleitoral de 2014, registrada na Justiça Eleitoral.

O Plano Nacional de Atendimento de Urgência — PNAU contemplou como elemento de entrada de usuários o Serviço de Atendimento Médico de Urgência — SAMU em primeiro nível. Às Unidades de Pronto Atendimento contemplaria o segundo nível, cujo filtro reteria cerca de 90% dos casos de urgências/emergências, sendo encaminhados aos Prontos Socorros tradicionais apenas os remanescentes casos mais graves. O sistema foi concebido para funcionar em rede integrada e articulada.⁴⁹²

A ampliação das UPAs já estavam previstas no Plano Estratégico do Ministério da Saúde 2011-2015, no objetivo estratégico 04. O que se percebe que a plataforma da campanha presidencial vencedora apenas repetiu texto de um plano estratégico já em andamento, em nada inovando para o mandato 2015-2018. Ocorre que no período de 2009 a 2015 foram instaladas 860 UPAs, cuja meta era de 997, cumprindo 86,26% da meta prevista. Foram gastos, nesse período, o valor total de R\$ 1,48 bilhão. Entretanto, no ano de 2015, em

⁴⁹¹ BRASIL. **Ministério da Saúde**. Cfe. Portal da Saúde “As UPAs funcionam 24 horas por dia, sete dias por semana, e podem resolver grande parte das urgências e emergências, como pressão e febre alta, fraturas, cortes, infarto e derrame. As UPAs inovam ao oferecer estrutura simplificada - com Raio X, eletrocardiografia, pediatria, laboratório de exames e leitos de observação. Nas localidades que contam com as UPAs, 97% dos casos são solucionados na própria unidade. Quando o paciente chega às unidades, os médicos prestam socorro, controlam o problema e detalham o diagnóstico. Eles analisam se é necessário encaminhar o paciente a um hospital ou mantê-lo em observação por 24h.” Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/454-sas-raiz/dab/upa/11-upa/9667-documento-prioritario>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

⁴⁹² KONDER, Mariana Teixeira; O'DWYER, Gisele. As unidades de pronto atendimento nas políticas nacionais de urgências. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, UERJ, 25, p. 525-545, 2015.

especial, nenhuma nova UPA foi habilitada em execução, contra 21 em 2014 e 238 em 2013.⁴⁹³

O programa sofreu sérias baixas em 2016, em decorrência da crise financeira que atingiram Estados e Municípios, inúmeras Unidades foram fechadas por falta de recursos, caindo para 520 Unidades em funcionamento ao final de 2016. Ficando patente o descumprimento das promessas eleitorais logo no primeiro ano do mandato.⁴⁹⁴

3.9 Conclusões Parciais

A análise efetuada das principais propostas constantes do programa ou propostas defendidas pela campanha presidencial vencedora do pleito eleitoral realizado em 2014 estabelece dois pontos fulcrais: (i) propostas eminentemente de conteúdo genérico, portanto, não aferíveis com o mínimo de segurança sobre eventual ilicitude pelo seu não cumprimento e; (ii) propostas específicas e delimitadas, entretanto, cuja execução perpassa a competência da União, considerando tratar-se de ações ocorrentes e realizáveis no âmbito dos Estados ou Municípios.

Assim, é razoável inferir-se que o modelo, a forma, o conjunto procedimental de como são apresentadas as propostas defendidas pelo candidato ao cargo majoritário do Poder Executivo não está minimamente regulamentado, de sorte a possibilitar uma apreciação ou avaliação do cumprimento das promessas defendidas por ocasião do registro da candidatura na Justiça Eleitoral.

Mesmo com toda essa dificuldade é possível estabelecer-se alguma sanção ou responsabilidade àquele que se utilizando da boa-fé e das legítimas expectativas geradas com as propostas anunciadas quando da campanha eleitoral, sabendo ou devendo saber que tais propostas eram inexecutáveis, seja por inviabilidade técnica-orçamentária, seja por fugir ao âmbito de sua competência material, o que será analisado no Capítulo 4, adiante.

⁴⁹³ BRASIL. **Embresa Brasileira de Comunicação – EBC**. Ministério da Saúde diminui número mínimo de médicos por UPAs. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/ministerio-da-saude-diminui-numero-minimo-de-medicos-por-upa>>. Acesso em 07 mai. 2017.

⁴⁹⁴ Ibidem.

CAPÍTULO 4

SANÇÕES APLICÁVEIS AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM FACE DO INCUMPRIMENTO DE PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL

Quando os homens são honestos, as leis são desnecessárias. Quando os homens são ímprobos e corruptos as leis são inúteis (Benjamin Disraeli).

O controle da Administração Pública tradicionalmente é feita num intrincado sistema intercambiante, espécie de vasos comunicantes, numa interatividade entre órgãos do Estado. É o chamado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Concebido para manter o equilíbrio entre os Poderes do Estado, consignados na Constituição Federal, em seu artigo 2º — “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.⁴⁹⁵

Os atos administrativos em geral têm seu controle inicial pelo próprio órgão que o emana. No âmbito federal, há um órgão central de controle interno — o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União — CGU; há o controle externo pelo Poder Legislativo, podendo revogar atos normativos emanados pelo Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar por meio de Decreto Legislativo, conforme a Constituição, artigo 49, inciso V.⁴⁹⁶

No âmbito federal, o controle externo da Administração Pública faz-se, também, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário, quando provocado por meio dos instrumentos judiciais disponíveis (Ação Civil Pública, Ação Popular; Mandado de Segurança, dentre outros).

Em decorrência do avanço dos meios de comunicação, da ampla liberdade de imprensa, o surgimento das mídias sociais, rompendo barreiras de

⁴⁹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Controle da administração pública e responsabilidade do estado: controle social. In: DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 192.

⁴⁹⁶ CRFB, “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:” [...]; “V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”

acesso às informações, começa a surgir de forma vigorosa um novo meio de controle da Administração Pública, chamado de “controle social”. Em que instituições privadas, organizações não governamentais, arranjos sociais têm empreendido esforços para denunciar e constranger os que teimam em comportamentos não éticos, imorais e ilegais, no trato da coisa pública.⁴⁹⁷

É verdade, que somente se pode falar em responsabilidade em ocorrendo um inadimplemento obrigacional. No primeiro capítulo ao se tratar do vínculo obrigacional decorrente das promessas eleitorais feitas e levadas a registro junto à Justiça Eleitoral, naquele momento, inicia-se o estabelecimento do vínculo jurídico entre o candidato (se eleito) e a coletividade, que acreditando sinceramente naquelas promessas, ensejadoras dos anseios cultivados no subconsciente coletivo aderem-na e encetam a concretização do vínculo entre a coletividade e o então candidato, agora governante eleito.

Negar validade a esse nexos de causalidade seria desmerecer o texto constitucional que define o povo como irradiador de “todo poder”, que será “exercido por meio de representantes ou diretamente”, nos termos da Constituição.⁴⁹⁸ A supremacia do poder é do povo e não dos representantes, fixado em lei, os candidatos a cargos eletivos ao Poder Executivo devem registrar suas propostas a serem defendidas na campanha eleitoral, não se pode extrair que tal prescrição seja vazia e sem utilidade.

A prescrição legal a exigir uma conduta do agente político, pela proposta vincula o agente político às proposições lançadas no registro da Justiça Eleitoral. Seria fantasioso imaginar que o inadimplemento da obrigação prevista na Lei n. 9.504/1997, artigo 11, § 1º, inciso IX, nenhuma serventia tivesse seu conteúdo. Assim, o inadimplemento das promessas eleitorais atenta contra a boa-fé e legítimas expectativas do eleitor, a moralidade, a segurança jurídica, a legalidade, a eficiência, a publicidade, contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal, contra o próprio Estado Democrático de Direito.

⁴⁹⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 193-194.

⁴⁹⁸ CRFB, art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Admite-se que faltam instrumentos jurídicos mais claros (o que não significa inexistirem) a subsidiar a aplicação de sanções àqueles que, eleitos, desprezam todas ou quase todas as promessas lançadas por ocasião do processo eleitoral. Tão é verdade, que tramitam no Congresso Nacional várias Propostas de Emenda Constitucional — PEC (52/2011 e 10/2011, dentre outras) e tantos outros Projetos de Lei — PLP (4.523/2012 e 118/2015, dentre outros) com o objetivo de criar mecanismos de responsabilização pelo não cumprimento de promessas eleitorais.

Torna-se necessário a definição do regime jurídico que se pretende verter o estudo da responsabilidade em face do comportamento do agente político, que tendo efetuado promessas eleitorais não as cumpriu ou não poderia fazê-lo, seja por incompetência material, por deliberadas decisões em contrário, ou até mesmo por absoluta inexecutabilidade das promessas. Assim, a pesquisa restringir-se-á a ilicitude praticada pelo governante na seara do Direito Público, portanto, não se tratará nem da responsabilidade civil do Estado, nem tampouco da responsabilidade civil do próprio candidato eleito.

Da análise dos Projetos de Emenda Constitucional e Projetos de Lei, ainda assim, pode-se dizer que não são suficientes para coibir os comportamentos ilícitos pautados, haja vista, o exemplo da Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as alterações produzidas no Código Penal pela Lei n. 10.028/2000, com sanções de detenção e reclusão aos administradores públicos que laborassem contra o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Não há nenhuma indicação que a malversação dos recursos públicos tenha reduzido com a vigência daquelas duas leis duríssimas, pelo contrário, os escândalos de corrupção⁴⁹⁹ denominados de “mensalão do PT”, “mensalão do DEM, no DF”, “mensalão mineiro”, “operação Lava-Jato”, “operação Calicute”, “Operação Greenfield”, dentre outras demonstram, exatamente que não surtiram os efeitos desejados.

⁴⁹⁹ Foram operações policiais de combate à corrupção, iniciadas em 2005, pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público Federal.

4.1 A responsabilidade como corolário do inadimplemento obrigacional

Verificado firmemente no Capítulo I a existência de uma relação jurídica entre o candidato-promitente e a coletividade destinatária das promessas eleitorais resta analisar as consequências jurídicas dessa relação durante o processo eleitoral e no decorrer e após o exercício efetivo do mandato para o qual o governante fora eleito.

Na primeira situação, ou seja, os efeitos que possam ser gerados por promessas absolutamente inexequíveis ou esdrúxulas, cuja substância é extremamente prejudicial à livre manifestação da vontade soberana do eleitor, durante o processo eleitoral, em que os adversários sintam-se prejudicados e demandem a Justiça Eleitoral, requerendo suspensão de propagandas eleitorais ou direito de resposta às ofensas pessoais.

Na segunda situação, verificar-se-á a possibilidade de demanda judicial contra o governante eleito, no exercício do mandato eletivo, pelo incumprimento das promessas de campanha ou por ações sobejamente contrárias às tais promessas, ou deixadas à margem deliberadamente, sem uma razoável justificativa.

Em uma terceira vertente, após o exaurimento do mandato, quais os instrumentos postos à disposição da coletividade que podem ser utilizados para apurar os efeitos do inadimplemento eleitoral, em relação ao conjunto de promessas efetuadas e não cumpridas e quem são os legitimados para a busca ou reparação dos prejuízos perpetrados.

Embora inexista no Direito Eleitoral disposição específica acerca da propaganda enganosa, é possível valer-se da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor — CDC) para tomar-lhe por empréstimo o conceito de publicidade, considerando tratar-se de codificação eclética, possuindo em seu conjunto, normas de direito privado (civil); e normas de direito público (administrativo, penal e processual).

Há se fazer uma rápida abordagem sobre a terminologia empregada na codificação consumerista sobre publicidade. Ressalte-se o CDC não faz menção à propaganda, mas, tão somente à publicidade. A Constituição não

distingue esses dois termos, utilizando um e outro como sinônimos.⁵⁰⁰ Apesar de publicidade ter como objetivo um valor comercial e a propaganda apenas conotação ideológica, ambas utilizam-se dos meios de comunicação para levar uma mensagem à alguém e produzir-lhe determinado comportamento.⁵⁰¹

Para a publicidade o objetivo é despertar o interesse e desejo na aquisição de um produto ou serviço, enquanto que para a propaganda é incutir no destinatário uma ideia de forma a produzir-lhe um comportamento específico, alinhado à ideologia veiculada.⁵⁰²

No gênero propaganda política encontram-se as espécies (i) a propaganda institucional; (ii) a propaganda partidária; e (iii) a propaganda eleitoral. A propaganda institucional é basicamente utilizada pelo Estado como instrumento orientador e formador da sociedade, divulgando as políticas públicas, como saúde, educação e segurança. A segunda, propaganda partidária é operada de forma contínua e permanentemente com a finalidade de amearhar mais simpatizantes para suas agremiações partidárias. E a última, a propaganda eleitoral é a utilizada nos períodos pré-eleitorais, cujo objetivo primeiro é conquistar o voto para os candidatos da respectiva legenda, essa é a propaganda objeto desta pesquisa.⁵⁰³

O rigor metodológico e científico que deve se revestir a pesquisa não pode ser obstáculo intransponível para a utilização de conceitos jurídicos ou até mesmo metajurídicos que possam facilitar a compreensão e aplicação de um raciocínio jurídico capaz de amoldarem-se às graves lesões perpetradas por candidatos a cargos eletivos majoritários, quando defendem e registram

⁵⁰⁰ Cf CRFB/1988, art. 37, § 1º, usa o termo publicidade para referir-se à “propaganda institucional. “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”. Enquanto que no art. 220, § 4º usa o termo propaganda referindo-se à publicidade – “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.”

⁵⁰¹ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 253-254

⁵⁰² SILVA, Marcos V. F. Andrade. **O direito do consumidor e a publicidade**. São Paulo: MP, 2008, p. 22.

⁵⁰³ RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 379-380.

propostas absolutamente inexequíveis ou deliberadamente não executadas por ocasião do efetivo exercício do mandato eletivo.⁵⁰⁴

Nesse prumo, a propaganda eleitoral enganosa seria toda comunicação falsa parcial ou inteiramente, capaz de induzir o eleitor em erro, vitimizando, não somente aquele que sinceramente nela acreditou, mas todo o processo democrático, fazendo-se desleal a concorrência com aqueles que foram probos e leais ao Estado Democrático de Direito. Toda a sociedade é perdedora em razão da ilicitude provocada pelo candidato desleal, pelo desequilíbrio causado em decorrência da falsa ilusão criada pelas promessas efetuadas.

Assim, a existência do vínculo jurídico criado entre o candidato que laborou nas promessas ludibriosas e toda a coletividade que nessas mesmas promessas acreditou, estaria perfeitamente concretizado. Não há o que se extrair dessa ilicitude, senão a responsabilidade pelos atos contrários ao direito levado a efeito pelo o candidato eleito que se tornou Chefe do Poder Executivo.

4.2 Responsabilidade por promessas eleitorais antes do início do mandato eletivo

O controle da propaganda eleitoral enganosa, antes da realização das eleições, é feito precipuamente pelos próprios candidatos, utilizando-se da previsão expressa da Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 58,⁵⁰⁵ cujo dispositivo prevê a possibilidade de qualquer legitimado demandar junto à Justiça Eleitoral com o objetivo de contrapor-se à propaganda falsa ou “sabidamente inverídica” que colocasse em risco à lisura do pleito eleitoral.

As promessas absolutamente inexequíveis ofende o candidato concorrente e ao próprio processo eleitoral democrático, fazendo nascer para todos que se sentirem ofendidos o direito de resposta de tal forma que se

⁵⁰⁴ VELLOSO, Carlos M. da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 187-190.

⁵⁰⁵ Cf. Lei n. 9.504/1997, artigo 58; “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa **ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.**” (grifou-se).

possa levar ao eleitor a restauração da verdade, cujo engodo, frustraria a lisura do processo eleitoral democrático.⁵⁰⁶

O Código Eleitoral brasileiro, Lei n. 4.737/1965, em seu artigo 242, dispõe ser ilegal a utilização de quaisquer “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”. Isso ocorre, sempre que o candidato, deliberadamente, utiliza-se dos meios de comunicação (televisiva, radiodifusão, e internet) com o intuito de passar-lhe uma mensagem que realizará determinada obra ou serviço que sabidamente não o fará. Estará criando um estado mental ou emocional no eleitor, cujo objetivo é angariar sua simpatia e voto, fraudando todo o processo eleitoral.⁵⁰⁷

Há registrar-se que o direito de resposta sofre restrições de ordem prática. Somente é possível exercer o direito de resposta se for factível a utilização do meio em que veiculado o fato e/ou promessa enganosa se a resposta puder atingir público equivalente ao utilizado pela ofensa. Certamente, se a ofensa ou promessa ocorreu em “comício” ou por “santinhos” fica inviável a realização de outro “comício” ou a confecção de tantos outros “santinhos” para veicular tal resposta.⁵⁰⁸

A propaganda eleitoral somente é permitida após 15 de agosto do ano eleitoral, conforme previsto na Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 36, caput. Há uma forte restrição legislativa para a utilização da propaganda eleitoral com vistas à aquisição de simpatizantes em torno do nome do candidato. Esse período é utilizado por candidatos, partidos políticos e as respectivas coligações partidárias com clara finalidade de obter votos do eleitorado.

Toda a propaganda dos candidatos a cargos no plano do Poder Executivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal deve guardar coerência com o programa levado a registro junto à Justiça Eleitoral, sob pena de afronta ao princípio da moralidade administrativa (em especial, a probidade, a legítima

⁵⁰⁶ Cf. CONEGLIAN, Oliver. **Propaganda eleitoral**. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 351-366.

⁵⁰⁷ SANTOS, Eurico A. G. C. dos. Da compatibilidade entre a propaganda eleitoral gratuita e “responsabilidade comunicativa”. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 161, jan./mar., p. 121-123, 2004.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

confiança, a boa-fé objetiva e a segurança jurídica), pois será incoerente o candidato que fizer promessas contraditórias com seu plano de governo.⁵⁰⁹

O controle judicial no decorrer da campanha eleitoral já se faz recorrentemente, em especial, pelo abuso de direito de comunicação, utilizando-se para transmitir fatos, versões, situações ou circunstâncias inverídicas, como foi o caso da chamada “clonagem eleitoral enganosa — o clone de Enéas”, objeto do Recurso Especial Eleitoral 20.156/SP.⁵¹⁰

O entendimento prevalente na Justiça Eleitoral, em particular, no Tribunal Superior Eleitoral, é o de que no período que antecede as eleições a interferência do Judiciário deverá ser tomada de forma restritiva, considerando que o calor do embate político, cujo objetivo é a extrema exposição da vida pessoal de cada candidato, eventuais ofensas injuriosas ou até mesmo difamatórias são mitigadas, colocando-se o eleitor como juiz primeiro desse embate, próprio do Estado Democrático de Direito.⁵¹¹

O descumprimento das disposições proclamadas pela Lei n. 9.504/1997 é atacado pelas Representações, rito traçado pelo seu artigo 96, salvo quando a própria lei afastar sua aplicação, como nas hipóteses de captação ou gasto ilícito de recurso de campanha; captação ilícita de sufrágio e; conduta vedada;

⁵⁰⁹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 370-379.

⁵¹⁰ “Clonagem eleitoral enganosa: o clone de Enéas: abuso, insolúvel no processo de registro de candidatura, a ser coibido no curso do processo eleitoral. 1. Cidadão que, aproveitando-se de sua semelhança com Enéas Ferreira Carneiro – conhecido ex-candidato à Presidência da República e a inclusão, no seu registro civil, do nome do sócia famoso, de quem imita os gestos, a voz e o modo de falar notórios –, filia-se a partido diverso do seu e candidata-se à Câmara dos Deputados, à qual também é candidato o verdadeiro Enéas. 2. Registro da candidatura do clone impugnado pelo Prona – partido de Enéas –, mas deferido pelo TRE/SP, que, no entanto, lhe vedou a utilização, na urna e na propaganda eleitoral, do nome do candidato que imita. 3. Recursos de ambas as partes contra a decisão do TRE de inviável conhecimento como recurso especial, à falta de seus requisitos mínimos, a começar da inexistência sequer de alegação de contrariedade à lei ou de dissídio de julgados. 4. Denúncia de propaganda eleitoral enganosa do candidato-clone, que, proibido de anunciar-se como Enéas, não declina o seu próprio nome original, com o qual se lhe deferiu o registro, e continua a arremedar o modelo, tentando passar-se por ele: abuso malicioso da imagem alheia que, embora não viabilize o recurso do partido que teme sofrer prejuízos eleitorais com a farsa, pode e deve ser coibido pelos órgãos locais competentes da Justiça Eleitoral, de modo a impedir ou minimizar os efeitos da concorrência desleal e a indução a erro aos eleitores: plausibilidade que impeçam ou reprimam o enleio malicioso.” (TSE. Recurso Especial Eleitoral. Ac. nº 20.156, de 12.9.2002, rel. Min. Sepúlveda Pertence.). Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/propaganda-eleitoral-enganosa>>. Acesso em 13 mai. 2017.

⁵¹¹ Cf. GOMES, op. cit., p. 552-589.

todos previstos nessa lei, respectivamente nos artigos 30-A, § 1º; 41-A e 73, § 12, pelo que terão rito próprio previsto na Lei Complementar n. 64/1990, em seu artigo 22.

As sanções previstas para o descumprimento da Lei das Eleições — LE (Lei n. 9.504/1997) não passa de multas aplicadas ao candidato ou veículo de comunicação, podendo ser elevadas ao dobro, em caso de reincidência, exceto para as situações apontadas anteriormente, que poderão culminar com a cassação do registro ou até mesmo do diploma.

Quanto ao prazo para ajuizamento de representação em decorrência de propaganda eleitoral irregular, o Tribunal Superior Eleitoral firmou jurisprudência, segundo a qual, o prazo para ajuizar ação de representação por propaganda irregular vai até a data da proclamação do resultado das eleições, o que não ocorrendo caracteriza-se falta de interesse processual.⁵¹²

Há outro entendimento em relação à propaganda gratuita no rádio e televisão, limitando-se em 48 horas, contadas da veiculação do programa, cujo objetivo é o “armazenamento tático de representações”, que ardilosamente poderia se deixar para o momento da campanha que fosse mais interessante para o representante.⁵¹³

4.3 Responsabilidade por promessas eleitorais no exercício do mandato

Este é o ponto central da pesquisa. Em que medida, o ordenamento jurídico brasileiro possa atuar de forma a imputar responsabilidade ao agente político, em especial, ao Presidente da República, em decorrência de promessas eleitorais não realizadas, seja por absoluta impossibilidade física ou jurídica ou ainda por ter sido negligenciado ações propositivas para tal, ou mesmo, agido deliberadamente em sentido contrário a tais realizações.

⁵¹² Cf. Precedentes: RP n. 1.343/DF, DJ. de 01 de fevereiro de 2007; RP n. 1.346/DF, DJ. de 01 de fevereiro de 2007; AgRgRp n. 1.357/DF, DJ. de 06 de março de 2007.

⁵¹³ Cf. BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. AgRgRp n. 443, rel. Min. Gerardo Grossi, DJ de 19.09.2002. “O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Relator, deu provimento ao Agravo julgando intempestiva a Representação, por considerar aplicável à espécie o disposto no artigo 96, § 5º, da Lei 9504/97, pelo que a Representação tem que ser apresentada em 48 horas. Redator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence. Falaram: pelo agravante o Dr. Carlos Siqueira e pelo agravado o Dr. Eduardo Alckmin. Votaram com o Ministro Sepúlveda Pertence a Ministra Ellen Gracie e os Ministros Sálvio de Figueiredo, Barros Monteiro e Fernando Neves. Acórdão publicado em sessão.”

Na atual quadra política, impera-se a plena irresponsabilidade de agentes políticos que mesmo havendo se obrigado pela Lei das Eleições — Lei n. 9.504, § 1º, inciso IX, teimam em fazer ouvidos moucos para a exigência legal, não se preocupando, minimamente com o conteúdo lançado em seu programa de governo por ocasião do registro da candidatura na Justiça Eleitoral, cuja responsabilidade tem sido apurada tão somente por ocasião de nova candidatura, a ser avaliada pela população que elegeu tal governante.

O que se tratará nesta seção é sobre a possibilidade de, no curso do mandato eletivo, no sistema jurídico brasileiro, construir-se um raciocínio jurídico capaz de imputar responsabilidade ao aludido governante, seja para obrigá-lo a cumprir as promessas, seja para revogar o mandato adquirido mediante estelionato eleitoral. Quando o agente político laborou em evidente contrariedade ao princípio da moralidade, da boa-fé e segurança jurídica, quando fez promessas eleitorais capazes de criar legítimas expectativas no eleitorado que sufragou no pleito eleitoral o nome daquele promitente.

4.3.1 Responsabilidade por promessas absolutamente inexequíveis

Na análise das promessas absolutamente inexequíveis enquanto obrigações física e juridicamente impossíveis, a conclusão é de que tal ato constituir-se-ia em nulidade absoluta, portanto a formação de per si do ato jurídico estaria contaminado em sua substância. Como são os casos de promessas eleitorais em que resvala a competência do promitente.

Prometer o que absolutamente não se pode cumprir é a artimanha mais utilizada nas campanhas eleitorais brasileiras, seja praticada pelo candidato a vereador ou a presidente da república. Constitui-se, inevitavelmente em fraude eleitoral contra o Estado Democrático de Direito, carrega consigo o mais grave vício jurídico — a nulidade absoluta.

Na campanha eleitoral presidencial de 2014, o espectro de propostas levadas a registro é possível enumerar, pelo menos três delas, como fora de sua competência, portanto necessário a ativa participação do Poder Legislativo aliadas às rígidas restrições constitucionais: (i) Promover uma ampla e profunda reforma política; (ii) Resolver as distorções no sistema representativo;

e (iii) Ampliar a participação popular. Todas essas propostas passam, necessariamente por alterações na Constituição, que dependem do Congresso Nacional, de interesses os mais difusos possíveis, de alianças suprapartidárias, as mais das vezes contrariando arranjos institucionais consolidados.

Veja que “promover uma ampla e profunda reforma política” seria necessário modificar a substância dos artigos 14, 15 e 16 da Constituição, além de uma gama de leis infraconstitucionais, cuja competência não é do Chefe do Poder Executivo, portanto, sem competência para assumir firme compromisso de fazer profundas alterações. Trata-se de inequívoco engodo cujo objetivo é fraudar a vontade popular para captar-lhes o sufrágio.

Em tramitação na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC n. 77/2003) de autoria do Deputado Federal Marcelo Castro, que a ela foi apensada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 327/2017) de autoria do Deputado Miro Teixeira, em que as principais alterações são a unificação das eleições majoritárias para Prefeito, Governador e Presidente da República; extinção do sistema de eleições proporcionais; criação do sistema de lista fechada para os pleitos de 2018 e 2022; criação do sistema misto, sendo metade das vagas, a partir de 2026 para o sistema distrital e a outra metade para o sistema de lista fechada; extinção do cargo de vice-prefeito, vice-governador e vice-presidente da república; criação de cláusula de barreira e extinção de uma suplência de senador da república.

Tal reforma política tramita na Câmara Federal desde 2003, sem perspectivas concretas de aprovação final. Isso significa que a promessa eleitoral do Chefe do Poder Executivo Federal, não tem o condão de determinar uma ampla e profunda reforma política, pois como reza a Constituição, os Poderes da República são harmônicos e Independentes entre si. Nesse quesito, a proposta eleitoral da campanha presidencial vencedora de 2014, diga-se com clareza é absolutamente inexecutável por absoluta incompetência funcional da Presidência da República, demonstrando-se uma inequívoca fraude eleitoral e conseqüente afronta ao Estado Democrático de Direito.

Óbice, aparentemente, intransponível para a responsabilização do candidato eleito a cargos executivos, no curso do mandato em que se possa aferir o grau de cumprimento das promessas eleitorais está na própria Constituição, em seu artigo 14, § 10 — “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.” Prazo esse de natureza decadencial, extraindo-se daí que as promessas absolutamente inexecutáveis, por constituir-se em fraude ao equilíbrio do processo eleitoral, deverão ser levantadas até quinze dias, contados da diplomação, sob pena de consumação do prazo decadencial. Tal defeito, em respeito ao princípio da estabilidade do processo eleitoral, após o lapso temporal de quinze dias, contados da diplomação impera a segurança jurídica do mandato eletivo.

A interpretação do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao termo “fraude”⁵¹⁴ contida no dispositivo constitucional supramencionado não pode ser estendida para outros momentos que não seja o da própria votação, cuja instrumentalidade operou-se com intuito de fraude direta ao processo de votação, o que de pronto, afastaria qualquer interpretação quanto ao mérito da propaganda eleitoral, considerando esta vedada, em sua totalidade, a partir de três dias antes da data da votação.⁵¹⁵

4.3.2 Responsabilidade por promessas financeiramente inexecutáveis

Nesse ponto, a análise cingir-se-á àquelas promessas, embora, financeiramente inexecutáveis, não o são absolutamente, não se enquadrando no rol de promessas já analisadas no subitem anterior. Pois se tal assim fosse, esbarraria na restrição constitucional do artigo 14, § 10, ou seja, deveria ocorrer a impugnação até o limite de quinze dias após a diplomação. Aqui, tratar-se-á daquelas promessas inexecutáveis porque o suporte do orçamento público exigiria um grande sacrifício de outras verbas orçamentárias, cujo apoio legislativo não lograria êxito para tal.

⁵¹⁴ Cf. Precedente Tribunal Superior Eleitoral. AgRgRO n. 9 888/SP. Min. Relator Caputo Bastos, DJ 25.11.2005.

⁵¹⁵ Cf. GUEDES, Néviton. Comentários ao artigo 14, § 10. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 684.

No caso sob análise, a promessa não poderia ser chancelada desde sua proposição, uma vez que dependeria de uma análise valorativa do Poder Legislativo, competente para aprovar o orçamento público, ofertado pelo Poder Executivo. Por isso, haveria uma concreta afronta aos princípios da Administração Pública, em especial, ao princípio da moralidade administrativa, em que exige do agente político um comportamento ético, probo, leal e de boa-fé.⁵¹⁶ Há dessa forma uma perfeita adequação do comportamento com o conceito de ato ilícito, gerando como consequência natural a exigência de uma sanção.

No mesmo compasso que se afronta o princípio da moralidade administrativa, cria-se uma instabilidade jurídica às legítimas expectativas da coletividade, em especial, naquela que acreditando nas promessas lançadas na campanha eleitoral, passou a trilhar suas atividades com base nessa legítima confiança pelas promessas feitas pelo então candidato-promitente e que, em assumindo o mandato eleitoral, o agente político não as honrou.

4.3.3 Responsabilidade por promessas tecnicamente inexequíveis

Nessa seção, abordar-se-ão aquelas promessas em que o estado da arte, diante dos recursos tecnológicos disponíveis não é suficiente para levar a cabo suas realizações. A ordem natural do nível intelectual dos candidatos a cargos eletivos, no âmbito do Poder Executivo é a de que seja uma curva crescente partindo do Prefeito ao Presidente da República. Pela própria dinâmica das instituições políticas e partidárias, de fato, seja levado à apreciação popular um cidadão que reúna experiência e qualificações mínimas para o exercício de primeiro mandatário do Estado brasileiro.

Não se quer dizer com isso que o candidato deva ser um técnico, um especialista. A aspiração primeira de toda coletividade, em especial, em um Estado Democrático de Direito, é o respeito à dignidade de sua gente. Que o Estado seja um intermediário gerador do máximo de bem-estar social, indutor

⁵¹⁶ Cf. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 76-84. A autora elucida ao abordar a moral e o direito na seguinte forma “costuma se distinguir a Moral do Direito a partir de dois círculos concêntricos, sendo o maior associado à Moral e o menor ao Direito. Tal visão coaduna-se mais com o jusnaturalismo do que o positivismo, pois este considera que o Direito é produto da ação e vontade humana posto pelo Estado, independentemente de qualquer proximidade com preceitos morais de justiça.”

do desenvolvimento econômico e social. Então, cada cidadão ao sufragar um nome para representá-lo fá-lo-á movido por algum interesse, seja pessoal, seja coletivo. Na busca de atingir esses interesses procurará escolher aquele candidato que maior probabilidade tiver e reunir as características necessárias para conseguir seu intento. Isso fora feito centrado na boa-fé e legítima confiança nele depositada.

É possível e factível que tais expectativas sejam quebradas em decorrência de inexecutabilidade técnica das promessas laboradas. Essa inexecutabilidade técnica pode decorrer, basicamente, de três fatores: (i) temporal; (ii) financeiro; (iii) impossibilidade tecnológica.

Quanto à inexecutabilidade técnica em face do decurso temporal é recorrente as promessas eleitorais de realizações e conclusões de obras de engenharia no decorrer ou até o final do respectivo mandato. Isso é trivial, conquanto sabidamente que tecnicamente são irrealizáveis por inúmeros fatores conjunturais ou mesmo estruturais. Exemplos desses fatores conjunturais são os de ordem natural, provocados por intempéries da natureza (chuvas, alagamentos, seca, pragas, moléstias, dentre outros), escassez de mão de obra qualificada; atrasos de financiamentos; redução na arrecadação de receitas estimadas; enquanto fatores estruturais, os decorrentes de elementos puramente técnicos, como geologia inesperada do terreno sobre o qual se erguerá uma obra; restrições legais, dentre outros.

Em relação à inexecutabilidade técnica decorrente de fatores financeiros, essa tem sido a mais comum de todas, e aqui não se está falando da falta de recursos financeiros, pois o que se verifica é a infundável número de obras e serviços públicos inconclusos por falhas de projetos básico e executivos, ou mais ainda, na falta de rigor no acompanhamento dos desembolsos em compatibilidade com os cronogramas físico-financeiros.

Os descasamentos entre o estágio de realização de obras e serviços em confrontação com os desembolsos faz com que obras sejam abandonadas de forma inacabadas em função do *quantum* a receber é muitas vezes insignificante diante do volume de obras a realizar, impondo à Administração

Pública, na maioria dos casos, a aditar o contrato para produzir incrementos substanciais no valor final da obra ou serviço.

Por fim, em menor escala, ocorre a inexecuibilidade em razão da indisponibilidade tecnológica, em que o estado da arte não está consolidado ou não disponível para a consecução do objetivo proposto, ou em casos que mesmo estando disponível o estado da arte, o contratante não teve acesso.

Esses fatores, o eleitor não tem acesso ou não é razoável esperar dele toda essa compreensão técnica, de forma a verificar no curso do processo eleitoral que candidatos estão a ludibriá-lo. Em alguma medida, o sistema jurídico constitucional protege os administrados da sanha dos que se aproveitam para captar-lhe ilicitamente o sufrágio no instante em que expressamente determina os princípios regentes da Administração Pública, no caput do artigo 37, da Constituição Federal, em especial o da moralidade, que em si engloba a probidade, a honradez e a proteção das legítimas expectativas e confiança diante da coletividade que deve ser respeitada.

4.3.4 Responsabilidade por promessas não realizadas em decorrência do processo de governança por coalizão

No programa da campanha presidencial de 2014, uma das propostas defendidas é uma profunda reforma política. A análise levantada na subseção 2.1.3, o sistema político brasileiro, cuja governabilidade exige uma capacidade de articulação com diversos partidos políticos, para formar uma maioria, foi cunhada de “Presidencialismo de Coalizão”, desde 1988, pelo sociólogo Sérgio Abranches, em que argumentava sobre a necessidade de se fazer coalizões, não decorria do modelo político eleitoral, mas da continentalidade do País e sua diversidade cultural e social.⁵¹⁷

A formação da base aliada não é apenas uma simples questão matemática. Será levada em consideração os projetos de governo, considerando que pela sua natureza precisará de maioria simples, maioria absoluta, pelo 3/5 dos votos favoráveis (caso de Emenda Constitucional). Não se pode arregimentar esses números em sua zona limítrofe, uma vez que a traição na política é parte intrínseca à sua substância. Terá que contar com

⁵¹⁷ Cf. ABRANCHES, op. cit., p. 5-34.

alguma folga, casos exigirá uma folga mais ampla, sob pena, de ser vítima de chantagem parlamentar.

As promessas feitas no decorrer da campanha eleitoral em decorrência das novas alianças partidárias, estas podem ter impostas restrições sobre algumas daquelas promessas/propostas como condição de aceitabilidade na referida coalizão. Isso importará no abandono de algumas das promessas ou propostas formuladas e registradas na Justiça Eleitoral. Ocorre, porém, que essas coalizões não são negociadas formalmente, não se escreve um termo de compromisso, fica tudo na informalidade, na troca de cargos públicos, preferência na liberação de recursos orçamentários e tudo mais quanto for possível.

Desconstituir o vínculo jurídico entre as promessas formuladas quando do registro da candidatura e as novas circunstâncias decorrente de coalizões com partidos de conteúdo programáticos divergentes, é a grande tormenta que aflige o Presidencialismo de coalizão. A verificação de, em que bases negociaram-se as coalizões é tema de alta complexidade, pois produzir o descarte das propostas defendidas na campanha eleitoral contrariando todas as legítimas expectativas que levaram eleitores a sufragarem o nome do candidato nas urnas eleitorais afronta o princípio da moralidade da Administração Pública, a probidade administrativa e a segurança jurídica.

A governabilidade é interesse coletivo, em confrontação, o interesse de toda a sociedade e o da parcela minoritária que foi alçada ao Poder, contudo necessitava de alianças para formar seu governo, parece razoável dizer que o nexo de causalidade, nesses casos foi rompido, excluindo-se dessa forma a responsabilidade do agente político. Entretanto, esses limites de conformação devem guardar proporcionalidade e razoabilidade.

Durante toda a campanha presidencial de 2014, a chapa vencedora (AVANÇA BRASIL) cotejava as propostas da chapa perdedora (MUDA BRASIL), ofertando críticas sobre as ações que fariam seus adversários (aumento de impostos, redução do Programa Bolsa Família, estagnação da economia, recriação da CPMF, dentre outras). Ocorre, porém, que tudo que se atribuía à chapa adversária, a vencedora fez exatamente tal qual. Houve uma

completa quebra da confiança depositada pelos que elegeram a Chapa Avança Brasil.⁵¹⁸

Há, portanto, que se fazer um juízo de valoração, ainda que, a coalizão oferte como *condition sine qua non* a contrariedade de todas as propostas formuladas por ocasião da campanha eleitoral, não se pode, minimamente, deixar de realizá-las por inteiro frustrando as legítimas expectativas e boa-fé dos que sinceramente acreditaram naquelas propostas. Estará, inequivocamente, diante de uma fraude eleitoral, induzimento ardiloso com o fito de conseguir uma vantagem sem a qual não se conseguiria.

A articulação política com objetivos de arranjo de composição de maioria parlamentar, não pode por si só, ser elemento de exclusão do nexo de causalidade entre as promessas formuladas durante a campanha eleitoral e seu incumprimento por ocasião do efetivo exercício do mandato eletivo. Há se perquirir, se outras alianças não eram possíveis, que pelo menos minimizasse a quebra das propostas defendidas e registradas na Justiça Eleitoral.

4.3.5 Responsabilidade por promessas não realizadas em razão de fato extraordinário, imprevisível e superveniente

O rompimento das bases do negócio jurídico seja no direito privado ou no direito público por fato extraordinário, imprevisível (ou se previsível, resulte em danos incalculáveis) e superveniente autoriza o refazimento da avença de modo a torná-la equânime e exequível sem onerosidade para uma das partes. Tanto no Direito Privado como no Direito Público esse fenômeno é tratado pelos princípios da teoria da imprevisão.⁵¹⁹

O que se apuram, no caso concreto, são dados objetivos, não pode ser inferências. No direito moderno, não mais vigora aquela noção de equilíbrio estático, no próprio direito privado o *pacta sunt servanda* é sistematicamente relativizado, verificando as circunstâncias e a sociabilidade do contrato. No direito público, mais ainda, ingressa novos ingredientes como o interesse

⁵¹⁸ SINGER, Paul. **Dilma está fazendo o que Aécio diz que faria**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/10/paul-singer-dilma-esta-fazendo-o-que-disse-que-aecio-faria-4891433.html>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

⁵¹⁹ CÂMARA, Jacinto Arruda. Rescisão dos contratos administrativos. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**: Licitação e contratos administrativos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 6, p. 355-374.

público, além de fatos alheios à vontade das partes, como o caso fortuito e a força maior.⁵²⁰

Nos contratos administrativos, na ocorrência de acontecimentos imprevisíveis, ou mesmo que previsíveis, suas consequências não pudesse ser calculadas ao tempo da avença; estranhos à vontade dos contratantes e contratados; não sendo possível evitá-los; de forma a causar desequilíbrio relevante no contrato, sob pena de enriquecimento sem causa, deve haver uma recomposição do avençado.

Transmutar essas circunstâncias para o inadimplemento das promessas de campanha eleitoral, dada a ampla margem de discricionariedade do agente político, considerando ainda, a vigência constitucional expressa do mandato representativo e não imperativo exige do aplicador do Direito um esforço hercúleo a enquadrar como ilícito passível de sanção, seja no âmbito administrativo, penal ou político. Difícil, porém, não ser impossível, considerando as linhas mestras, da Administração Pública, estarem baseadas em princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Sem perder de vista, que embutido na moralidade tem-se presente a boa-fé objetiva, probidade e a honradez.⁵²¹

Ponto de relevância a ser destacado é a possibilidade da rescisão contratual unilateral pela Administração Pública, no interesse público, em que traz um alto grau de discricionariedade, conforme Lei n. 8.666/1993, em seu artigo 78, inciso XII.⁵²² Se nas avenças do Estado com os particulares, discutidas e escritas e publicadas em Diário Oficial, num processo extremamente legalista, transparente, ainda assim, o Estado tem essa prerrogativa, estar-se-ia a perguntar qual a real obrigação do agente político diante de uma promessa unilateral, em campanha eleitoral, dirigida a número incerto e indeterminado de pessoas não pudesse valer-se do “interesse público” para desfazer ou modificar aquelas promessas.

⁵²⁰ FURTADO, op. cit., p. 387-392.

⁵²¹ DI PIETRO, 2014, op. cit.,

⁵²² Lei n. 8.666/1993, artigo 78 – “Constituem motivo para rescisão do contrato: [...] XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;”

O fato de ser difícil a prova, ter um nível de discricionariedade alto, inúmeros atos administrativos não é verdade que sejam absolutos. Nesse contexto, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluído da apreciação do Poder Judiciário. Portanto, verificada a proporcionalidade, os danos verificados, é possível, pelo menos em tese, a responsabilidade do Agente Político que, não satisfazendo os requisitos objetivos do rompimento do nexo de causalidade das avenças ou promessas efetuadas por ocasião da campanha eleitoral, haja uma sanção.

Assim, o Presidente da República, pode valer-se da teoria da imprevisão ou de caso fortuito ou força maior para se liberar das promessas eleitorais ofertadas no decorrer da campanha eleitoral, desde que atendidos os requisitos objetivos, mesmo alegando o interesse público, a lei exige a justa razão.

4.3.6 Responsabilidade por promessas deliberadamente não realizadas

No âmbito da atividade empresarial privada o planejamento, a compreensão dos fatores de mercado tornam os agentes econômicos sistematicamente alinhados à própria sobrevivência da atividade ou daquela empresa em especial, no mundo dos negócios privados, enquanto na Administração Pública, aquele alinhamento, é feito pelos Planos de Governo, suas Estratégias, visões de futuro e missão a ser empreendida, ocupando *banners* (antigas prateleiras de suntuosos gabinetes) e *designers* qualificadíssimos, hospedados nas páginas indecifráveis de Portais governamentais, que dificultam a transparência de dados à sociedade de um modo em geral.

O registro da candidatura, do plano de propostas defendidas a ensejar uma avaliação por parte do eleitorado, conforme dispõe a Lei n. 9.504/1997, artigo 11, § 1º, IX e assim ter êxito e em razão disso, o promitente ocupará o cargo para o qual fora eleito é inquestionável sob o ponto de vista lógico-jurídico de que aquelas promessas foram feitas com o intuito de serem cumpridas. Inexiste qualquer lógica razoável em sustentar o contrário. Afora os casos já analisados de inexequibilidade por fatores alheios à vontade do

promitente, essa é, de longe, a que mais fere o princípio da moralidade⁵²³, quando o já eleito governante, devendo e podendo realizar a promessa, não o faz de forma deliberada. Esse é o mais flagrante caso de improbidade administrativa por ferir princípios constitucionais da Administração Pública, em especial o da moralidade administrativa.⁵²⁴

Essa é a forma mais despiciendo que o governante tem de tratar todos que acreditaram sinceramente nas promessas de candidatos, verdadeiros vendedores de ilusões que a cada pleito eleitoral apresentam-se com novas promessas, cujo eleitorado já não se lembra das anteriores prometidas e não cumpridas e volta a repetir-se um novo ciclo que perdurará até que outro candidato apresente uma nova ilusão, cujos adereços façam-se mais crédulos.

4.4 Responsabilidade por violação ao processo eleitoral

A exigência constitucional de que a administração pública deve se pautar em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência é para atender as expectativas de toda sociedade que espera de seus agentes um comportamento probo, ético, previsível, imparcial, transparente, agindo de forma eficiente, alinhado aos valores sociais que todo cidadão deve portar-se com o fim de maximizar o bem-estar social.

No que concerne ao processo eleitoral, o comportamento dos candidatos a cargos eletivos devem portar-se em consonância com tais princípios, inicialmente, para ensejar um processo eleitoral democrático e equilibrado cuja concorrência não seja desleal e por fim para que a vontade do eleitor não seja viciada por promessas pessoais ou não, que possam ser tipificadas como captação ilícita de votos ou até mesmo como corrupção eleitoral.

Nesse contexto, há registrar-se duas espécies de promessas eleitorais ilícitas: (i) as promessas para captação de sufrágio; e (ii) as promessas ilícitas por afronta aos princípios da moralidade e da boa-fé. As primeiras, capituladas

⁵²³ PRIETO, Maria Sylvia Zanella di. **Discrecionalidade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 170-172.

⁵²⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 420.

pela Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 41-A⁵²⁵, introduzido pela Lei n. 9.840/1999 e as segundas pela Lei n. 8.429/1990, em seu artigo 11, caput.⁵²⁶

O agente político quando ainda em campanha eleitoral tenta de todas as maneiras inculcar na mente do seu eleitorado que suas promessas são factíveis, realizáveis e ele, em especial, é quem tem competência para realizá-las. Por outro lado, é razoável esperar como consequência da norma jurídica violada, em que carrega em sua própria estrutura uma promessa de sanção em decorrência do seu inadimplemento (descumprimento) daquilo que foi prometido.⁵²⁷

4.4.1 As promessas eleitorais como captação ilícita de sufrágio

A legislação eleitoral dentre inúmeras proteções ao processo eleitoral, traz a figura da captação de sufrágio, como conduta vedada pela Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 41-A, dispositivo incluído pela Lei n. 9.840/1999, posteriormente alterado pela Lei n. 12.034/2009, para acrescentar-lhe os quatro parágrafos até então inexistentes, cujo maior intuito é proteger a lisura da concorrência entre os candidatos a cargos eletivos, o que faz por elevar o equilíbrio das disputas democráticas.⁵²⁸

A conduta vedada pelo dispositivo, sob comento, descreve a seguinte conduta: “o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza”. Nota-se que exige uma ação positiva do candidato com dolo específico ou elemento especial do injusto, portanto, há que transbordar-se numa finalidade especial da ação do agente — a obtenção do voto. Entretanto, há também a exigência de uma circunstância temporal que é “desde o registro da candidatura até o dia

⁵²⁵ Cf. Lei n. 9.504/1997, – “Art. 41-A. [...], constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, [...]”.

⁵²⁶ Cf. Lei n. 8.429/1990, artigo 11 “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:”

⁵²⁷ Cf. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da moralidade. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**: Teoria geral e princípios do direito administrativo, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 348.

⁵²⁸ GOMES, op. cit., p. 722-723.

da eleição”. O enquadramento da conduta vedada não pode extrapolar os limites temporais previstos na Lei.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (RO n. 717.793,⁵²⁹ de 20.03.2014; REspe n. 30.273,⁵³⁰ de 27.04.2004; REspe n. 21.264,⁵³¹ de 11.06.2004) tem pacificado que para a configuração da captação ilícita de sufrágio não é suficiente a presunção de conhecimento por parte do candidato, exige-se prova concreta desse conhecimento. Entretanto, no REspe n. 4.223.285,⁵³² de 08.09.2015, “a infração não se configura apenas quando há intervenção pessoal e direta do candidato, pois é possível a sua caracterização quando o fato é praticado por interposta pessoa que possui ligação íntima (esposa) com o candidato”.

Conforme REspe n. 26.118,⁵³³ ocorre incidência da Lei n. 9.504/1997, artigo 41-A, para os casos de dádiva de dinheiro em troca de abstenção de voto, no processo eleitoral, por analogia ao disposto no Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965, artigo 299. O que se busca proteger diretamente não é o resultado do pleito eleitoral, mas a finalidade especial de obter o voto do eleitor mediante a dádiva por qualquer espécie de vantagem pessoal, é portanto, a vontade do eleitor o bem juridicamente protegido.⁵³⁴

A arguição de inconstitucionalidade da expressão “cassação do registro ou do diploma” contida no disposto artigo 41-A, da Lei n. 9.504/1997, foi submetido ao crivo do Supremo Tribunal Federal, cuja relatoria esteve a cargo do Ministro Gilmar Mendes. A alegação dos requerentes dizia tratar-se hipótese de “inelegibilidade, sem observância da reserva constitucional de lei

⁵²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n. 717.793/MT**, Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, j. 20/03/2014, DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 75, Data 24/04/2014, p. 61-62.

⁵³⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 30273/GO**, Relator: Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, j. 14/10/2008, PSESS - Publicado em Sessão - 14/10/2008.

⁵³¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 21264/AP**, Relator: Min. Carlos Mário da Silva Velloso, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 11/6/2004, p. 94.

⁵³² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 4.223.285/RN**, Relator: Min. Henrique Neves da Silva, j. 08/09/2015, DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 200, Data 21/10/2015, p. 29-30.

⁵³³ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 26.118**, Itapeva/MG 102462006, Relator: Min. José Gerardo Grossi, j. 20/08/2007, DJ - Diário de justiça - 27/08/2007 – p. 91.

⁵³⁴ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 220-225.

complementar para tratar do assunto, prevista no art. 14, § 9º, da Constituição”, bem como afrontava os §§ 10 e 11 do mesmo artigo, “na medida em que estabeleceu hipótese de perda de mandato eletivo em decorrência de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, sem observar, no entanto, o procedimento previsto para a ação de impugnação de mandato eletivo”.⁵³⁵

A tese vencedora à unanimidade foi apresentada pelo Min. Relator Gilmar Mendes, em que basicamente fundamenta seu voto no aspecto da proteção à liberdade do voto que o novo dispositivo acrescenta ao processo democrático, não se confundindo a Representação, instrumento utilizado para a cassação do registro ou do diploma com a Ação de Investigação Judicial Eleitoral — AIJE ou com a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo — AIME, instrumentos da Lei Complementar 64/1990, uma vez que a cassação do registro ou do diploma não torna o candidato inelegível, podendo, se quiser, concorrer nas próximas eleições.⁵³⁶

A renúncia do candidato ao mandato, no decorrer da investigação destinada à apuração da responsabilidade da conduta visada no dispositivo sob comento não é empecilho ao prosseguimento do feito, considerando que não ocorre a perda total do objeto, pois remanesce a possibilidade de aplicação isolada da sanção de multa, conforme REspe n. 27.008, de 21.06.2016, relatoria do Min. Luciana Lóssio.⁵³⁷

Para os fins previstos na Lei n. 9.504/1997, em especial em seu artigo 41-A, a promessa genérica de construção de moradias não constitui, por si só, a configuração de captação ilícita de voto, uma vez que tal plano de governo é possível realizá-lo, cuja aferição somente poderá ser feita após ou no curso do mandato eletivo, conforme ficou assentado no AgR-AI n. 196.558, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani.⁵³⁸ Esse é um dos grandes pontos questionáveis. Em

⁵³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.592/DF**, Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 26/10/2006, DJ – Diário de Justiça – 02/02/2007 – p. 390-391.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 27.008/RS**, Relator: Luciana Christina Guimarães Lóssio, Data de Julgamento: 21/06/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 153, Data 09/08/2016, Página 22.

⁵³⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 196.558/GO**, Min. Relator: Arnaldo Versiani, j. 30/11/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 25, Data 04/02/2011, p. 123.

que momento poder-se-á reclamar da inércia do governante em face das promessas laboradas por ocasião da campanha eleitoral. Trata de uma linha temporal muito tênue, que somente na situação concreta poderá o Poder Judiciário avaliar e valorar o momento que não seria tido como razoável para falta de ações concretas do governante em realizar o prometido.

Segundo jurisprudência assentada do Tribunal Superior Eleitoral, as sanções previstas na Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 41-A, não há necessidade de aferição da potencialidade da conduta, considerada ilícita, que possa levar ao desequilíbrio do pleito eleitoral. Para a promessa de vantagem pessoal direcionada ao eleitor de forma a macular sua vontade do exercício livre do seu respectivo voto. Tudo isso se depreende dos seguintes Acórdãos: (i) RO n. 2.373, de 08.10.2009; (ii) REspe n. 27.104, de 17.04.2008; (iii) REspe n. 28.118, de 01.03.2007; (iv) AgR-REspe n. 43.040, de 29.04.2014; (v) AgR-REspe n. 39.974, de 28.10.2010; e (vi) REspe n. 35.770, de 06.04.2010.

O que se verifica é que as promessas eleitorais proclamadas de forma genérica, direcionada indistintamente à coletividade como um todo, ainda que transfiguradas em impossibilidades absolutas de serem concretizadas não estão sob o alcance das sanções previstas na Lei n. 9.504/1997, em especial em seu artigo 41-A, cujo objetivo fora reduzir ou minimizar as possibilidades de viciamento na vontade do eleitor quando do exercício do direito de escolha do candidato que o representará na administração pública. As sanções previstas nesse dispositivo são as de cassação do registro ou do diploma, que somente são aplicáveis quando houve manipulação da vontade popular, independentemente, do resultado alcançado com tal conduta.

4.4.2 As promessas eleitorais como tipificação de corrupção eleitoral

A corrupção eleitoral é, de longe, a conduta mais nociva ao processo de escolha dos representantes aos cargos eletivos. Fulmina a lisura que deve pairar no processo eleitoral. O desequilíbrio provocado pela corrupção eleitoral só é comparável ao abuso do poder do econômico. O Direito Penal, como última *ratio* tem se preocupado em tutelar a liberdade de expressão da vontade livre e consciente do eleitor.

O legislador ordinário, pela pena cominada não teve essa mesma interpretação quanto a lesividade da conduta, ao estabelecer pena mínima de um e máxima de quatro anos. E ainda mais, diante das regras de direito penal material, é possível a suspensão condicional do processo (Lei n. 9.099, artigo 99), comparando-se aos crimes de menor potencial ofensivo. Há portanto, uma dissonância bem elástica entre o crime de corrupção eleitoral (CE, artigo 299) e o de corrupção previsto no Código Penal, artigos 317 e 333.

O objeto central desta pesquisa são as promessas eleitorais direcionadas a grupos indetermináveis de eleitores, de forma a atingir toda a coletividade inserida no grupo que se pretende colher os respectivos votos, a análise do crime de corrupção eleitoral faz-se pela aproximação que o instituto guarda com as condutas descritas ao longo deste estudo, cujo resultado, esperado por ambas é angariar votos, corrompendo-se a vontade, com as mais diferentes espécies de vantagens prometidas, muitas das quais, sabendo-se ou devendo saber serem inexecutáveis.

O crime de corrupção eleitoral é espécie do gênero “crime comum”, cuja competência para julgá-los é dos juízes eleitorais, ressalvados os casos previstos constitucionalmente, em decorrência do foro por prerrogativa de função, conforme Constituição Federal, artigos 101, I, “b” e “c”; e 105, I, “a”, que torna não recepcionado o artigo 22, I, “d”, da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral). Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal nas Ações Penais 216 e 217,⁵³⁹

O tipo penal da corrupção eleitoral é híbrido em relação à lei penal comum, englobando tanto a corrupção passiva (CP, artigo 317) como a corrupção ativa (CP, artigo 333). É tipo de conteúdo variado, múltiplo, multinuclear, o que corresponde dizer que a prática de mais de um desses núcleos, importará no reconhecimento de um único crime.

Assim, no tipo penal previsto no Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) em seu artigo 299, incrimina a corrupção eleitoral ativa (“dar, prometer e oferecer”)

⁵³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 216/PA**, Rel. Min. Thompson Flores, j. 22/04/1976, Data Publicação – DJ 06/08/1976. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/706403/acao-penal-ap-216/inteiro-teor-100423458#>>.

e a corrupção eleitoral passiva (representada nas modalidades “solicitar e receber”). O crime de corrupção prevista no Código Penal comina uma pena de reclusão de dois a doze anos, o Código Eleitoral comina tão somente a pena de reclusão de um a quatro anos, o que pela natureza do bem tutelado, parece extremamente desproporcional.⁵⁴⁰

A objetividade jurídica do tipo penal é a liberdade de sufrágio sem que lhe seja acometida qualquer mácula. O tipo como dito alhures é multinuclear, na modalidade de corrupção ativa é crime comum que pode ser praticado por qualquer pessoa, enquanto na modalidade passiva é crime próprio, somente o eleitor pode configurar como sujeito ativo (quando solicitar ou receber).⁵⁴¹

O tipo penal em análise exige uma finalidade especial, dolo específico, ou elemento especial do injusto “para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção”. Se não configurada a finalidade especial a conduta será atípica. De acordo com os Embargos de Declaração no REspe n. 58.245, para a configuração do crime de corrupção eleitoral “não se exige pedido exposto de voto, mas sim a comprovação da finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção”.⁵⁴²

O crime de corrupção eleitoral é crime de mera conduta, ocorre a consumação, independentemente da existência ou não do resultado, característica dos crimes formais. E assim sendo, não se admite a forma tentada, conforme já decidido o Tribunal Superior Eleitoral em Acórdão exarado no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 8.905, de 27.11.2007, em

⁵⁴⁰ CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 249-251.

⁵⁴¹ DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes eleitorais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 90-95. Para o autor, “A corrupção eleitoral atenta contra um princípio fundamental do Direito Eleitoral, que é a igualdade de condições entre os postulantes ao pleito (*pars candidio*); comprometendo o mandato parlamentar de modo irreversível; consolidando práticas nefastas, como o abuso do poder econômico; e abrindo portas para o abuso de poder, atingindo assim, de forma direta, o próprio Estado Democrático de Direito”.

⁵⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 58.245/MG**, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. 30/06/2010, Data de Publicação: DJE - 04/08/2010, p. 121-123. “[...] Esta Corte tem entendido que, para a configuração do crime descrito no art. 299 do CE, é necessário o dolo específico que exige o tipo penal, qual seja, a finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção, o que, na hipótese, ficou comprovado, assim como a autoria e a materialidade do crime. - Agravo regimental que não ataca os fundamentos da decisão impugnada. Reiteração dos argumentos do recurso especial. - Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 25.388, rel. Min. Gerardo Grossi, de 8.3.2007). [...]”

que ficou consignado que “o crime de corrupção eleitoral, por ser crime formal, não admite a forma tentada, sendo o resultado mero exaurimento da conduta criminosa”.⁵⁴³

Nesse contexto, é cediço dizer que o crime de corrupção eleitoral, por ser um crime formal, tem sua consumação antecipada, o que por sua vez não se exige a produção de um resultado naturalístico para o seu aperfeiçoamento. Assim, a oferta, a promessa ou a solicitação da vantagem é suficientemente o bastante para a ocorrência da consumação, independentemente de sua aceitação. Esta, em ocorrendo, constitui-se em um “plus” da conduta, denominado exaurimento, a ser apreciado no cálculo da pena, conforme já manifestado pela jurisprudência do TSE, no AgR-AI n. 8.905, já citado acima.^{58.648}, de 25.08.2011.⁵⁴⁴

Verifica-se que o tipo penal em análise não se presta à sanção de promessas genéricas, direcionadas a um número indetermináveis de eleitores, sem que se possa individualizar tanto estes como aquelas, ou seja, as promessas devem ser determinadas, e ou eleitores identificados ou identificáveis, sob pena de atipicidade da conduta, pelo menos, em relação ao crime de corrupção eleitoral. É o que se extrai do Acórdão, proferido no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 58.648/SP, de 25.08.2011.⁵⁴⁵

As interpretações restritivas das Cortes Superiores da abrangência do crime de corrupção eleitoral, este tipo não se presta a sanções de promessas eleitorais, ainda que inexecutáveis, ilícitas, para a obtenção de votos, baseados na legítima confiança que o eleitor deposita no candidato promitente. Sob a luz do ordenamento jurídico vigente, tais promessas, ainda que com o intuito

⁵⁴³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 8.905/MG**, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. 27/11/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 19/12/2007, p. 224.

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 58.648/SP**, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, j. 25/08/2011, Data de Publicação: DJ – Diário de Justiça, 13/09/2011. “1. A realização de promessas de campanha, as quais possuem caráter geral e usualmente são postas como um benefício à coletividade, não configuram, por si só, o crime de corrupção eleitoral, sendo indispensável que a promessa de vantagem esteja vinculada à obtenção do voto de determinados eleitores. 2. Agravo regimental desprovido.”

exclusivo de ludibriar a livre manifestação da vontade do eleitor, mesma objetividade jurídica do crime de corrupção eleitoral, a ele não se adéqua.

4.5 Responsabilidade por crimes contras as finanças públicas

O agente político na formulação das propostas a serem defendidas pelo candidato a cargo eletivo do Poder Executivo, é imprescindível o conhecimento sobre as finanças públicas do âmbito de atuação, mormente, as sanções previstas no Código Penal (artigo 359-A a 359-H); na Lei Complementar n. 101/2000; na Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei n. 1.079/1950); na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1990) e outras legislações ordinárias correlatas.

Em razão desse conjunto normativo, o candidato deverá ter essa compreensão para que não formule promessa inexecutável, ou suja, com impossibilidade física e juridicamente. No exercício do cargo pelos mesmos fatos estará sujeito ao crivo de sanções penais, político-administrativas e cíveis, sem que isso se constitua em *bis in idem*, conquanto apreciados em esferas jurídicas diferentes.

4.5.1 A responsabilidade fiscal em face da Lei n. Complementar n. 101/2000

Muito embora, a grave crise financeira por que passam União, Estados e Municípios sejam resultados de gestão fiscal ineficiente e até mesmo temerária, é indiscutível a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar n. 101/2000) para o controle e gestão dos recursos públicos, tendo criado regras mais eficazes de controle orçamentário, dos gastos com pessoal, impondo-lhes limites, do nível de endividamento, ainda que insuficientes, considerando a atual crise fiscal e de moralidade no trato com a coisa pública.

O controle fiscal no Brasil não nasce com a LRF, a Lei n. 4.320/1964 foi no século XX, um marco muito importante para o controle contábil da Receita e Despesa Pública. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional — STN, em 1986 e logo após, em 1988 a criação da Conta Única do Tesouro Nacional e concomitante extinção da Conta Movimento, no Banco do Brasil. A Conta Única

do Tesouro, junto ao Banco Central do Brasil passou a controlar de forma mais transparente as obrigações financeiras da União, retirando do Banco do Brasil funções de emissão irregular de moeda escritural que fazia frente a gastos públicos descobertos.⁵⁴⁶

A Lei de Responsabilidade Fiscal é exigência constitucional prevista nos artigos 163⁵⁴⁷ e 169⁵⁴⁸ que traz em seu escopo a disciplina de um conjunto de proposições de efeito macroeconômico que visa a melhor gestão dos recursos públicos. Dirige-se às três esferas governamentais — à União, Estados e Distrito Federal e Municípios, englobando cada um dos seus Poderes, neles incluídos o Poder Executivo, englobando-se as suas respectivas autarquias e fundações públicas, as empresas estatais, dependentes de recursos públicos; o Poder Legislativo com os respectivos Tribunais de Contas; o Poder Judiciário; o Ministério Público. A gestão de recursos públicos, onde quer que se encontrem estarão sob os mandamentos da LRF.

No conjunto de objetivos de regular a gestão fiscal, há se ressaltar que a estabilização fiscal das contas públicas será conseguida mediante ações planejadas e transparentes, de modo a “prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Isso, somente será alcançado por meio do estabelecimento de metas de resultados, cujo cumprimento será aferido por imposições de limites de despesas em confrontação com as receitas efetivamente auferidas.⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 42-48.

⁵⁴⁷ CRFB, artigo 163. “Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos públicos; V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

⁵⁴⁸ CRFB, artigo 169. “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

⁵⁴⁹ Lei Complementar n. 101, artigo 1º. – “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Na LRF, em seu artigo 2º, o legislador ordinário definiu alguns termos, cuja consequência influencia os controles e gestão dos recursos públicos. Dentre esses conceitos, os de maior relevância são (i) receita corrente líquida, como o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, destas deduzidas as transferências constitucionais obrigatórias; (ii) como empresa controlada a “sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação”; e (iii) empresa estatal dependente a empresa controlada “que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.⁵⁵⁰

A responsabilidade prevista na legislação, sob comento, traça como pilares fundamentais as ações de planejamento, configuradas nos instrumentos constitucionalmente previstos (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual), todos voltados para a atividade financeira do Estado, já analisados ao final do segundo capítulo desta pesquisa.

O Banco Central do Brasil foi objeto de análise e regulação por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 7º. A função mais importante daquele Banco é o controle e estabilidade do fluxo monetário na economia, regulando o Sistema Financeiro Nacional — SFN, embora por sua própria natureza de intermediador financeiro, estará sujeito a resultados positivos ou negativos, conforme as necessidades de intervenção no mercado financeiro. Embora tais resultados tenham, algumas vezes, alto custo fiscal, na medida em que forem incorporados ao Orçamento Anual.⁵⁵¹

⁵⁵⁰ Cf. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários ao artigo 1º ao 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36-134.

⁵⁵¹ LRF, artigo 7º - “Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

O que se verifica nas discussões por ocasião da aprovação das leis orçamentárias é que esse custo fiscal dos resultados operacionais do Banco Central não é dado a importância em função dos volumes financeiros envolvidos. Apenas, a título de ilustração, o resultado operacional do Banco Central de 2016 foi de R\$ 19,5 bilhões contra R\$ 76,7 bilhões em 2015, excluído o resultado advindo das operações cambiais que foi de R\$ 157 bilhões. Esses resultados incorporam-se ao orçamento anual, exclusivamente para abater a dívida mobiliária, não podendo ser utilizado para custeio ou investimento.⁵⁵²

A LRF introduziu um importante instrumento de controle de metas fiscais. No decorrer do exercício, os Poderes da República e o Ministério Público, bimestralmente, verificarão se as receitas estimadas comportam as respectivas despesas, o que em caso negativo, “promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Esse foi um dos pontos de acusação de crime de responsabilidade atribuído, no processo de impedimento da Presidente Dilma Vana Rousseff, ou seja, o não contingenciamento de despesas, contrariando disposição expressa da LRF, em seu artigo 9º.⁵⁵³

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

⁵⁵² BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Demonstrações financeiras. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/inffina/be201612/Demonstra%E7%F5es_dez2016.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

⁵⁵³ LRF, artigo 9º – “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na

O gestor público deverá imbuir-se de rigoroso acompanhamento da efetivação das receitas em confrontação com as respectivas metas fiscais, de forma a somente ordenar ou autorizar despesa com estreita observância desses requisitos, sob pena de incidir em crime de responsabilidade. Este foi um dos grandes divisores de água no contexto do equilíbrio das contas públicas.

Em relação ao pagamento de precatórios, a LRF nada acrescenta, fazendo menção tão somente à necessidade do pagamento levando em consideração à ordem cronológica de inscrição. A Constituição trata dessa matéria em seu artigo 100, com alterações recorrentes pelas seguintes emendas: (i) Emenda Constitucional n. 20/1998; (ii) Emenda Constitucional n. 30/2000; (iii) Emenda Constitucional n. 37/2002; (iv) Emenda Constitucional n. 62/2009; (v) Emenda Constitucional n. 94/2016. Destas, a EC n. 62/2009, foi atacada por quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n. 4.357; ADI n. 4.372; ADI n. 4.400 e ADI n. 4.425), julgadas em conjunto a EC n. 62/2009 foi declarada parcialmente inconstitucional. O que se verifica é uma engenharia jurídica para postergar o pagamento de dívidas do Estado com seus jurisdicionados.⁵⁵⁴

A preocupação com a Receita Pública é grandeza de primeira ordem na gestão fiscal. A LRF veda terminantemente transferências voluntárias a entes federativos que não fizerem a instituição e arrecadação de todos os impostos previstos constitucionalmente. Essa é a disposição expressa em seu artigo 11 “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

⁵⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425**. Rel Min. Luiz Fux, j. 09.12.2015, DJE 14.12.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3900924>>. Acesso em 11 jul. 2017.

A renúncia fiscal patrocinada pelos entes federativos deveriam ter regras mais rígidas, pois consubstancia em meio flagrante de redução da Receita Pública. Embora, a LRF traga instrumentos que se utilizados com rigor mitigariam os resultados negativos advindos da renúncia fiscal. Exige-se demonstrativos de que tal renúncia não comprometerá as metas fiscais e que será apontado na lei que a instituir as respectivas compensações.⁵⁵⁵

A Despesa Pública é fixada sob os estreitos limites da estimativa de receita. A LRF determina que a despesa pública deve estar compatibilizada com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentária. É pelo lado da despesa que a LRF consignou as maiores cautelas para mitigar os desperdícios ocorridos no âmbito dos gastos públicos. Afora as despesas obrigatórias de caráter continuado que recebem tratamento diferenciado, as demais sofrem limitações de ajustamento às metas fiscais.⁵⁵⁶

Em função das atribuições constitucionais do Estado em perseguir a maximização do bem-estar social, as despesas públicas obrigatórias devem guardar compatibilidade com os objetivos da República, estatuídos na Constituição, em seu artigo 3º, já fartamente citado nas análises preliminares desta pesquisa. A rubrica orçamentária mais relevante dessa categoria de despesas é o gasto com pessoal e os respectivos encargos sociais. Somente a

⁵⁵⁵ LRF, artigo 14. “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.”

⁵⁵⁶ Cf. LRF, artigo 17 – “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

lei poderá autorizar aumento nessas rubricas, mediante demonstrativo de impacto nos dois exercícios subsequentes.⁵⁵⁷

A definição dos limites com gastos de pessoal foi o ponto alto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com exceção da União Federal, nos demais níveis de governo, os gastos com pessoal consomem mais da metade da Receita Corrente Líquida. Tais montantes somados ao serviço da dívida governamental, despesas com inativos e encargos previdenciários consomem praticamente todos os recursos públicos. Isso gera um déficit na prestação de serviços públicos em patamares muito inferiores às expectativas sociais.

Os limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF são exigências diretas da Constituição, em seu artigo 169 — “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” O que por sua vez tal regramento veio na LRF, artigo 19, que fixou como limite da despesa total com pessoal, percentuais incidentes sobre a Receita Corrente Líquida, não excedente de 50% para a União e 60% para Estados e Municípios. Ficando excluídas as despesas relacionadas no § 1º daquele dispositivo.⁵⁵⁸

Os percentuais impostos pelo artigo 19, da LRF, em relação às despesas totais com pessoal, foram detalhados para cada ente federativo, nas

⁵⁵⁷ Cf. NASCIMENTO, op. cit., p. 122.

⁵⁵⁸ Cf. LRF, artigo 19 — “Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
 - c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

respectivas esferas de Poder, na seguinte forma: (I) no âmbito federal: 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6%, para o Poder Judiciário; 40,9% para o Poder Executivo; destacando-se 3% para organização e manutenção do Poder Judiciário, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal e Territórios e; 0,6%, para o Ministério Público da União; (ii) na esfera estadual: 3%, para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6%, para o Poder Judiciário; 49%, para o Poder Executivo e; 2%, para o Ministério Público dos Estados; (iii) na esfera municipal: 6%, para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e; 54%, para o Poder Executivo.⁵⁵⁹

A LRF estabeleceu severas sanções ao Poder ou órgão que atingisse o percentual de 95% do limite máximo autorizado. Dentre essas sanções, fica vedada a concessão de vantagens, aumento, ou reajuste de remuneração; a criação de cargo, emprego ou função; qualquer alteração de estrutura de carreira que possa implicar em aumento de despesa; provimento de cargo público ou admissão de pessoal, salvo se decorrente de aposentadoria; contratação de horas extras, salvo se autorizada em lei especial.

A sanção mais forte, contida no § 2º e parte final do § 1º, foi julgada inconstitucional na ADI 2.238-5/DF, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence. Em relação ao § 1º ficou assentado a inconstitucionalidade da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”. Isso implicaria na possibilidade do Poder ou órgão público reduzir valores referentes a cargos ou funções públicas, quando fosse atingido o limite prudencial de 95%, do limite de gastos com pessoal autorizado. Em relação ao § 2º “É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária”, a inconstitucionalidade fora por total afronta à vedação constitucional da redução de salário ou proventos.⁵⁶⁰

Quanto às transferências voluntárias, a LRF impôs sérias restrições além da vedação expressa da Constituição, em seu artigo 167, inciso X, que veda “transferências voluntárias e a concessão de empréstimos pelos

⁵⁵⁹ Ibidem.

⁵⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238-5/DF**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08.08.2007, DJE 12.09.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 12 jul. 2017.

Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, de Estados e Municípios”. As restrições previstas na LRF, em seu artigo 25, dentre outras, as mais relevantes são (i) que não esteja inadimplente com o ente transferidor; (ii) que os limites exigidos para a saúde e educação estejam sendo cumpridos; (iii) que haja previsão orçamentária de contrapartida.

Ao tratar da dívida e endividamento, a LRF apresenta desde logo, uma série de definições legais, comumente atribuição da doutrina. A definição legal de um termo, no mais das vezes restringe sua interpretação, enquadrando-a aos estreitos objetivos da lei. É o caso da definição de “operação de crédito”, que se fosse considerado o conceito doutrinário, ficaria descoberta a interpretação dada às chamadas “pedaladas fiscais”, um dos crimes de que foi acusada a Presidente da República Dilma Vana Roussef, no processo de impedimento que culminou com seu afastamento definitivo em 13.08.2016.

A LRF, em seu artigo 29, inciso III, define operações de crédito como todo “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo”, e de já, percebe-se que a definição trazida pela LRF precisa socorrer-se de outros meios para sua interpretação, o que no caso, vem o Código Civil, em seu artigo 586, para defini-lo como espécie do gênero empréstimo: “O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis [...]”. Na sequência a LRF diz também que operação de crédito constitui-se em “abertura de crédito”, ou seja, a simples disponibilidade para uso do crédito aberto (não se exige seu uso, bastando a disponibilidade) e, a “emissão e aceite de título”, trata-se, portanto de título de crédito, emitido ou aceite, tácita ou expressamente, conforme sua natureza. Ainda, a “aquisição financiada de bens”, “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, “arrendamento mercantil” e “outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.⁵⁶¹

O artigo 30 da LRF consignou que após 30 dias da publicação daquela lei, o Presidente da República deveria submeter ao Senado Federal, proposta de estabelecimento de limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos Estados e Municípios. Foram encaminhadas duas propostas para estabelecer limites globais para a dívida consolidada e operações de crédito

⁵⁶¹ MARTINS, 2014, op. cit., p. 193-201.

somente para Estados e Municípios, transformadas nas Resoluções 40 e 43/2001. Quanto à proposta para os limites globais da União somente em 2007 foi encaminhada proposta ao Senado Federal que tramita sob o n. 84/2007, pendente de parecer na Comissão de Assuntos Econômicos — CAE, sob a relatoria do Senador José Serra (PSDB/SP).⁵⁶²

Na Resolução Senado Federal n. 40/2001 ficou estabelecido os seguintes limites: (i) Para Estados e Distrito Federal, a dívida consolidada líquida não poderia exceder de duas vezes a Receita Corrente Líquida; (ii) para os Municípios tal limite seria de 1,2 (um inteiro e dois décimos). Nesse sentido a LRF, em seu artigo 34, vedou expressamente a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central do Brasil.⁵⁶³

A vedação de endividamento recíproco que coloque em risco o equilíbrio federativo é outro destaque da LRF, em seu artigo 35, ressaltando apenas as operações de crédito efetuadas entre instituição financeira estatal e ente da federação, desde que não sirvam para “financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes”; ou ainda, “refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente”. Tal proibição faz-se necessária por se constituírem nas principais causas de desequilíbrio das contas públicas.⁵⁶⁴

A preocupação com o endividamento público foi tão forte pela LRF que previu, dentre outros dispositivos, a nulidade do contrato de operação crédito feito por instituição financeira privada que, ao tempo da contratação, não verificasse se os limites globais estabelecidos para o ente federativo estavam devidamente adequados. Essa é a sanção imposta à instituição financeira concedente, o respectivo cancelado do negócio, sendo que a devolução dos

⁵⁶² Ibidem.

⁵⁶³ Cf. BRASIL. **Senado Federal**. Resolução Senado Federal n. 40/2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em: 12 jul. 2017. “Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o **caput**, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁵⁶⁴ Cf. CONTI, José Maurício. Comentários ao artigo 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 204-225.

recursos será feita apenas pelo seu valor nominal, sem quaisquer acréscimos, seja de juros ou outros encargos financeiros. A sanção ao ente federativo é a pronta devolução dos recursos em face da operação ilegal, no mesmo exercício do ingresso dos recursos, ou dada a impossibilidade dessa devolução, no exercício seguinte, com o registro de reserva na lei orçamentária.⁵⁶⁵

O conceito de operações de crédito é ampliado pela LRF, em seu artigo 37, no escopo de transações assemelhadas à operação de crédito ou simplesmente, operação de crédito por equiparação. A disposição normativa sob comento traz quatro incisos em que retratam situações e circunstância em que um negócio jurídico é equiparado para fins de responsabilidade fiscal à operações de crédito. Ei-los: (i) captação de recursos por antecipação de receita tributária; (ii) o recebimento antecipado de valores de empresas, nas quais o Poder Público detenha a maioria do capital social com direito a voto, exceto se lucros ou dividendos legais; (iii) assunção direta de compromissos, confissão de dívida ou operação assemelhada com fornecedor de bens ou serviços; (iv) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores de bens e serviços para pagamento futuro.⁵⁶⁶

Além de evitar o desequilíbrio das contas públicas, no que concerne ao nível de endividamento. A vedação de contratação de operações de crédito, ditas, por equiparação, porque operação de crédito não é. Sua finalidade maior é evitar o que recentemente foi denominada de “contabilidade criativa” — a utilização de retardamento de pagamentos de subvenções públicas, cujo intuito era burlar a transparência fiscal exigida pela LRF, em seu artigo 32, § 4º.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ Ibidem.

⁵⁶⁶ Cf. LRF, artigo 37: “Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.”

⁵⁶⁷ Cf. LRF, artigo 32, “§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

Era comum, os governantes esvaziarem os cofres públicos em ano eleitoral, seja para promoverem-se pessoalmente, ou para ajudar na eleição de correligionários. A LRF com objetivos de eliminar tais abusos, prescreveu em seu artigo 42, vedação de contrair obrigação de despesa que não fosse cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder, exceto se houver deixado disponibilidade de caixa para esse fim. Esse instrumento constituiu-se num grande avanço moralizador dos gastos públicos em período eleitoral, considerado motivo de desequilíbrio das disputas políticas, maculando a vontade popular.⁵⁶⁸

No penúltimo Capítulo da LRF tratou da “Transparência, Controle e Fiscalização”, em seus artigos 48 a 59, em que alguns desses dispositivos foram alterados ou incluídos pela Lei Complementar n. 156/2016. A obrigatoriedade dos órgãos públicos colocarem à disposição da sociedade todas as informações analíticas pertinentes à execução orçamentária e financeira relativas aos orçamentos públicos, seus relatórios de avaliação tem contribuído para um maior conhecimento da população em geral, cujos números acessos por Organizações Não Governamentais — ONGs têm traduzido ou interpretado os respectivos documentos para melhor compreensão de todos.⁵⁶⁹

Por fim, determina que o controle e a fiscalização ficará por conta do Poder Legislativo diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, bem como por meio do Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público em que serão verificados todos os procedimentos quanto ao atendimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. É o princípio da transparência fiscal uma necessidade e exigência social, elemento concretizador do Estado Democrático de Direito, cujo aprimoramento passa pela participação cada vez mais intensa do tecido social.⁵⁷⁰

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.”

⁵⁶⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado. Comentários aos artigos 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 227-254.

⁵⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 334-356.

⁵⁷⁰ Cf. JARDIM, José. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995. O autor

Para que o não cumprimento das normas estatuídas na LRF não caíssem no vazio, o artigo 73 trouxe as diretrizes das sanções cabíveis.⁵⁷¹ As sanções de caráter administrativo para o descumprimento das obrigações impostas ao agente público, no que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal estão previstos na Lei n. 10.028/2000, em seu artigo 5º,⁵⁷² sem embargo de configurarem também crime de responsabilidade previsto na Lei n. 1.079/1950 ou crime comum contidos no Código Penal, artigos 359-A a 359-H.

A LRF não é, nem será a solução de todas as mazelas que assolam o Estado brasileiro. A exigência legal da transparência, seu acesso livre e rápido por meio da rede mundial de computadores tem demonstrado que é importante avanço para mitigar, ou pelo menos, levar a público os procedimentos não republicanos que grassam na burocracia da Administração Pública. Assim, aqueles que detentores de um mandato eletivo forem alçados pelas promessas eleitorais enganosas e fraudulentas, ficarão sob a mira de um rigoroso estatuto de responsabilidade para o equilíbrio das contas públicas.

demonstra que “A transparência informacional é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A opacidade informacional do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades.”

⁵⁷¹ Cf. LRF, artigo 73. “As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.”

⁵⁷² Cf. Lei n. 10.028/2000, art. 5º “Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.”

4.5.2 A responsabilidade penal em face dos crimes fiscais

A compreensão deste tema e, sua relação com o objeto da pesquisa, está radicada no fato de que o agente político, no curso do processo eleitoral, laborando em promessas inexecutáveis ou de difícil exequibilidade, poderá por todos os meios tentar cumpri-las a qualquer custo. Importante, portanto, saber quais as anteparas que se apresentarão quando do efetivo exercício do cargo, em que as compreendendo, verificará que os meios tortuosos de realização de muitas de suas promessas encontram-se tipificados como crime. Essa constatação tornará tais promessas ainda mais irrealizáveis, notadamente, quando cotejadas com os riscos postos pela realidade jurídica.

Assim como qualquer agente público sujeito às sanções previstas no Código Penal, artigos 359-A a 359-H, o Chefe do Poder Executivo federal também está sujeito às sanções ali previstas, ainda que tais sanções também estejam carregadas na Lei n. 1.079/1950, em especial, em seus artigos 10 e 11, considerando tratar-se de sanções de natureza jurídica distintas, ainda que fundadas na mesma situação fática.

No final da última década do século XX, a desestruturação das contas públicas, no âmbito das três esferas da federação (União, Estados e Distrito Federal e Municípios) chega a um grau de elevadíssimo descontrole fiscal. Foi nesse contexto que dois projetos de leis foram encaminhados ao Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo: (i) o PL 621/1999, de 19.04.1999, transformado na Lei n. 10.028/2000, em que se criminalizava condutas atentatórias às finanças públicas e; (ii) PLP n. 18/1999, de 15.04.1999, transformado na Lei Complementar n. 101/2000, em que criava uma complexa normatividade para a gestão fiscal, estipulando limites que ficariam submetidos os administradores públicos das três esferas da federação.⁵⁷³

Vistos na seção anterior a espinha dorsal do regramento da responsabilidade administrativa fiscal que está inserida na LRF, enquanto que os crimes fiscais foram estabelecidos no Código Penal, artigos 359-A a 359-H, bem como na Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei n. 1.079/1950). O que se

⁵⁷³ Cf. BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Crimes de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 18-25.

tratará neste ponto da pesquisa são os pontos de irresponsabilidade fiscal que também se conformam na estrutura dos tipos penais, acrescentados ao Código Penal, pela Lei n. 10.028/2000.⁵⁷⁴

A sinalização do legislador infraconstitucional foi mostrar uma intolerância com as condutas que recorrentemente têm gerado um desarranjo fiscal nas contas públicas, tipificando certos comportamentos como fato típico, em que se analisará a seguir.

O primeiro tipo penal introduzido pela Lei n. 10.028/2000, foi inscrito no artigo 359-A, do Código Penal — “Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa”. A sanção prevista para esse tipo é reclusão de 1 (um) a 2 (dois) anos. O mesmo dispositivo legal acrescenta duas variações típicas no parágrafo único, em que “incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito” nas seguintes condições (i) “com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou resolução do Senado Federal”; e (ii) “quando o montante da dívida consolidada ultrapassar o limite máximo autorizado em lei”.

No caso em exame, o bem jurídico protegido é o equilíbrio das finanças públicas. Estudar seu conteúdo traduz-se em imperiosa necessidade para análise do tipo. O tipo apresenta duas espécies de crime, na ação de “ordenar ou autorizar”, constituindo-se em crime formal ou de mera conduta, enquanto que na ação de “realizar operação de crédito [...] sem prévia autorização” retrata crime material ou de resultado. Somente se realiza na modalidade dolosa. Na figura apresentada em seu parágrafo único constitui-se em norma penal em branco, necessitando de outra norma que estabeleça os limites estabelecidos em lei ou em Resolução do Senado, sem os quais a norma está incompleta e por consequência sua ausência torna a conduta é atípica.⁵⁷⁵

O crime em tela, em conformidade com a Lei n. 9.099/1995, artigo 61, por ter pena máxima não superior a dois anos é crime de menor potencial ofensivo, podendo ser substituída por pena restritiva de direito, atendidas as

⁵⁷⁴ MARTINS, op. cit. 61-65.

⁵⁷⁵ Cf. PRADO, Luiz Regis. **Tratado de direito penal brasileiro**: parte especial – arts. 312 a 359-H – crimes contra a administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 608-617.

condições do CP, em seu artigo 44. Admitindo-se também a suspensão condicional do processo, em razão da pena mínima em abstrato ser igual ou inferior a um ano, conforme artigo 89, da Lei n. 9.099/1995. Neste caso a ação será pública incondicionada.

Quanto ao crime de “Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar”, tipificado no artigo 359-B, do Código Penal, o bem jurídico tutelado continua sendo o mesmo do artigo 359-A, as finanças públicas, representada pela proteção à gestão fiscal, atividade financeira do Estado condizente com o equilíbrio das contas públicas. O tipo penal sob comento descreve a conduta nos termos “ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesas que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei”. No núcleo verbal do tipo ordenar ou autorizar configura delito de mera conduta, portanto crime formal, não se exigindo resultado para sua consumação, não se admitindo a forma tentada.⁵⁷⁶

No tipo penal do artigo 359-B, do CP, é preciso uma firme compreensão do significado concreto dos termos “restos a pagar” e “despesa empenhada” para cuja adequação típica possa conformar-se à conduta delituosa. Assim, (i) restos a pagar é a classificação que recebe as despesas empenhadas e não pagas até o último dia do exercício (31.12); (ii) enquanto despesas empenhadas são aquelas cujos valores foram apartados do orçamento, assumindo-se a obrigação de pagá-las, pendente ou não, do implemento de alguma condição.⁵⁷⁷

Quanto à possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito; suspensão condicional do processo; competência; ação penal; o delito previsto no artigo 359-B obedece aos mesmos parâmetros do 359-A, do Código Penal. Para ambos os delitos o sujeito ativo será o agente público competente ou autorizado a desempenhar a ação nuclear do tipo, sendo o sujeito passivo o Estado, o ente federativo que sofreu os desarranjos

⁵⁷⁶ Cf. NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 1284-1285.

⁵⁷⁷ Cf. OLIVEIRA, op. cit., p. 760-762. Para o autor restos a pagar “constituem-se, pois, despesas já aceitas pelo Poder Público. São despesas que devem ser pagas, uma vez que já houve o reconhecimento do débito. A expedição da nota de empenho significa que há uma obrigação de pagamento. A fase seguinte e de controle é a liquidação, seguindo-se o pagamento.”

nas contas públicas e secundariamente a coletividade prejudicada sempre que os recursos públicos são dilapidados.

Outro delito consignado como crime contra as finanças públicas é a “assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura”, previsto no artigo 359-C, do Código Penal. Essa sanção é materialização do ilícito administrativo previsto na Lei Complementar n. 101/2000, em seu artigo 42, caput, também em ilícito penal, cuja proteção é das finanças públicas ou do equilíbrio das contas públicas. O tipo penal faz referência a “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro”.

Na primeira situação, acima descrita, tem-se que a despesa deverá ser paga no mesmo ano que contratada, caso seja o último ano do mandato ou da legislatura. O mesmo tipo penal apresenta uma segunda condição — “[...] ou, caso reste parcela a pagar no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa”. O legislador admite exceção à primeira situação, entretanto, haverá que ser paga no exercício seguinte, não se configurando conduta típica, caso tenha sido deixada disponibilidade em caixa para tal, especificamente. Para ambas as situações tipificadas a sanção prevista é a reclusão de um a quatro anos.

Assim como a LRF traz uma expressa ilicitude na assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do ano que se encerra o mandato do agente político (seja do Poder Legislativo, Executivo Judiciário ou Ministério Público), o Código Penal, em seu artigo 359-C, tipifica as condutas que tendem a causar um desequilíbrio às contas públicas. O sujeito ativo desse tipo penal será todo agente público que no rol de suas funções administrativas tenha competência para assumir obrigações, em nome da União, dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios. Trata-se de uma categoria especial de pessoas, portanto, delito próprio. O sujeito passivo é o Estado, a administração pública (finanças públicas) e por consequência toda a coletividade.⁵⁷⁸

⁵⁷⁸ Cf. JESUS, Damásio E. de. Adendo especial: Lei de crimes contra as finanças públicas. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários**

A ação nuclear verbal do tipo, sob exame, é ordenar ou autorizar, ações que se exaurem a um só tempo, próprio dos crimes unissubsistentes, delito de mera conduta, portanto, a consumação decorre com o simples ato administrativo de ordenar ou autorizar, não sendo possível o fracionamento dos atos executórios, por isso a tentativa é inadmissível. Em decorrência da ofensividade da lesão ao bem público a ação é pública incondicionada, essa é a regra quando a lei não particulariza outra espécie. Apesar de maior gravidade da conduta, pela sanção imposta superior aos tipos antecedentes (art. 359-A e 359-B), ainda assim, atendidas as condições do CP, artigo 44, é possível a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, ou mesmo a suspensão condicional do processo, por força da Lei n. 9.099/1995, artigo 89, considerando que a pena mínima, em abstrato em igual ou inferior a um ano.⁵⁷⁹

Outro tipo penal introduzido pela Lei n. 10.028/2000 foi a “ordenação de despesa não autorizada”, capitulado no CP, artigo 359-D, cuja descrição da conduta proclama “ordenar despesa não autorizada por lei”, cuja sanção a ser imposta pode ser de um a quatro anos de reclusão. O sujeito ativo será todo aquele agente público que em função do cargo ocupado tenha competência ou delegação para ordenar despesa pública. O sujeito passivo é o Estado (administração pública) e secundariamente a própria coletividade.⁵⁸⁰

O tipo penal, ora aludido, é norma penal em branco, considerando a necessidade de outra norma para complementar-lhe o sentido. Esse complemento vem na Lei Complementar n. 101/2000, em seu artigo 15, em que enumera as hipóteses em que as despesas são consideradas não

à lei de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 539-560. Para Damásio “É o titular de mandato com atribuição para assumir obrigação em nome do ente público que representa. Por isso, cuida-se de crime próprio. É importante notar que a qualidade especial do sujeito ativo encontra-se no fato de ocupar o cargo com atribuição legal para a assunção de obrigação prevista no tipo. Tratando-se de mandato, poderá ocorrer substituição da pessoa inicialmente competente para assumir a obrigação no respectivo período típico. Com isso, poderá ser autor do crime pessoa que está apenas temporariamente no cargo, como, p. ex., o Vice-Presidente, o Vice-Governador etc., desde que no efetivo exercício de cargo com atribuição legal para assumir a obrigação típica.”

⁵⁷⁹ Cf. GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial** – artigos 250 a 361. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, v. IV, p. 681-683.

⁵⁸⁰ Cf. JESUS, op. cit., p. 539-560.

autorizadas, por serem irregulares e lesivas ao patrimônio público, remetendo-se aos artigos 16 e 17, do mesmo diploma legal.⁵⁸¹

A conduta prevista no artigo 359-D somente se configura adequação típica se praticada dolosamente, sua consumação ocorre com a ação nuclear do verbo ordenar, trata-se de delito de mera atividade, formal, não se exigindo qualquer resultado, portanto, a ordem não precisa ser cumprida para sua ocorrência. Quanto à possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade, da suspensão condicional do processo e à competência da ação penal, valem as mesmas observações feitas alhures no comentário ao artigo precedente (CP, artigo 359-C).

Quanto a “prestação de garantia graciosa”, previsão do CP, artigo 359-E — “prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei”. Na atribuição da sanção, pode-se dizer que o legislador ordinário faz muito econômico no *quantum* da pena (detenção de três meses a um ano). O tipo penal foi inspirado na irresponsabilidade de dirigentes de bancos públicos por ocasião do Programa de Desestatização, em 1998, quando

⁵⁸¹ Cf. LRF, artigo 15. “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.”. Artigo 16 — “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

bancos concederam Cartas de Crédito para habilitarem compradores nos leilões de privatização.⁵⁸²

O conceito de garantia é estabelecido na LRF, artigo 29, inciso IV — “concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada”. Essa é uma norma penal em branco, necessitando de outra norma que a complete. Duas normas têm esta atribuição (I) a própria LRF, seus artigos 29, IV e 40; e (ii) Resolução do Senado Federal n. 43/2001⁵⁸³, que estabelece os limites globais de garantia a serem prestadas pelos entes da federação.

No tipo, sob análise, a ação nuclear é prestar garantia, delito que gera uma modificação no mundo exterior, crime material, de resultado, fracionável seus atos executórios, plurissubsistente, portanto, a tentativa é admissível. Em regra, somente os Chefes do Poder Executivo poderão prestar garantias e as entidades estatais a eles vinculadas. É crime praticado por uma categoria especial de pessoas (agentes públicos), classificando-se como crime próprio.⁵⁸⁴

A competência para processar e julgar o crime tipificado no CP, artigo 359-E, é do Juizado Especial Criminal, se o agente não possuir foro especial por prerrogativa de função. Considerando os limites temporais da pena (detenção de três meses a um ano), esta poderá ser substituída por restritiva de direitos, atendidas as condições do CP, artigo 44 ou suspensão condicional do processo, na forma da Lei n. 9.099/1995, artigo 89. A ação será pública incondicionada.⁵⁸⁵

Em relação ao tipo penal do CP, artigo 359-F — “não cancelamento de restos a pagar”, também fruto da Lei n. 10.028/2000, cujo objetivo maior é a observância do princípio da reserva legal quanto à execução orçamentária, passando a incriminar o agente público que deixar de promover o

⁵⁸² CALDAS, Suely. O limite da irresponsabilidade. **O Estadão**, 25 jul. 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-limite-da-irresponsabilidade-imp-,585718>>. Acesso em 14 jul. 2017.

⁵⁸³ BRASIL. **Senado Federal**. Resolução n. 43/2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

⁵⁸⁴ PRADO, op. cit., p. 629-632.

⁵⁸⁵ ESTEFAM, André. **Direito penal: parte especial** – arts. 235 a 359-H. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, v. 3., p. 820-825.

cancelamento do montante que for inscrito em restos a pagar em valor superior à limitação legal. A conduta típica é descrita nos termos — “Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.” Em se configurando o crime previsto nesse tipo penal, a sanção é uma detenção, de seis meses a dois anos.

O bem juridicamente tutelado pela norma em apreço é a atividade financeira do Estado (finanças públicas) ou a própria administração pública, no espectro do equilíbrio fiscal das contas públicas. O sujeito ativo é representado por todo agente público que tenha competência própria ou delegada para ordenar ou autorizar a inscrição de despesa pública em restos a pagar. Enquanto o sujeito passivo é a figura do próprio Estado de forma direta e indiretamente a coletividade como um todo.⁵⁸⁶

Trata-se de norma penal em branco por exigência do próprio tipo penal. Ou seja, ordenar ou promover o cancelamento de restos a pagar de valor superior ao permitido em lei. O complemento do tipo penal é a LRF, em que estabelece limites à inscrição de valores em restos a pagar. O delito é omissivo próprio porque o que se pune é a não realização de uma ação que o agente podia e devia realizar e não o fez, ou seja, o cancelamento do valor inscrito em restos a pagar que superava os limites estabelecidos em lei.

A conduta descrita no tipo penal em comento somente é adequada se perpetrada dolosamente, não havendo previsão de sanção na modalidade culposa. A consumação ocorre com a simples omissão para que se efetue o cancelamento de valor inscrito em restos a pagar. Por ser crime omissivo próprio é inadmissível a tentativa. É crime de competência do Juizado Especial Criminal, considerado o máximo da pena em abstrato não ser superior a dois anos. É possível a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, atendidas as condições do CP, artigo 44. Pode ainda, ocorrer a suspensão condicional do processo por força do artigo 89, da Lei n. 9.099/1995. É crime de ação penal pública incondicionada.

⁵⁸⁶ JESUS, op. cit., p. 552-553.

Quanto a conduta prevista no tipo penal do artigo 359-G, do Código Penal — “aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura”, sua maior finalidade é evitar que os governantes utilizem a máquina governamental para onerar o patrimônio público, no ano que ocorrerá novas eleições, normalmente, para benefício próprio ou de terceiros. A descrição legal do tipo determina — “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato ou legislatura.” Nessa conduta, o legislador ordinário elevou o grau de lesividade da conduta estabelecendo uma sanção de reclusão de um a quatro anos.

Em análise da LRF verificou-se a grande preocupação do legislador com o elevado nível de gasto com pessoal. Estabeleceu-se limites rigorosos para União (50%), Estados e Municípios (60%). Ao atingir 95% desses limites a LRF impõe uma série de restrições que impedem determinados gastos com pessoal, tudo isso, com o sentido de manter o equilíbrio fiscal das contas públicas. Em maior medida, seria necessário impor limites no período eleitoral, de tal sorte não contaminar o processo eleitoral, maculando a lisura do pleito.

No tipo penal do artigo 359-G, do Código Penal, verificam-se duas espécies de condutas distintas (i) a primeira decorrente dos verbos ordenar ou autorizar, constituindo um delito de mera atividade; (ii) a segunda, pelo verbo executar, exigindo-se um resultado naturalístico, uma modificação no mundo exterior, portanto classificado como delito material. Na primeira conduta, ordenar ou autorizar a conduta esgota-se, de pronto, inadmite-se a tentativa, enquanto na segunda, executar, é possível o fracionamento dos atos executórios, o que passaria a admitir a tentativa.

O sujeito ativo do crime, sob exame, é todo agente público que tenha competência legal para conceder aumento de despesa com pessoal, incluindo-se nesse rol, os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, os Chefes do Ministério Público, os Presidentes dos Tribunais de Contas, os dirigentes de Fundos, Fundações, Autarquias e empresas Estatais dependentes, consistindo dessa forma em delito especial próprio.

A Constituição Federal em seu artigo 169 determina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A LRF (Lei Complementar n. 101/2000), em seu artigo 18,⁵⁸⁷ traça o conceito de despesa total com pessoal, servindo de parâmetro para a conformação da conduta ao tipo penal 359-G, do Código Penal. Já visto na análise da LRF (artigo 21, parágrafo único) que o ato administrativo que aumentar a despesa nos cento e oitenta dias que antecede o final do mandato ou legislatura é nulo de pleno direito.⁵⁸⁸

A conduta descrita no tipo penal em apreço somente se configura típica se praticada dolosamente, portanto o tipo subjetivo é o dolo, em que consiste na consciência e vontade de ordenar, autorizar ou executar o ato administrativo que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos últimos cento e oitenta dias que antecede o final do mandato ou da legislatura. Em razão da pena mínima em abstrato ser igual ou inferior a um ano, é possível a suspensão condicional do processo, conforme Lei n. 9.099/1995, artigo 89. Se atendidas as condições estabelecidas pelo CP, artigo 44, a pena privativa de liberdade poderá ser substituída por restritiva de direitos. É crime de ação pública incondicionada. A competência é do Juizado Especial Criminal para processar e julgar o referido crime, nos casos em que o agente não tenha foro por prerrogativa de função.

A última tipificação penal dos crimes contra as finanças públicas traduz-se no delito de “oferta pública ou colocação de títulos no mercado”. O tipo penal prescrito no artigo 359-H — “ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema de liquidação e custódia”. A sanção prevista é a pena de reclusão de um a quatro anos.

⁵⁸⁷ Cf. LRF, artigo 18 – “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

⁵⁸⁸ PRADO, op. cit., p. 638.

Da mesma forma que o crime previsto no artigo 359-G, a conduta prevista no 359-H, do Código Penal, possui duas espécies de crime: (i) de mera conduta ou mera atividade, na ação nuclear verbal “ordenar” ou “autorizar”; e (ii) crime material ou de resultado, na conduta promover. Na primeira situação a tentativa é inadmissível enquanto na segunda, considerando a possibilidade de fracionamento dos atos executórios diz-se que a tentativa é possível.

No tipo penal, sob análise, a conduta somente é típica se praticada dolosamente, pois inexistente previsão na modalidade culposa. O sujeito ativo é o chefe do Poder Executivo, de qualquer dos entes federativos, pois somente esse tem competência para contratar operação de crédito, contrair obrigação pela via da emissão de título público que deverá estar devidamente autorizado na lei orçamentária, conforme LRF, artigo 32. O sujeito passivo é o Estado e secundariamente a coletividade em seu todo.

Quanto à possibilidade de substituição da pena por restritiva de direitos e quanto à suspensão condicional do processo, vale todas as observações feitas na análise da conduta prevista no artigo 359-G, do Código Penal. Nesse caso também a ação penal é pública incondicionada.

Assim, as condutas tipificadas como crime de responsabilidade fiscal, por serem comportamentos lesivos ao patrimônio público, que levam ao desequilíbrio fiscal das contas públicas com a finalidade de produzir uma cultura de probidade com o trato da coisa pública, permitindo um controle de toda a sociedade e pelo Ministério Público como titular da ação penal a laborar nos controles do orçamento público, gastos com pessoal e outras despesas necessárias à contraprestação de serviços públicos em face da alta carga tributária que é imputada a todos.

4.6 Responsabilização do Presidente da República por improbidade administrativa

As promessas eleitorais, da campanha presidencial, registradas na Justiça Eleitoral, quando não cumpridas, sem justificativa razoável, afrontam os princípios constitucionais da Administração Pública, e em especial, o da moralidade pública, que exigem do administrador público um comportamento

ético, agindo de boa-fé, lealdade e honestidade esperados pelos administrados.⁵⁸⁹

A probidade na administração pública vem encetada sob dupla normatividade — (i) a geral que submete todos agentes da administração pública “à suspensão dos direitos políticos, à perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (CF, art. 37, § 4º); (ii) a especial restrita a um grupo específico da administração pública, que responderão por crime de responsabilidade: o Presidente da República (CF, art. 85, V), os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, exceto quando conexos com os praticados pelo Presidente da República, os Membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

4.6.1 A natureza jurídica do ato de improbidade administrativa

O primeiro grande óbice a ser superado diz respeito à natureza do ilícito (improbidade administrativa), de forma a se estabelecer a competência judicial para julgá-los. Quando referente ao não cumprimento das promessas eleitoras, seja por negligência ou deliberadamente, tratar-se-ia de um ilícito eleitoral, conquanto por afrontar a prescrição implícita na normatividade da Lei n. 9.504/1998, artigo 11, § 1º, inciso IX. Seria ímprobo, desonesto, o governante que tendo aproveitado da boa-fé e legítima confiança que lhe fora depositada por seus eleitores, traia-os quando, podendo e devendo cumprir as promessas entabuladas durante a campanha eleitoral não as cumpre.

Numa segunda vertente, tais promessas eleitorais incumpridas, apesar de ter imbricamento com dispositivo normativo eleitoral (Lei n. 9.504/1998) trata-se de infração administrativa, a ser apreciada conforme a Constituição

⁵⁸⁹ Cf. MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 39. Segundo a autora “A Constituição Federal ao consagrar o princípio da moralidade, determinou a necessidade de sua proteção e a responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Para tanto, encontram-se no ordenamento jurídico inúmeros mecanismos para impedir atos de imoralidade como, por exemplo, regras sobre improbidade administrativa, no artigo 37, § 4º, da CF e na Lei n. 8.429/92; os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes políticos, art. 85, V, da CF; os remédios constitucionais, principalmente a ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, também da CF; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00), além de outros instrumentos.”

Federal, artigo 37, § 4º, regulamentada pela Lei n. 8.429/1992, nos exatos termos do conceito proferido no artigo 2º, dessa lei.⁵⁹⁰

A terceira característica da improbidade administrativa, nos casos especialíssimos previstos na Lei n. 1.079/1950, constituindo-se crime de responsabilidade, teriam natureza política-criminal. São os casos previstos na Constituição Federal, artigos 85, V e 102, I, “c”, já citados alhures.

O Supremo Tribunal Federal, já se manifestou pela não aplicação da Lei n. 8.429/1992, ou seja, não se aplica o regramento da Constituição, do artigo 37, § 4º, aos agentes políticos que expressamente são submetidos à competência do STF conforme a previsão da Constituição, artigos 85, inciso V e 102, inciso I, “c”. Na Reclamação 2138/2007⁵⁹¹, foi julgada procedente para afastar a competência do Juízo de 1º grau, para julgar ação de improbidade administrativa praticada por Ministro de Estado, em aprovação apertada de seis votos favoráveis e cinco contrários.

O artigo 37, § 4º da Constituição Federal foi considerado de natureza residual, quando expressamente prevê outra competência para julgar casos de improbidade administrativa. Assim não é aplicável ao Presidente da República por conta de disposição expressa de dispositivo constitucional — o artigo 85, inciso V, c/c o artigo 52, inciso I, regulamentados pela Lei n. 1.079/1950.⁵⁹² A improbidade administrativa do Presidente da República constitui-se crime de

⁵⁹⁰ Cf. Lei n. 8.429/1992 – art. 2º - “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

⁵⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2138/DF**, Rel. Ministro Nelson Jobim, j. 13 jun. 2007, Plenário, DJe 18.04.2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df#!>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

⁵⁹² CRFB, artigo 37, § 4º - “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”
Art. 85. “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração;”
Art. 52 – “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;”.

responsabilidade para o qual o julgamento é de competência do Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados.

Ficou assentado naquela Reclamação (2138/DF) que as condutas de improbidade administrativa estão tipificadas como crime de responsabilidade conforme Lei n. 1.079/1950, artigo 4º, inciso V, sendo delito de caráter político-administrativo. A exegese que se extrai daquela decisão é que a confrontação dos dispositivos constitucionais — artigo 37, § 4º, diante do artigo 102, inciso I, “c” — levaria a uma interpretação ab-rogante da competência do STF, se prevalecesse o entendimento que os atos de improbidade administrativa pudessem ser julgados pelo Juiz de Primeira Instância.

4.6.2 A improbidade administrativa com dupla normatividade: geral e especial

No voto vencido do então Ministro Joaquim Barbosa, na Reclamação 2138/DF, perante o STF, acompanhado pelos Ministros Celso de Mello, Carlos Velloso, Ayres Brito e Sepúlveda Pertence, a tese defendida foi no sentido da existência de uma dupla normatividade para os atos de improbidade administrativa, cujas sanções por serem distintas corroboram tal tese.

A primeira, de normatividade geral, aplicável a todos os agentes públicos ou não, regida pela Lei n. 8.429/1992 e prevê sanções para comportamentos específicos e bem delineados (artigo 12). A segunda, de normatividade especial, dirigida apenas e especialmente aos agentes políticos que incorrerem nos chamados “crimes de responsabilidade”, previstos na Lei n. 1079/1950, cuja sanção é tão somente a perda do cargo e respectiva inabilitação para o exercício de função pública por oito anos (CF, artigo 52, parágrafo único), sem prejuízo de quaisquer outras sanções judiciais cabíveis. Ambas visam a proteção ao mesmo valor ou princípio constitucional, embora com finalidades diversas.

A probidade exigida pela Constituição, em seu artigo 37, § 4º objetiva a concretização do princípio da moralidade administrativa, encapsulado no caput daquele dispositivo. A probidade é subprincípio da moralidade, que lhe traz insita a boa-fé que por sua vez gera aos administrados em geral a proteção à

legítima confiança, corolário daquela.⁵⁹³ Sua preocupação maior é com a ética, transparência, honestidade, lealdade na Administração Pública, bem como no combate aos comportamentos corruptos, desvios de conduta e à impunidade no âmbito do serviço público, recorrentes no dia a dia dessas complexas relações entre a coisa pública e os particulares.⁵⁹⁴

Inadmitir a ação de improbidade administrativa em face dos agentes políticos é produzir o seu mais completo esvaziamento, fulminando de vez a *mens legis*, cotejando-se com o disposto no artigo 5º, inciso LXXIII; artigo 14, § 9º; 37, § 4º. Outro ponto a ser observado é que as tipificações enunciadas na Lei n. 8.429/1992, são de natureza cerradas, não se vislumbrando à luz do Direito, qualquer interpretação extensiva ou analógica.

Ao passo que os objetivos perseguidos na improbidade que constitui crime de responsabilidade (Lei n. 1.079/1950) são outros e bem diferentes. Nestes, o que se quer, é lançar o governante no ostracismo, retirando-lhe a função pública e proibindo-lhe que a exerça nos oito anos seguintes, em nada se parece com a sanção aplicada pela improbidade administrativa geral, prevista no artigo 37, § 4º, cuja finalidade é a imposição de sanção mais rigorosa e drástica, obrigando o ressarcimento ao erário público ou recolhimento do acréscimo patrimonial ilícito.

Não se pode acrescer à competência dos órgãos julgadores de crimes de responsabilidade as condutas ímprobas da Lei n. 8.429/1992 e não previstas naquela seria inconstitucional. Por outro lado, deixar de julgá-los por comportamentos previstos somente na Lei n. 8.429/1992, não atenderia à correta compreensão do ordenamento jurídico em sua forma sistêmica.⁵⁹⁵

É facilmente verificável o nível de especificidade das condutas preconizadas pela Lei n. 8.429/1992 em relação àquelas trazidas pela Lei n. 1.079/1950. As destas são muito menos específicas, com um grau de vagueza

⁵⁹³ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 712.

⁵⁹⁴ GASPARINI, op. cit., p. 10-11.

⁵⁹⁵ Cf.. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação 2138/DF. Voto vencido do Min. Carlos Velloso, j. 13 jun. 2007, Plenário, DJe 18.04.2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df#!>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

substancial, pois o que se pretende é uma avaliação política-jurídica do agente político, havendo um grau de valoração bem elevado. Haverá uma margem alargada para a decisão do julgador enquanto que na improbidade administrativa não prevista como crime de responsabilidade essa valoração é bastante reduzida.

O que se expõe denota possuir dupla normatividade a improbidade administrativa, nada impedindo que se apure em ambos os juízos, a infração decorrente do mesmo fato, à semelhança do que ocorre em outras matérias (penal e cível; administrativa e cível; ambiental, penal e cível). Não é nenhuma novidade no ordenamento jurídico pátrio a apuração em esferas autônomas, diferentes e independentes do mesmo fato jurídico. O que não pode ocorrer é aplicação da mesma sanção nos mesmos fundamentos.⁵⁹⁶

Assim, é forçoso concluir-se que as promessas eleitorais, quedando-se irrealizáveis por negligência ou deliberadamente, no curso do mandato político, afronta a moralidade administrativa, em seu aspecto mais importante para a administração pública, a probidade, a honestidade, a boa-fé, agredindo de morte, a proteção da legítima confiança sufragada pelo voto àquele que com e espectros de artifícios e artimanhas conseguiu iludir uma parcela relevante da coletividade capaz de fazer-se eleito. Portanto, tal conduta enquadra-se adequadamente às previsões da Lei n. 8.429/1992, em particular, em seu artigo 11.⁵⁹⁷

A tese vencedora na Reclamação 2138/DF, que julgou incompetente o juízo da primeira instância para tratar de crime de improbidade administrativa de Ministro de Estado, cujo apertadíssimo placar de seis votos a cinco, considerando o espírito republicano (elevação do princípio da coisa pública)

⁵⁹⁶ GARCIA, Emerson; ALVES Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 684-685. O autor argumenta na seguinte linha: “[...] os crimes de responsabilidade não podem ser confundidos com os atos de improbidade disciplinados pela Lei n. 8.429/1992. Ainda que idêntico seja o fato, distintas serão as consequências que dele advirão, o que é próprio do sistema da independência entre as instâncias adotado no direito positivo pátrio. Em razão disso, torna-se possível que o Presidente da República seja responsabilizado pela prática do crime de responsabilidade (para alguns, crime comum, para outros infração política ou político-administrativa) e, simultaneamente, pelo ato de improbidade tipificado e sancionado na Lei n. 8.429/1992.”

⁵⁹⁷ Cf. Lei n. 8.429/1992, artigo 11 – “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]”.

que tem permeado a atual composição do Supremo Tribunal Federal, é provável que tal tese não mais se sustente. Por isso, é razoável acreditar que as argumentações defendidas por Garcia, Alves e Osório sejam levadas a efeito, mitigadas pela não possibilidade de aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.⁵⁹⁸

4.7 Projetos em tramitação no Congresso Nacional para estabelecer responsabilidade pelo descumprimento das promessas eleitorais

A Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 11, § 1º, inciso IX, ao estabelecer a exigência para que os candidatos a cargos eletivos no âmbito do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, por ocasião do registro de suas respectivas candidaturas, depositassem na Justiça Federal as propostas e programas que pretendiam defender na campanha eleitoral, deixou uma lacuna quanto à eventual sanção pelo descumprimento ou irrealização daquelas propostas ou programas.

Tramitam no Congresso Nacional, tanto no âmbito da Câmara dos Deputados como no Senado Federal inúmeros projetos legislativos com a finalidade de criar mecanismos de concretude de controle e aferição daquelas promessas, seja para imputar-lhe a perda do mandato, ou até mesmo a tipificação como conduta criminosa passível de pena privativa de liberdade. A frustração da coletividade em razão de promessas não cumpridas tem alcançado altos níveis de insatisfação social em todos os níveis da sociedade.

A inexistência expressa de dispositivo normativo constitucional e infraconstitucional que traga uma previsão sancionadora ou até mesmo a possibilidade de revogação do mandato político no curso do mandato eletivo fez com que iniciativas parlamentares propusessem Projetos de Emenda Constitucional, tanto no âmbito da Câmara dos Deputados (PEC 10/2011 e PEC 52/2011) e do Senado Federal (PEC 8/2015 e PEC 21/2015), cujo intuito é minimizar grandes níveis de insatisfação social.

No âmbito da Câmara dos Deputados tramitam Projetos de Lei (PL n. 3.453/2004; PL n. 3.458/2004; PL n. 5.742/2005; PL n. 357/2007; PL n.

⁵⁹⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção e ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 176-177.

4.528/2008; PL n. 4.523/2012; PL n. 1.244/2015; PL n. 2.234/2015; PL n. 3.546/2015 e PLP n. 118/2015) e no Senado Federal (PLS n. 8/2015 e PLS n. 229/2015), que em alguma medida procuram disciplinar as promessas eleitorais, o que em função da proteção do princípio da moralidade e da ética tipificam condutas que geram desequilíbrio ao processo eleitoral, trazendo uma grande frustração à coletividade pelo sistemático incumprimento de promessas eleitorais, sejam elas absolutamente inexequíveis ou não realizadas deliberadamente ou por negligência dos agentes políticos eleitos.

4.7.1 Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados

Quanto ao Projeto de Emenda Constitucional n. 10/2011, apresentada em 06.04.2011, de autoria do Deputado Luiz Fernando Machado (PSDB-SP) e outros cujo objetivo é alterar “os artigos 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral”, denominada de “PEC da responsabilidade eleitoral”.

À PEC n. 10/2011, foi pensada a PEC n. 52/2011, apresentada em 12.07.2011, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) e outros com objetivo semelhante àquela na qual ficou apenas — “altera os artigos 48 e 84 da Constituição Federal, prevendo obrigatoriedade de apresentação do Programa de Metas e Prioridades para os governos federal, estaduais e municipais”.⁵⁹⁹

Designado Relator o Deputado João Paulo Lima (PT-PE) apresentou Substitutivo às Propostas de Emenda Constitucional n. 10/2011 e n. 52/2011, em que retira da primeira a previsão da sanção de inelegibilidade para os casos de injustificável descumprimento das promessas eleitorais e faz críticas à técnica legislativa da segunda, quanto à utilização do dispositivo de atribuições do Presidente da República para tratar de atribuições de Governadores e Prefeitos.

⁵⁹⁹ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. PEC n. 10, abril, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

A ideia central das propostas é que o Chefe do Poder Executivo, seja ele Federal, Estadual, Distrital ou Municipal encaminhe no prazo de 120 dias após a data da posse um plano de metas, em que “conterá diretrizes, objetivos, prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública”, tudo isso deverá estar em consonância com as propostas defendidas na campanha e registradas na Justiça Eleitoral, conforme previsto na Lei n. 9.504/1997. O Substitutivo de Emenda fez opção pelo prazo de 120 dias, enquanto a PEC n. 52/2011, dispunha de um prazo de 90 dias, contados da posse.

A matéria da PEC n. 52/2011, apensada à PEC 10/2011, com seu respectivo Substitutivo foi levado a Plenário, em praticamente todas as sessões deliberativas ordinárias de 17.03.2015 a 29.09.2015, ocasião em que o Deputado Leonardo Picciani apresentou Requerimento de adiamento de votação por cinco Sessões, somente voltando a ser pautada em 20.10.2015, não sendo apreciada em face do encerramento da Sessão, daí em diante, permaneceu parada, com situação de “pronta para pauta no plenário.”⁶⁰⁰

4.7.2 Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal

Sobre o assunto em pauta tramitam no Senado Federal duas Propostas de Emenda Constitucional: a PEC n. 8/2015, apresentada em 09.02.2015, pelo Senador Antônio Reguffe e outros e a PEC n. 21/2015, apresentada em 10.03.2015 e outros, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares. Em 23.06.2015, a Mesa do Senado Federal deliberou pela aprovação do Requerimento n. 650, de 2015 para tramitação das respectivas PECs em conjunto. Em 29.03.2016, a Mesa do Senado Federal, a requerimento do Senador Antônio Anastasia, deliberou pelo desapensamento das referidas PECs, passando a tramitar de forma autônoma.

Quanto à PEC n. 8/2015, propõe o acréscimo do artigo 14-A, ao texto constitucional para autorizar a revogação dos mandatos eletivos de quaisquer

⁶⁰⁰ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. PEC n. 10/2011. Informações de tramitação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

cargos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo em decorrência do descumprimento das promessas e compromissos, registrados na própria Justiça Eleitoral, durante a campanha.

Atribuindo competência à Justiça Eleitoral para julgar a ação de revogabilidade de mandato político, sendo legitimado qualquer eleitor, desde que fundamentado no descumprimento das promessas eleitorais, objeto do registro na Justiça Eleitoral. A proposta encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal aguardando designação de Relator, desde 30.03.2016.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2015 pretende acrescentar dois incisos (IV e V) e um parágrafo (12) ao artigo 14, da Constituição Federal, para instituir dois novos direitos ao exercício da soberania popular: (i) o inciso IV com a seguinte redação — “direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo”; (ii) o inciso V para instituir o direito de “veto popular”, e ainda (iii) acrescentando o § 12 para regram que “Transcorridos dois anos da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados”.⁶⁰¹

Sob a relatoria do Senador Antônio Anastasia, a PEC n. 21/2015 foi emitido relatório apresentando Substitutivo de Emenda Constitucional fazendo sérias críticas ao texto original da proposta, no sentido que os instrumentos da revogação de mandato eletivo e do veto popular não trazem as delimitações sobre competência e legitimidade para propô-los. A instituição de revogação de mandato eletivo no âmbito dos Estados e Municípios traria enorme instabilidade política, considerando que muitas variáveis de ordem econômica não estão sob o domínio de Estados e Municípios, pois é o Governo Federal que detém poderes sobre as políticas nacionais (econômica, monetária, cambial e fiscal). Por isso, a apresentação de Substitutivo faz-se necessário.

⁶⁰¹ BRASIL. **Senado Federal**. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 10 jun. 2017.

O Substitutivo de Emenda desfigura por completo a ideia do texto original, conquanto propõe-se um procedimento praticamente inexecutável para revogação do mandato do Presidente da República como (i) subscrição de pelo menos dez por cento do número de eleitores da última eleição; (ii) aprovação por maioria absoluta das duas casas congressuais, sucessiva e separadamente; (iii) aprovada a proposta de revogação pelo Congresso, este convocará o Referendo; (iv) vedação de revogação no primeiro e último ano do mandato; (v) declarado vago, assumirá o Vice-Presidente da República.

Assim, verifica-se que qualquer tentativa de aprovação de instrumentos que viabilizem a participação direta do eleitor no controle dos mandatos eletivos sofrerá fortes influxos contrários no âmbito do Congresso Nacional, em especial, no Senado Federal, casa legislativa mais conservadora.

4.7.3 Projeto de Lei no âmbito da Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados é onde se trava a maior batalha para produzir alterações legislativas capazes de coibir ou reduzir as falsas promessas em campanhas eleitorais, sendo que algumas propostas legislativas são no sentido de tipificar as promessas eleitorais, cujo objetivo seja inquestionavelmente, para tão somente conseguir angariar votos para lograr-se êxito na eleição, considerar-se como estelionato eleitoral, crime comum, sujeito à justiça comum para o devido processamento.

A primeira tentativa de incriminação do abuso de promessas eleitorais inexecutáveis foi de autoria do Deputado Wladimir Costa (SD-PA), com a apresentação do PL n. 3.453/2004, em que propugnava pelo acréscimo do artigo 323-A, à Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral). Cria-se, portanto, a figura do estelionato eleitoral — “prometer, em proveito próprio, durante campanha eleitoral, realizar projetos de investimentos [...], visando exercer influência perante o eleitorado, sabendo ou devendo saber que o cumprimento da promessa é inviável”.

A sanção prevista no PL n. 3.453/2004 é a pena de “detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil

reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)”. Prevê uma agravante para os casos que o crime for perpetrado pela imprensa, rádio ou televisão.

Em 19.08.2005, o Deputado Ney Lopes apresentou o PL n. 5.742/2005, em que se “acrescenta inciso X e § 3º ao artigo 243, e parágrafo único ao artigo 332, do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965). O normativo em pauta insere-se no tema “Da propaganda partidária”, O inciso X tem o significado de coibir a propaganda “que engane ou tenha por objetivo iludir pessoas”, enquanto a inserção do § 3º, trata do conceito do que seria propaganda enganosa — “qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, [...], capaz de induzir em erro pessoas a respeito de candidatos ou partidos [...] que influenciem no resultado do pleito.” O PL n. 5.742/2005, acrescenta um parágrafo único ao artigo 332, também do Código Eleitoral — “a pena será atenuada se cometido contra propaganda que contrarie o artigo 323”.

Verifica-se que as infrações perpetradas em decorrência do normativo a ser criado pelo PL n. 5.742/2005 é simplesmente de conduta vedada, não se constituindo crime eleitoral, mas mera infração administrativa. A atenuante prevista com o acréscimo do parágrafo único ao artigo 332 é de baixa qualidade técnica legislativa.

O PL n. 4.523/2012, apresentado em 10.10.2012 pelo Deputado Nilson Leitão (PSDB-MT) cujo objetivo é acrescentar ao artigo 171, do Código Penal brasileiro (Decreto-Lei n. 2.848/1940), o inciso VII, nos seguintes termos: “deixar o candidato eleito de cumprir as propostas de governo registradas durante a campanha eleitoral”. O referido projeto por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados foi apensado ao PL n. 3.453/2004, em 25.10.2012. Em 31.01.2015 foi arquivado em conformidade com o artigo 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁶⁰² Em 04.02.2015, a requerimento do autor o referido PL foi desarquivado, tramitando em apenso ao PL n. 3.453/2004.

⁶⁰² BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação Edições Câmara, 2017, p. 48. Eis, o que dispõe o artigo 105, do Regimento Interno: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo

Quanto ao PL n. 1.244/2015, de autoria do Deputado Marcos Rogério (PDT-RO), apresentado em 23.04.2015, em que “Dá nova redação ao §1º, e cria o § 3º ao art. 53 da Lei n.º 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições”. O PL n. 1.244/2015 veda a veiculação de propaganda que possa denegrir a imagem de candidato, ridicularizando ou disseminando falsidade de tal forma que coloque o eleitor em erro, cuja sanção é a perda do direito à veiculação de propaganda eleitoral gratuita no dia seguinte.⁶⁰³

O PL n. 1.244/2015 tramita apensado ao PL n. 3.453/2004, entretanto, no contexto de proposições legislativas para coibir promessas eleitorais enganosas, verifica-se que o projeto em tela, é extremamente tímido nesse quesito, porquanto a sanção em decorrência da conduta vedada é tão simplesmente a perda do direito à veiculação de propaganda eleitoral gratuita no dia seguinte.

Quanto ao PL n. 2.234/2015, do Deputado Cabo Daciolo (PTdoB-RJ), apresentado em 06.07.2015, em que acrescenta ao Código Penal brasileiro, o artigo 171-A, tipificando como crime as promessas não cumpridas efetuadas quando em campanha eleitoral por todos os candidatos a cargos eletivos, na esfera do Poder Público, em que tramita apensado ao PL n. 3.453/2004. Traz também a previsão de uma agravante de que “a pena é aumentada até o dobro se o candidato eleito for Prefeito, Governador ou Presidente da República”.

Em 05.11.2015, o mesmo parlamentar apresenta um novo Projeto de Lei (PL n. 3.546/2015), em que tramita apensado ao PL n. 3.453/2004, com a mesma finalidade, entretanto, aperfeiçoando a técnica legislativa e restringindo seu alcance aos candidatos a cargos eletivos para o Poder Executivo, tornando a sanção privativa de liberdade a ser imposta, equivalente à do estelionato comum, e estipulando a pena de multa de vinte mil a cem mil reais. Reincide na qualidade da técnica legislativa, considerando que a Lei n. 7.209/1984, em seu

as: I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV – de iniciativa popular; V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

⁶⁰³ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Projeto de Lei n. 1.244/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215326>>. Acesso em 11 jun. 2017.

artigo 49, criou uma nova formatação para pena de multa que conflita com a da proposta legislativa.⁶⁰⁴

Sob a relatoria do Deputado Félix Mendonça Júnior, o PL n. 3.453/2004, com apensos dos PLs n. 5.742/2005; 4.523/2012; 1.244/2015; 2.234/2015 e 3.546/2015, emitiu em 09.06.2016, parecer e voto nos seguintes termos⁶⁰⁵:

(i) em relação ao PL n. 3.453/2004, considera-o inconstitucional por exigir do candidato prévio registro do seu programa de governo, o que para o relator, isso descaracteriza o mandato representativo, opinando também que o Direito Penal não admite tipos vagos que exija do julgador uma alta valoração da conduta para discernir o que seria promessa não cumprida, tendo em vista inúmeras razões de ordem econômica que poderiam frustrar o incumprimento de tais promessas;

(ii) quanto ao PL n. 5.742/2005, o relator avalia-o como injurídico, eis que as hipóteses do artigo 243, do Código Eleitoral trazem situações que exigem da Justiça Eleitoral imediata intervenção sem que precise de uma extensa dilação probatória, objeto que se pretende incluir (propaganda que engane ou tenha por objetivo iludir pessoas);

(iii) quanto aos PLs ns. 4.523/2012; 2.234/2015 e 3.546/2015 cuja finalidade é tornar crime comum (estelionato eleitoral) as promessas de campanhas eleitorais não cumpridas durante o mandato eletivo. Argumenta o relator que tais matérias de cunho eleitoral, justiça especializada, portanto, há inconstitucionalidade formal em tratar tais comportamentos em lugar impróprio;

(iv) e finalmente, o PL n. 1.244/2015, o relator não encontrou vícios ou óbices constitucionais e legais, votando pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, que dentre os demais projetos de lei acima analisados não

⁶⁰⁴ Cf. Decreto-Lei n. 2.848/1940 – “art. 49 A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa. § 1º - O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário. § 2º - O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.”

⁶⁰⁵ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer Relator PL n. 3.453/2004 e apensos. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1465869&filename=Parecer-CCJC-09-06-2016>. Acesso em: 11 jun. 2017.

trazem, em concreto, nenhuma ação que possibilite desestimular a avalanche de promessas falsas e enganosas ocorridas no período da campanha eleitoral.

Desde 09 de junho de 2016, quando da publicação do Relatório do Deputado Félix Mendonça Júnior, o PL n. 3.453/2004 e seus apensos encontra-se, paralisado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, prontos para pauta.

Em 04.05.2004, o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) apresentou Projeto de Lei n. 3.458/2004 com a finalidade de instituir responsabilidade eleitoral para os ocupantes de cargo majoritário de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal sobre o cumprimento das metas e ações fixadas no programa de governo registrado na Justiça Eleitoral.

Por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ao referido Projeto de Lei foram apensados (i) PL n. 357/2007, de autoria do Deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO); (ii) PL n. 3.819/2015, de autoria do Deputado João Rodrigues (PSD-SC), apresentado em 02.12.2015; (iii) PL n. 4.528/2008, de autoria do Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), apresentado em 17.12.2008; (iv) PL n. 15/2015, de autoria do Deputado Otávio Leite, apresentado em 02.02.2015; (v) PL n. 7.771/2010, de autoria da Deputada Sueli Vidigal (PDT-ES), apresentado em 17.08.2010; (vi) PL n. 2.228/2015, de autoria do Deputado Adail Carneiro (PHS-CE), apresentado em 02.07.2015; (vii) PL n. 882/2011, de autoria do Deputado Luiz Fernando Machado (PSDB-SP), apresentado em 05.04.2011.

Em 27.06.2005, o Deputado Alexandre Cardoso (PSD-RJ) apresenta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Relatório com Parecer fundamentado aprovando, sem ressalva o PL n. 3.458/2004, votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela sua aprovação. Ocorre, porém que não apreciado até o final da legislatura, o projeto foi arquivado por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 31.01.2007. Requerido seu desarquivamento fora deferido pela Mesa Diretora em 10.04.2007. Em 04.02.2009, a Mesa Diretora deliberou pelo apensamento ao PL n. 3.458/2004, o PL n. 357/2007 e o PL n. 4.528/2008,

sendo designada a Relatoria para a Deputada Maria Lúcia Cardoso, em 14.05.2009, emitindo Parecer e Voto em 08.07.2009, pela inconstitucionalidade dos PLs ns. 3.458/2004 e 357/2007; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica do PL n. 4.528/2008, na forma do substitutivo apresentado.⁶⁰⁶

O Substitutivo apresentado ao PL n. 4.528/2008 trata tão somente de acrescentar o artigo 11-A, à Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), tornando obrigatório o registro na Justiça Eleitoral dos programas e propostas defendidas pelos candidatos a mandatos eletivos. Essa matéria já foi incorporada à Lei n. 9.504/1997, por meio da Lei n. 12.034/2009, denominada de minirreforma eleitoral, ao acrescentar o inciso IX, ao seu § 1º, do artigo 11. Entretanto, tais projetos encontram-se paralisados na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando pauta.

Após apresentação do Substitutivo ao PL n. 4.528/2008, outros projetos de lei foram apensados ao PL n. 3.458/2004, que foram (i) o PL n. 3.819/2015, de autoria do João Rodrigues (PSD-SC); (ii) o PL n. 15/2015, de autoria do Otávio Leite (PSDB-RJ); (iii) o PL n. 7.771/2010, de autoria da Deputada Sueli Vidigal (PDT-ES); (iv) o PL n. 2.228/2015, de autoria do Deputado Adail Carneiro (PHS-CE) e; (v) o PL n. 882/2011, de autoria do Deputado Luiz Fernando Machado. Em 03.06.2015, foi designado novo relator, o Deputado Rodrigo Pacheco (PMDB-MG), cujo relatório e parecer não foi elaborado até então.

Em relação ao conteúdo dos PLs n. 3.819/2015; 15/2015; 7.771/2010; 2.228/2015 e; PL n. 882/2011 é importante ressaltar que a linha básica das respectivas proposições legislativas é tipificar as condutas de promessas não cumpridas, no decorrer do mandato eletivo como crime de responsabilidade a ser apurado na forma da Lei n. 1.079/1950.

4.7.4 Projeto de Lei no âmbito do Senado Federal

No Senado Federal, considerando tratar-se de uma base parlamentar fortemente conservadora, não tramita nessa casa, nenhum Projeto de Lei de

⁶⁰⁶ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. PL n. 3.458/2004. Tramitação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=251325>. Acesso em: 11 jun. 2017.

vanguarda em questões de coibir promessas eleitorais enganosas, por ocasião das campanhas eleitorais.

Há destacar-se o PLS 203/2016 — Complementar, de autoria do Senador Wilder Morais, apresentado em 10.05.2016 e o PLS 229/2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), ambos tratando de Direito Financeiro, em que fazem constar discretamente exigência legal para compatibilizar o programa registrado na Justiça Eleitoral com o Plano Plurianual — PPA, a ser apresentado pelo Governo que se inicia em até 120 dias, contados da data da posse.

Registre-se que o PLS 229/2009, apresentado em 28.05.2009, recebeu a relatoria do Senador Ricardo Ferraço, em que apresentou Substitutivo aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos — CAE, levado a Plenário foi aprovado com alterações em 07.06.2016, encaminhado à Câmara dos Deputados em 21.06.2016, que se tornou o PLP n. 295/2016. Em 17.11.2016, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decide criar uma Comissão Especial, aguardando instalação. Nesse PLS a única pertinência com o tema abordado nessa pesquisa resultou na disposição do artigo 74 (que trata do controle social dos gastos governamentais).⁶⁰⁷

No próprio desenvolver desta pesquisa, deparou-se com uma extrema dificuldade na coleta de dados governamentais. Na linguagem de tecnologia da informação diz-se que os dados não são amigáveis, ou seja, não são acessíveis com buscas simples. Exige do pesquisador paciência, tentativas e erros na coleta de informações públicas. Especialmente nas questões orçamentárias/financeiras de realização de ações ou programas inscritos na Lei Orçamentária Anual — LOA. O PLP 295/2016 que tramita na Câmara dos

⁶⁰⁷ BRASIL. **Senado Federal**. PLS-Complementar 229/2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931973&disposition=inline>>. Acesso em: 11 jun. 2017. Cf. dispõe “Art. 74. O controle social constitui direito do cidadão, garantido pelos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, e exercido nos termos desta Lei Complementar, sem prejuízo de outras disposições legais que venham a ampliar seus recursos e prerrogativas. § 1º O direito ao controle social assegura a qualquer cidadão o acesso concomitante e posterior, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a dados primários relevantes, incluídas todas as informações relativas às finanças públicas e outras contábeis não orçamentárias, observadas as ressalvas constantes de lei específica. § 2º Qualquer cidadão, associação, sindicato, organização social ou partido político é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos de controle interno e externo.”

Deputados emprestará ao princípio da transparência um extraordinário avanço de acessibilidade de informações governamentais.

4.8 Horizonte de sanções aplicáveis no Brasil para as recorrentes crises político-institucionais

A improbidade, a desonestidade, a má-fé, a falta de respeito para com o próximo, a deslealdade, e outras tantas mazelas de cunho ético não são exclusividade da cultura brasileira. Outros povos também sofrem em maior ou menor medida com tais flagelos. Outras nações têm encontrado modelos de sistema político que se não resolvem, pelo menos, reduz os impactos que produzem as crises de longa duração. Tais crises iniciam, normalmente, a partir de crises econômicas, altas taxas de desemprego e inflação, muitas vezes causadas por descontrole fiscal, outras por catástrofes da natureza, outras tantas por revoluções e guerras com vizinhos.

Na história recente da política brasileira, a estabilidade política tem sido espasmódica, representada por curtos períodos de tempo. Desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o País sofre recorrentemente em razão de instabilidade política. Todos os demais fatores causadores de instabilidade têm passado à margem do território brasileiro. Não se tem guerras com vizinhos, não se tem catástrofes da natureza, nem grandes epidemias que possam produzir fluxos migratórios capazes de gerar instabilidade política.

O certo é que todas as vezes que o sistema econômico e financeiro esteve ameaçado, o Presidente da República foi apeado do Poder. A força do capital é maior que qualquer outra ideologia. Segundo Yuval Harari, o capital é mais forte que qualquer religião, mais que islamismo, que o induísmo, que o budismo, que o cristianismo, o que faz crer, ser o capital a própria religião.⁶⁰⁸

No início da segunda metade do século XX, a Europa ocidental passou por problema semelhante ao que a América Latina convive atualmente — instabilidade política recorrente — o que fez adotar o sistema parlamentarista como regra, mais ágil e célere para afastar a equipe de governo que não

⁶⁰⁸ HARARI, Yuval Noah. **Uma breve história da humanidade**: sapiens. Tradução de Janaína Marcoantônio. São Paulo: L&PM, 2016, p. 15-18.

estivesse conseguindo manter a estabilidade econômica no País. Foi assim, com Alemanha, a Itália, Portugal e outros tantos. O único País que adota o Presidencialismo sem sobressaltos tem sido os Estados Unidos da América, por questões singularíssimas que não cabe aqui discorrer.

4.8.1 O mandato revocatório americano — *recall*

O sistema de revogação de mandato presente em dezoito estados americanos é diversificado e com peculiaridades locais. Utilizado apenas no âmbito dos entes federados municipais e estaduais, não existe na esfera federal. É instrumento político de destituição de agentes públicos eleitos ou nomeados para cargos públicos. Trata-se de norma local, em que cada município tem suas próprias regras. No âmbito estadual, da mesma forma, apesar de muitas tentativas de *recall* estadual, na história americana ocorreu apenas duas vezes, no Estado do Oregon, em 1821 e na Califórnia em 2003, quando o Governador Gray Davis foi destituído e eleito o famoso ator americano Arnold Schwarzenegger⁶⁰⁹.

Apenas para ilustrar, o sistema *recall* americano, no âmbito estadual é difícil de ser utilizado. Exige-se a assinatura de 12% do eleitorado para requerer a abertura do processo de *recall*. Cada local tem suas exigências, outros exigem 25%, um quorum altíssimo. Na maioria dos Municípios, a abertura do processo de *recall* requer um depósito de caução para garantir os custos da eleição e evitar pedidos infundados sem apoio da população, com intuito apenas de desestabilizar o governante.⁶¹⁰

O grande fundamento do instrumento de revogação de mandato é a possibilidade de uma ativa participação popular. O sistema americano somente é efetivo no âmbito municipal, em que o eleitor está mais próximo dos governantes, fato que provavelmente se repetiria no Brasil, se aqui fosse adotado. Há considerar que a última iniciativa popular foi para coletar assinaturas do projeto anticorrupção, levou mais de seis meses e coletou um

⁶⁰⁹ USA. **Secretary of State**. California statewide special election. Disponível em: <<http://vigarchive.sos.ca.gov/2003/special/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

⁶¹⁰ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 20.05.2009. 152 p. Tese. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009.

pouco mais de dois milhões de assinaturas, menos de 2% do eleitorado nacional. O que se pode inferir da possibilidade remota de tal instituto prosperasse no Brasil, no âmbito federal.

4.8.2 A proposta brasileira de revogação de mandato

A natureza passiva, sob o aspecto político da população brasileira tem demonstrado a baixa iniciativa para solução dos problemas nacionais. Reúne-se em estádios dezenas de milhas de torcedores de futebol; outras centenas de milhares em eventos religiosos, outros tantos em shows musicais, entretanto, em movimentos para modificar o sistema político brasileiro a população permanece inerte. Sem a efetiva participação popular não haverá mudanças.

A classe política, salvo raríssimas exceções, dela faz profissão ou realização patrimonial, cujas competências e habilidades estão alicerçadas no uso da oratória, abuso do poder econômico, do financiamento ilícito das campanhas eleitorais, interesses de corporações sindicais patronais e de trabalhadores e no mais puro instinto de autopreservação, traça suas ações para a manutenção ou alterações insignificantes do *status quo*. A liturgia empregada é a mesma dos ilusionistas, mesmo às vistas, o povo não consegue enxergar. Falta liderança revolucionária, de mudança com os mesmos instrumentos — a oratória, o ilusionismo, para acordar a massa manipulável em direção à inconformidade, à irreverência e à liberdade.

É necessário que se crie um sistema político desestimulador para os estelionatários da vontade popular, que o exercício do mandato eletivo seja um tributo temporário e não definitivo, em permanente rotatividade que só os probos tenham estímulos para o seu exercício. Nada justifica a passividade da segunda maior cidade do País — o Rio de Janeiro — centro de conservação da maior cultura nacional, população ajoelhada assistindo o completo desmoronamento do Estado, sitiado por delinquentes em morros, em rodovias, em vias expressas, em gabinetes de altas autoridades públicas e, incrustados nas forças policiais.

A solução mesmo parecendo distante e remota é a força jovem do

Ministério Público, da Polícia Federal, de algumas poucas instituições, imbuídos no combate à grande criminalidade, arregimentando um contingente de argumentos para fazer o Poder Judiciário reinterpretar a Constituição quanto aos aspectos do poder soberano do povo, do exercício direto dessa soberania, quiçá, possa produzir uma nova ordem político-institucional menos maculada de vícios, pois a esperar pelo Poder Legislativo, passarão algumas gerações.

A proposta de Emenda à Constituição n. 21/2015, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares é a única que, se aprovada, poderia colocar um freio nos sistema político vigente. Naquela proposta haveria a inclusão de dois incisos ao artigo 14: IV — direito de revogação, individual e coletivo; V — veto popular. Os dois institutos dependeria, ainda de uma Lei Complementar para estabelecer os parâmetros que se dariam esses direitos. Há o risco de que, mesmo aprovada, os efeitos serão pífios, pois foi o que ocorreu com os outros dois institutos de participação direta do cidadão — o plebiscito e o referendo — que dependem de autorização do Congresso para sua realização. Nesse ponto, ficaria esdrúxulo o instituto, como o Congresso autorizaria o povo votar sua própria dissolução. Encontra-se paralisada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sob a relatoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG).

No período em que a Lei n. 101/2000 esteve em votação na Câmara dos Deputados, os partidos de oposição usavam como maior argumento para desclassificar a importância daquele projeto, era de que não se combatia a corrupção. Quando se tornasse lei, não poria freios no sistema corrupto que vigorava.

Com a entrada em vigor da Lei n. 10.028/2000 que criminalizou as condutas dos agentes público contra as finanças públicas, prefeitos de todo País fizeram caravanas para Brasília pedindo revogação daquela lei, sob pena de inviabilizar as administrações municipais. Não se revogou, entretanto, até o momento nenhum crime contra as finanças públicas chegou a ser apreciado pelos tribunais superiores, em grau de recurso. Não funcionou como desestímulo à prática de condutas lesivas ao erário público, pois, por força do artigo 44, do Código Penal, atendidos alguns requisitos, a pena privativa de

liberdade poderá ser substituída por restritiva de direitos, ou ainda, por ser crime de competência do Juizado Especial Criminal, regido pela Lei n. 9.099/1995, seu artigo 89, permite a suspensão condicional do processo, considerando que as penas mínimas, em abstrato, de todos os tipos penais (CP, artigos 359-A a 359-H) não ultrapassam um ano.

4.9 Conclusões parciais

O que se verifica nesse espectro de análise da responsabilidade dos governantes, em especial, do Presidente da República, em face das promessas laboradas no calor da campanha eleitoral, posteriormente, ao assumir o cargo, não foi capaz de cumpri-las é fato extremamente complexo. Analisado sob vários ângulos, se inexecutável desde sua origem, se inexecutável por acontecimentos supervenientes, decorrentes de novas alianças ou fatos que extrapolem a diligência média do administrador, como fatores econômicos internacionais, dentre outros.

Por outro lado, verifica-se uma luta, no âmbito do Poder Legislativo, com claros objetivos de colocar um freio, no sistema político, que possa minimizar os impactos negativos de promessas eleitorais vazias e absurdas, entretanto, os vários projetos de lei, até de Emenda Constitucional, tramitam no Congresso Nacional, sem que encontre partidos com efetivos desejos de mudança. A manutenção do *status quo ante* é a regra.

A força dos arranjos institucionais impedem mudanças que possam comprometer o leque de privilégios e benefícios alcançados por grupos de pressão, de interesses, neles incluídos muito fortemente as categorias sindicais organizadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo sem ter evitado os grandes desvios de recursos públicos por atos de corrupção, pôs freios, no exagero dos desequilíbrios fiscais produzidos pelos Estados e Municípios.

CONCLUSÕES FINAIS

É melhor lançar-se à luta em busca do triunfo mesmo expondo-se ao insucesso, que formar fila com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito; E vivem nessa penumbra cinzenta sem conhecer nem vitória nem derrota (Theodore Roosevelt).

Olhando pelo retrovisor da história é inequívoca a constatação que a humanidade tem evoluído. Apesar de todos os hiatos de aparente retrocesso, o indivíduo atual é bem melhor do que de três séculos atrás, tanto no ocidente como no oriente. O Direito tem servido à pacificação social, reduzindo conflitos e aproximando povos. O homem hobbesiano não existe, ainda que alguns acreditem nascer com o indivíduo o DNA da maldade.

Esse andar para frente que caminha a humanidade torna-a, em seu conjunto, mais solidária, mais fraterna e mais “humana”. O Direito não é o fim, é meio servil de harmonia e desbastamento das arestas que os círculos de convivência social, naturalmente, são geradas, próprias, da natureza humana. O ser humano está satisfeito. Não. A insatisfação e a irreverência é a alma do progresso social, sua busca constante pela justiça, pela melhoria de vida, pela longevidade incutem-lhe para o rompimento da estática.

É a dinâmica, mãe de todas as matrizes, que move os sentimentos humanos. O ser humano, ser dos seres, não vaga perdido na escuridão do universo. Está presente com desígnios, grandes e pequenos, cada qual com o seu. É engrenagem capaz de modificar e transformar, por si e por outrem o universo que o circunda. É a própria natureza, cujo único sentido é a presença humana. É o indivíduo o grande problema da natureza, que a destrói, que a consome, que a desrespeita, mas, sua única solução. Só o ser humano pode mudar o próprio ser humano.

A presença do ser humano, nos cinco continentes, retratando entre eles, uma enorme diferença cultural, diversidade e desigualdades, ricos e pobres, desenvolvidos e não desenvolvidos ou ditos em desenvolvimento, aparentando-se viverem em séculos diferentes, uns mais ativos e outros mais

passivos. Todos insatisfeitos, em busca, uns do Poder pelo poder, outros, tão somente em busca da felicidade, mas todos inquietos em busca, muitas vezes, sem saber de quê.

Sendo o indivíduo, o ser gregário por excelência, necessitado do permanente contato com seus semelhantes, e exatamente em decorrência dessas relações, emergiriam atritos e conflitos que a priori, eram resolvidos pelo líder do grupo, normalmente, o mais forte e mais valente ou mais sábio. Assim caminhou a humanidade durante séculos a fio. Os arranjos sociais tornaram-se maiores e mais complexos, seus conflitos agigantaram-se, instrumentos de garantia da paz social foram modernizados. Nasceu a política, o que na realidade, não nos tempos modernos, mas desde a existência do ser humano no menor grupo social. Hoje, ela se faz presente mais do que dantes. É imprescindível, a política é a única e última solução. Não existe sociedade sem política, amaldiçoem-na, joguem-lhe todas as pragas, ainda assim, sobreviverá.

O Direito é instrumento político convencional, sangue que flui nas veias do tecido social para irrigar-lhes a harmonia, pacificar-lhes os ânimos, arrefecer-lhes as brutalidades. Ser garantia dos fracos sobre os fortes, dos oprimidos sobre os opressores, dos súditos sobre os reis, dos pobres sobre os ricos. O Direito é filho primogênito da Política e ascendente da sociedade livre, equânime e fraterna.

Ao longo dos séculos construíram-se sistemas políticos autoritários, autocráticos, aristocráticos, plutocráticos, e mais predominante, nos tempos atuais o sistema democrático. Mesmo tendo a democracia nascido na Grécia antiga, as modernas democracias em nada se assemelham àquelas. O governo do povo, pelo povo e para o povo é construção recentíssima, considerando que até pouco tempo a mulher não tinha direito a voto. O sistema democrático brasileiro que o Constituinte de 1988 engendrou prevê uma democracia representativa com possibilidade direta de participação popular.

A participação popular prevista constitucionalmente deixou a desejar ao estabelecer os instrumentos do Referendo e Plebiscito ao inteiro alvedrio do Congresso Nacional, sem o qual, tais mecanismos não se sustentam. Qualquer

participação popular direta depende exclusivamente dos interesses políticos do Congresso Nacional. Em decorrência desse fato, aliado à crise do mandato representativo, traçou-se uma argumentação jurídico-lógica para estabelecer um vínculo jurídico entre representantes e representados, quando aqueles por ocasião das campanhas eleitorais ofertarem suas propostas de governo e as ações e omissões, no decorrer do mandato, que levem ao incumprimento daquelas promessas.

A construção do Direito nasce do seu elemento mais básico — a relação jurídica — conector do dever-ser, sucedâneo do simples ser. Dessa relação jurídica espraia-se todo o Direito. Dela vem a obrigação, cujo objeto é sua eficaz prestação em que se matura pelo vínculo jurídico criado entre aquele que efetuou uma promessa e a coletividade que em suas legítimas expectativas concedeu-lhe, em confiança, na mais estrita boa-fé, o seu respectivo voto. Existe, um nexó de causalidade entre o promitente e a coletividade, como elemento de direito difuso, representando o sujeito passivo.

O maior desafio é identificar o dano como elemento imprescindível da responsabilidade. Não há responsabilidade sem dano. Ainda que haja o incumprimento da promessa de campanha eleitoral, não identificado o dano concretamente, inexistente relação de causalidade, o que por vias oblíquas não há se falar em responsabilidade. Entretanto, a própria Constituição Federal estabelece o dano moral autônomo, do dano material. O Código Civil trilhou na mesma linha — artigo 186 — “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (destacou-se).

Atentar contra a honradez, a boa-fé do cidadão, prometendo-lhe o que não pode cumprir ou deliberadamente, sem justa causa, não quiser cumprir, estará violando direito alheio e causando, dano, ainda que exclusivamente moral, em função da frustração de suas legítimas expectativas. A confiança outorgada ao candidato eleito, não pode ficar inteiramente desvinculada por ocasião da assunção do mandato eletivo. A sociedade, as instituições, em particular o Ministério Público, na qualidade de *custos legis* deverá imbuir-se nessa importante e desafiadora missão, de fiscal da lei.

Estabelecido a relação jurídica válida entre o candidato a cargo eletivo no âmbito do Poder Executivo, ditada pela Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 11, § 1º, inciso IX, em que determina o registro da proposta formulada pelos candidatos a cargos eletivos na esfera do Poder Executivo e que serão defendidas no decorrer da campanha eleitoral. Esse é ponto de início da formação da relação jurídica.

Poder-se-ia dizer, naquele momento, o candidato não está sujeito aos princípios da Administração Pública, porque ainda não é agente público. Tal argumento não se sustenta pela simples razão de que, em regra, o ilícito não ocorre no registro das propostas ou promessas, ou mesmo durante a campanha eleitoral, exceto, nos casos de patentes fraudes, combatidas pela legislação eleitoral (Lei n. 9.504/1997). Nos casos, objeto último desta pesquisa, que é a inexecutabilidade das propostas no curso do exercício dos mandatos, é possível fixar-se a relação de causalidade. O que, dependendo da natureza da proposta, verificar-se-á seu cumprimento ou possibilidade de cumprimento ainda no decorrer do mandato eletivo.

Na análise do conjunto do ordenamento jurídico, o candidato aos cargos elegíveis do Poder Executivo, devem formular suas propostas ou programas de governo em compatibilidade com os objetivos fundamentais da República, estatuídos na Constituição, em seu artigo 3º. Qualquer proposta ou programa de governo que contrarie aqueles ditames já nascerá com a mácula da ilicitude, pois contrária ao direito. É certo que o Tribunal Superior Eleitoral não faz juízo de valor de tais programas de governo apresentados, mas, nada impede que todos os legitimados, possam propor, desde logo, medidas judiciais cabíveis para repelir tais abusos.

As variáveis que possam interferir para a não realização das promessas eleitorais, dos cargos em mandatos eletivos no âmbito do Poder Executivo são incalculáveis. O governante terá desafios na alocação de recursos públicos desde seu primeiro dia de governo. Encontrará uma lei orçamentária vigente que fora aprovada por seu antecessor, em regra, quando não se tratar de reeleição. Por natureza, os recursos são escassos e as necessidades infinitas. Há intensa luta e intrigas interpoderes e intrapoder.

Os arranjos institucionais se articulam de forma corporativista para a manutenção de benefícios e privilégios. São poderosos grupos de pressão, grupos de interesse, lobbies, *rent-seeking*, e os próprios arranjos partidários corporativos. Só um governo muito forte resiste a tantas pressões. O modelo político brasileiro, altamente corporativista, tanto nas ideologias de direita, de esquerda como de centro, todos, indistintamente guerreiam por privilégios fiscais, maiores lucros, maiores salários e criam recorrentemente déficits na arrecadação fiscal.

Setores da indústria pressionaram o governo de Dilma Rousseff por renúncia fiscal que em seus cinco anos de mandato, a arrecadação fiscal foi reduzida em cerca de R\$ 300 bilhões, equivalente ao custo do bolsa-família por dez anos. Os arranjos institucionais são capazes de desestabilizar qualquer governo. Os mesmos grupos empresariais beneficiados por desonerações de IPI, Folha de Pagamento, foram os mesmo que financiaram a derrubada do mesmo governo do qual recebia privilégios, pois já não se identificavam com os rumos que a economia abraçava.

Por outro lado, vem crescendo a interferência, na alocação de recursos orçamentários, por intermédio da judicialização da saúde pública. Mais nos Estados e Municípios e um pouco menos na União, mas que produz alto grau de insegurança jurídica na execução orçamentária, considerando que a alocação de recursos por decisão judicial é vetor de dispersão no controle do orçamento público, tendo o administrador público que fazer escolhas das rubricas sacrificadas. Os tribunais superiores já pacificaram que diante do mínimo existencial, a reserva do possível não pode ser levada em consideração.

A Constituição Federal no Capítulo que trata das Finanças Públicas traz todo o arcabouço jurídico para o controle institucional dos gastos públicos, devendo obedecer aos ditames nas leis ali exigidas, como a Lei n. 4.320/1964, a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei n. 10.028/2000, todas disciplinam o controle do orçamento público. A sociedade em conjunto com as instituições autorizadas deverá ficar vigilante à execução do orçamento. Essa vigilância deve ser exercida por todos, com mais rigor pelo Ministério Público e os

tribunais de contas. Embora os sistemas informatizados de Portal do Governo Federal não seja “amigável”, o governo federal pôs à disposição da sociedade o Portal de Acesso à Informação, em que o solicitante cadastra-se e registra o pedido, que em até 15 dias o órgão da Administração Pública Federal, disponibiliza arquivo para *download*.

Na seção 2.8 (Capítulo 2) fez-se uma detida análise dos principais gargalos que aflige a estabilidade e desenvolvimento social do Brasil. Os três pontos de maior densidade na problemática das recorrentes promessas incumpridas. A educação, a saúde e a segurança pública. Essas são as áreas de prioridade do Estado, cujos apelos eleitores são mais sensíveis e por isso mesmo que mais facilmente consegue angariar votos. Nessas áreas ocorre uma forte concorrência entre os três entes da federação. São por natureza intercambiáveis, não podem ser tratadas separadamente, as deficiências de uma impactam as outras e se retroalimentam. Isso é plenamente perceptível pelos indicadores apontados na seção 2.9.

Da análise das promessas e propostas registradas na Justiça Eleitoral pela campanha presidencial vencedora do pleito de 2014, extrai-se que o documento “Programa de Governo Dilma Rousseff: um novo ciclo histórico”, que ensejou o cumprimento da exigência da Lei n. 9.504/1997, artigo 11, § 1º, IX, é um programa genérico, vago, superficial, em que não aponta ações concretas para atingir os objetivos propostos. Portanto, é um programa de difícil aferição jurídica. Entretanto, esse fato por si só, não pode ser considerado para furtar-se da exigência social para a efetiva e eficiente aplicação dos recursos públicos, de modo a ensejar o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estatuídos na Constituição Federal, em seu artigo 3º.

O que se pode concluir em relação às promessas absolutamente inexequíveis (física e juridicamente) é que elas se constituem em fraude eleitoral, devendo ser objeto de impugnação na própria Justiça Eleitoral, no prazo de 15 dias, contados da Diplomação, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu artigo 14, § 10, *in fine*. Nesses casos, a lisura do processo eleitoral foi corrompida, maculando a livre e regular concorrência que deve

imperar entre os candidatos, que constitucionalmente tais atos estão no mesmo nível de abuso do poder econômico e corrupção.

Ocorrerá caso em que a inexecução decorrerá da livre e consciente vontade do governante ao fazer escolha de outra política pública que não a constante das promessas formuladas. Nesses casos, deverá ser analisada as razões e justificações da escolha, sob pena de incidir em improbidade administrativa pela frustração perpetrada contra a coletividade em afronta ao princípio da moralidade administrativa. No âmbito federal, o Presidente da República deverá responder por crime de responsabilidade, na forma da Lei n. 1.079/1950 e concomitantemente, por improbidade administrativa, na forma da Constituição Federal, artigo 37, § 4º. É bem verdade que este não é o posicionamento do STF, considerando decisão de 2007, na Reclamação 2.138/DF sobre improbidade administrativa que envolveu o ex-Ministro de Ciências e Tecnologia Ronaldo Sadenberg.

Quanto a responsabilidade do agente político de promessas eleitorais não cumpridas em decorrência de novo alinhamento ideológico por força das coalizões perpetradas para garantir a governabilidade é fato inquestionável e que não se pode desprezar. Ou se faz as coalizões necessárias ou não se governa, a opção será sempre a primeira. Nesses casos, a linha de somreamento do Poder discricionário do Executivo é muito ampla. Entretanto, deverá ser verificada a justificação nos parâmetros constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

As promessas eleitorais não realizadas por fatos extraordinários, imprevisíveis, ou se previsíveis, incalculáveis, e supervenientes, nesses incluídos os casos fortuitos e de força maior. Não há falar-se em responsabilidade quando não existe relação de causalidade, pois essa é condição primeira para atribuição daquela. No Direito Privado é possível assumir os danos decorrentes de caso fortuito ou força maior quando expressamente declarados no contrato, o que não é o caso. Portanto, o agente público não responderá por essa espécie de acontecimentos.

Assim, em conclusão final, diz-se que o Presidente da República deve responder pelas frustrações causadas à coletividade em decorrência de

promessas ou programas, registradas ou divulgadas no decorrer da campanha eleitoral. Mais que qualquer outro agente público, o primeiro mandatário do Estado deve respeitar a Constituição Federal, sobre a qual jurou cumpri-la no ato de posse. As sanções aplicáveis deverão ser as consignadas na Lei n. 1.079/1950 e as da Lei n. 8.429/1990, se no decorrer do mandato, as que não coincidirem com as da Lei de Responsabilidade. Se o fato imputado também constituir-se crime contra as finanças públicas, as sanções previstas no Código Penal, artigos 359-A a 359-H.

REFERÊNCIAS

Doutrinárias

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

_____. **A era do imprevisto: a grande transição do século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 15-16.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. *Análise Social* (Lisboa), v. 28, p. 159-180, 2008. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/?page_id=16>. Acesso em 11.01.2017.

AGESTA, Luis Sanchez. **Principios da teoría política**. 3. ed. Madri: Nacional, 1970.

ALBUQUERQUE, Claudiano M.; MEDEIROS, Márcio B; SILVA, Paulo H. F. da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2 ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

Anuário Brasileiro da Educação Básica — 2016. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2016.pdf>. Acesso em 07 ago. 2016.

Anuário Brasileiro de Segurança Pública — 2016. Fórum brasileiro de segurança pública, ano 10, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Murilo de. **Reforma política: o debate inadiável**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ARELLANO, José Padilla. La reglamentación de las promesas de campaña para ocupar los cargos de elección popular en México, y el fortalecimiento de

los medios de control de La constitucionalidad. **Revista Mexicana de Estudios Electorales**, 2014. Disponível em: <<https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/151>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002.

ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças corporativas e valor**. São Paulo: Atlas, 2014.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. Atualização de Rosolea M. Folgosi. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AUBERT, Jean-François. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchatel, Suíça: Ides et Calendes, 1967, v. 2.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: UNESP, 2015.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall — a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 20.05.2009. 152 p. Tese. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 39. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

_____. **Introdução a ciência política**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: aspectos gerais**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>> Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Global economic prospects and the developing countries. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/285571468337817024/31043636020050012014722/additional/multi0page.pdf>>. Acesso em: 31.07.2016.

BARBERO, Domenico. **Il sistema Del diritto privato**. Torino: UTET, 1993.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARRAL, Welber. **Direito e desenvolvimento: um modelo de análise**. In: BARRAL, Welber. **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento (org.)**. São Paulo: Singular, 2005.

BARROS, Alexandre. **O ESTADÃO**. Caderno Política. São Paulo, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-perigo-das-promessas-cumpridas,631810>>. Acesso em 01 mar. 2017

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil**. In: IPEA — Textos para Discussão 857. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4400>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. Barroso diz lamentar condenação de Genoio por ele ter combatido ditadura. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2013. Entrevista concedida a Maria Oliveira.

_____. **Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BETTI, Emílio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos: teoria geral e dogmática**. Tradução de Karina Jannini. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Crimes de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BISCARETTI, Paolo di Ruffia. **Direito constitucional: instituições de direito público**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

BOLETIM OCDE. **Education at a Glance**: OECD indicators. Disponível em: <<https://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Constituição e normatividade dos princípios**: discursos e prefácios. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Teoria do estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. **Agência Nacional de Águas**. Termo de Referência. Disponível em: <http://interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes_Docs/Attachments/32/TDR_PNS_H_Preliminar.pdf>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. **Banco Central do Brasil**. Carta Aberta de que trata o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2016.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Banco Central do Brasil**. Demonstrações financeiras. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/inffina/be201612/Demonstra%E7%F5es_dez2016.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. **Câmara dos Deputados**. PEC n. 10, abril, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Câmara dos Deputados**. Projeto de Lei n. 1.244/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215326>>. Acesso em 11 jun. 2017.

_____. **Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/index.php/estatistica/237-frota-veiculos>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. **IBGE — Censo demográfico 2010**. Disponível em:
<<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/educacao.html>>.
Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. **IBGE**. IPCA — Série histórica. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em 26 fev. 2017.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 20142016. — Brasília: Inep, 2016.

_____. **INEP - Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEADATA**. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **Ministério da Fazenda**. Resultado do PIB 2015. Disponível em:
<<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/marco/resultado-do-pib-de-2015>>.
Acesso em 24 fev. 2017.

_____. **Ministério da Integração Nacional**. Integração do Rio São Francisco. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/projeto-sao-francisco/38-programas-ambientais>>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública — ENASP. Disponível em:
<<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/enasp>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

_____. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Crack, é possível vencer. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em 14 abr. 2017.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**. Conferência do Clima — COP21. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/com-proposta-mais-ambiciosa-Brasil-chega-a-COP21-como-importante-negociador-mundial-do-clima>>. Acesso em 03 mar. 2017.

_____. **Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/consorcios-publicos>>. Acesso em 01 mar. 2017.

_____. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Ministério da Saúde.** Unidade de Pronto Atendimento. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/454-sas-raiz/dab/upa/l1-upa/9667-documento-prioritario>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

_____. **Portal Brasil.** Participação de fontes renováveis tem forte influência na baixa emissão de dióxido de carbono no País, aponta Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/10/emissao-de-gases-do-efeito-estufa-no-brasil-e-32-menor-que-media-mundial>>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. **Presidência da República.** Legislação. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei>. Acesso em 17 mar. 2017.

_____. **Procuradoria Geral da República.** MPF lança dez medidas para combater a corrupção e a impunidade. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-dez-medidas-para-combater-a-corrupcao-e-a-impunidade>>. Acesso em 17 mar. 2017.

_____. **Programas do Governo.** Disponível em: <http://www.programadogoverno.org/>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

_____. **Receita Federal do Brasil.** Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/distribuicao-renda-e-riqueza/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2017.

_____. **Secretaria de Governo da Presidência da República.** Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei/copy4_of_pl-2014>. Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional.** Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. **Senado Federal.** Atividade Legislativa. Projeto de Lei 588, de 2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123049>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. **Senado Federal**. Atividade Legislativa: Projeto de Lei 654, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. **Senado Federal**. Projeto Decreto Legislativo 117/2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931010>>. Acesso em 11 mar. 2017.

_____. **Senado Federal**. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 10 jun. 2017.

BRASIL. **Senado Federal**. PLS-Complementar 229/2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931973&disposition=inline>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. **Senado Federal**. Resolução Senado Federal n. 40/2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão TC 011.350/2015-6, j. Plenário 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/data/files/D3/A2/51/DF/01B98510784389852A2818A8/011.350-2015-6%20PNE.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/2014/680/BR/280000000083/propostas#%2F2014>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resultado plebiscito de 1993. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Partidos em formação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BREMAEKER, François E. J. de; TAUILL, Roberto A. Justiça fiscal para os Municípios: uma proposta de emenda constitucional. **Revista Observatório de Finanças Municipais**. Rio de Janeiro, 28 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.

_____. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

BUJANDA, Fernando Sainz de. **Lecciones de derecho financiero**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1979.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução na França**. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Microcrédito produtivo orientado Caixa**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/crescer/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 01 mar. 2017.

CALDAS, Suely. O limite da irresponsabilidade. **O Estadão**, 25 jul. 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-limite-da-irresponsabilidade-imp-,585718>>. Acesso em 14 jul. 2017.

CÂMARA, Jacinto Arruda. Rescisão dos contratos administrativos. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (coord.). **Tratado de Direito Administrativo: Licitação e contratos administrativos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 225-236.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. V. 1. Franca:

Lemos & Cruz, 2004.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **Segurança jurídica e a eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Juruá, 2014.

CARRIO, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Controle da administração pública e responsabilidade do estado: controle social. In: DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Ática, 2004.

CERQUEIRA, Daniel R. C. et al. **Análise dos custos e consequências da violência no Brasil**. In: Textos para discussão n. 1284. Brasília: IPEA, jun. 2007

CERQUEIRA, Daniel R. C.; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. In: Textos para Discussão n. 956. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2003.

CIARLINI, Álvaro Luis de A. S. **Direito à saúde: paradigmas procedimentais e substanciais da constituição**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CINGOLANI, Luciana. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. Disponível em: <<http://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em 18 jan. 2017.

COELHO, Inocêncio Mártires. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998. Brasília: Senado Federal.

COELHO, Isaías. **Tributação e crescimento econômico**. In: SANTI, Eurico M. Diniz de (org.). Tributação e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Obrigações de meio, de resultado e de garantia**. Doutrinas Essenciais: obrigações e contratos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. I.

_____. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONDÉ, Luiz Felipe. **Crítica e profecia: a filosofia da religião em Dostoiévsk**.

São Paulo: 34, 2003.

CONEGLIAN, Oliver. **Propaganda eleitoral**. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CONTI, José Maurício. Comentários ao artigo 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 204-258.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTO, João Gilberto Parenti. **Decifrando um enigma chamado brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Mazza, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**: artigos 1º a 5º. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

_____. José. **Comentários à constituição de 1988**: artigos 5º a 17. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

CRUZ, Flávia Foreque Valdo. Dilma corta metade das vagas no Pronatec, promessa de campanha. **Folha de São Paulo**. Caderno Educação. São Paulo, 4 set. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes eleitorais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Constituição e orçamento. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social, v. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25-34.

DANTAS, Ivo. **Teoria do estado contemporâneo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK Michael J. **The relationship between law and development**: optimists versus skeptics. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1124045>. Acesso em 31

jul. 2016.

DAVIS, Lance E; NORTH, Douglass C. **Institutional change and american economic growth**. London: Cambridge University Press, 1971.

DE CASO, Rúben H. Compagnucci. **Manual de obligaciones**. Buenos Aires: Astrea, 1997.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Comentários aos artigos 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 227-254.

_____. **Modificações da jurisprudência no direito tributário**: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao Poder Judicial de Tributar. São Paulo: Noeses, 2009.

DESCARTES, René. **As paixões da alma**. Tradução de Enrico Corvisieri. In: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEESE. Spread e juros bancários. **Nota técnica**, n. 109, abr. 2012. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec109Spread.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil**: teoria geral das obrigações. V. 2, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DIXIT, Avinash Kalamakar. **The making of economic policy**: a transaction-cost politics perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**: A Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUBOIS, Alexy; SOUZA, Luiz Eurico de; KULPA, Luciana. **Gestão de custos e formação de preços**: conceitos, modelos e instrumentos, abordagem do capital de giro e da margem de competitividade. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUTRA, Alexandre Pereira. Argumentação consequencialista no direito: modelo teórico e exemplos de aplicação. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto

Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em:
<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Alexandre_Dutra.html>
.Acesso em: 20 jul. 2017.

DUVERGER, Maurice. **La Vie république et le régime présidentiel**. Paris: Artheme Fayard, 1961.

_____. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice Hall, 1984.

_____. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

EASTON, David. A framework for political analysis. **American Political Science Review**, v. 59, n. 4, 1965. Disponível em:
<<https://doi.org/10.2307/1953219>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ESTEFAM, André. **Direito penal: parte especial — arts. 235 a 359-H**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, v. 3.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Tradução de Christina Bastos Trigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das obrigações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FARRELL, Michael. **The especial education handbook**. 3. ed. Londres: David Fulton Publishers, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Levantamento inédito mostra déficit habitacional de 6,2 milhões de moradia no Brasil**. Disponível em:
<<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Alexandre

Salim e Hermes Zaneti Jur. In: **Temas atuais de direito**: estudos em homenagem aos 80 anos do curso de direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 501-526.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

_____. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e sociedade**, v. 11, n. 1, p. 45-62, jan./jun. 2002. Disponível em:

<<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643087>>.

Acesso em: 08 jan. 2017.

FIPECAFI. **Relatório Final**: Estudo sobre a estrutura da taxa de juros no Brasil — Apuração do spread na indústria bancária, dez., 2004. Disponível em:

<<http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/resumo-fipecafi2.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2017.

FIUZA, César. **Direito civil**: curso completo. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2008.

FONSECA, Fernando Facó de Assis. **Liberdade e natureza (in)humana (Zizek versus Habermas)**. Disponível em:

<<http://revistas.dwwe.com.br/index.php/NH/article/view/160/106>>. Acesso em 01 jan. 2017.

FRADA, Manuel António de Castro Portugal Carneiro da. **Teoria da confiança e responsabilidade civil**. Lisboa: Almedina, 2001.

FREUD, Sigmund. **O ego e o id (1923-1925)**. Tradução de Juan Rivieri. Rio de Janeiro: 1996, v. XIX.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit->

[habitacional-no-brasil-3](#)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GARCIA, Emerson; ALVES Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Euclides Dussan; LEAL, Hector Enrique Ferrer. **Responsabilidad en el cumplimiento de las promesas de alcaldes y gobernadores en Colômbia**: trascendencia del voto en la democracia representativa y en la democracia participativa. Disponível em: <<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10454/1/DussanGarciaEuclides2013.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GAZIER, Bernard. **A crise de 1929**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. Porto Alegre: L&PM, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GODINHO, Robson Renault. A admissibilidade da tutela jurisdicional e a efetividade dos processos envolvendo políticas públicas. In: VILLELA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. 4. ed. **Função social do contrato**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, v. II.

GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 77. São Paulo, 1982, p. 177-183.

_____. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

_____. **A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial** — artigos 250 a 361. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, v. IV.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GUEDES, Néviton. Comentários ao artigo 14, § 10. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

GUIMARÃES, A. Queiroz. **Estado, instituições e desenvolvimento**: o modelo coreano e a interpretação da crise asiática. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 253-269, out. 2009.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, maio, 2005, p. 73-90. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/132>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

HARARI, Yuval Noah. **Uma breve história da humanidade**: sapiens. Tradução de Janaína Marcoantônio. São Paulo: L&PM, 2016.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Trad. de Anna Maria Capovilla. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de estado eclesiástico civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOLMES, S; SUSTEIN C. **The Cost of Rights** - Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000.

HUBERT, René. **História da pedagogia**. Tradução de Damasceno Penna. 3 ed. São Paulo: Nacional, 1976.

JARDIM, José. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995.

JESUS, Damásio E. de. Adendo especial: Lei de crimes contra as finanças públicas. In: In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 539-560.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **Teoria geral do estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KONDER, Mariana Teixeira; O'DWYER, Gisele. As unidades de pronto atendimento nas políticas nacionais de urgências. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 25, p. 525-545, 2015.

KRELL, Joachim Andreas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. **The American economic review**, Princeton, 1974, v. 64, n. 3, p. 291-303.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira no limiar do século 21. **Pesquisas**. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, n. 5, 1996.

LASSWEL, Harold Dwight. Politics, who gets what, when, how. **The American Political Science Review**, vol. 30, n. 6 (Dec., 1936), pp. 1174-1176. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1948299>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

LIJPHART, Arend. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LIMA, Uallace Moreira. **O Brasil e a cadeia automobilística**: uma avaliação

das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014. Textos para Discussão. Brasília: Ipea, 2014.

LINDBLOM, Charles Edward. The science of muddling through. **Public administration review**, v. 19, n. 2, 1959, p.78-88. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Still muddling, not yet through. **Public administration review**, v. 39, n. 6, 1979, p. 517-526. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/976178>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. In: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LORENZETTI, Luis Ricardo. **Fundamentos do direito privado**. Tradução de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago, 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/974990>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

LUHMANN, Niklas. **Law as a social system**. Tradução de Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MACIEL, Vanderlei de Castro. Eleição: promessas de campanha e a precarização da noção de cidadania. **Animus: Revista Interamericana de Comunicação Midiática**. Santa Maria, RS, v. 11, n. 21, jan-jun., 2012.

Macmillan English Dictionary. 2. ed. London (UK): Macmillan Publishers, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: conceito e legitimidade para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MARKS, Stephen. **Obstacles to the right to development**. Working paper n. 17, p. 4, 2003. Disponível em:

<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter/FXBC_WP17_-Marks.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2016.

MARQUES, Mauro Campbell; TESOLIN, Fabiano da Rosa. Aspectos processuais relacionados à competência e ao recebimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 257-273.

MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. **REVISTA CEJ**, Brasília, n. 27, out./dez., 2004, p. 110-120.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O estado de direito e direito do estado**. São Paulo, Lex, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da moralidade. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo: Teoria geral e princípios do direito administrativo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais do direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, v. I.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 334-356.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado — parte especial — tomo XXII: direito das obrigações: obrigações e suas**

espécies, fontes e espécies de obrigações. Atualizado por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MODZELESKI, Alessandra. **Governo liberou R\$ 134 milhões em emendas a deputados “Pró-Temer”, diz ONG**. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/governo-pagou-r-134-milhoes-em-emendas-a-deputados-pro-temer-diz-ong.ghtml>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das obrigações**, v. 4. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat, Baron de La Brède et de. **Do espírito das leis**. In: Coleção os pensadores, v. I. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 2000a.

_____. **Do espírito das leis**. In: Coleção os pensadores, v. II. São Paulo: Nova Cultural, 2000b.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORO, Sérgio Fernando. Por uma revisão da teoria da aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista CEJ**, v. 4, n. 10, jan./abr., 2000, p. 103-114.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários ao artigo 1º ao 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36-134.

NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1953.

NEVES, José Roberto de Castro. **Direito das obrigações**. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHIMITT, Rogério. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto, da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: 2017.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

O ESTADÃO. **Após ataque, governo do Afeganistão proíbe concentrações públicas por 10 dias**. Caderno conteúdo: 23.07.2016. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2016-07-23/atentado-terrorista-afeganistao.html>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

OHLWEILER, Leonel. **A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno**. Verba Juris, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007, p. 269-300.

OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes. **Curso de direito civil**. V. II. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: Efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

OMS. **Organização Pan Americana da Saúde**. Disponível em: <http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885&Itemid=672>. Acesso em: 19 abr. 2017.

ONU. **The Millennium Development Goals Report 2015**. Disponível em: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/English2015.pdf>> acesso em 27 jan. 2016.

_____. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_5.htm>. Acesso em 01.08.2016.

ORANGE, Richard. **Suécia fecha quatro prisões porque população carcerária despensa**. Tradução de Paulo Migliacci. The Guardian, 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em 27. jan. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção e ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PACHIKOSKI, Eduardo Camillo. Quanto tempo demora para abrir uma empresa no Brasil. **Revista Exame**, 12 fev. 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 265-301.

PINKER, Steven. **The blank slate**: the modern denial of human nature. New York: Penguin Books, 2002.

_____. **Language cognition and human nature**. New York: Oxford University Press, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. V. II, 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PETERS, B. Guy. Performance-based accountability. In: **Performance accountability and combating corruption**. World Bank, 2007, p. 15-31.

PIERSON, Paul E. Public policies institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar. A justiça e o custo Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 141-158, mar./abr./mai., 2014.

PNUD — Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os objetivos do desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: Ipea, FJP, 2013 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em 19 fev. 2017.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de direito penal brasileiro**: parte especial — arts. 312 a 359-H — crimes contra a administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RAMBO, Anelise Graciele et al. O índice de condições de vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**. Brasília, v. 1, n. 1 (dez. 2015), p. 68-94.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São

Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RIBERIO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2001.

RIBEIRO, Ricardo Lucas. **Obrigações de meios e obrigações de resultado**. Coimbra: Coimbra, 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das obrigações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: parte geral das obrigações**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, v. II.

_____. **Dos contratos e das declarações unilaterais de vontade**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 3.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Títulos de crédito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Direito financeiro & direito tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 1-32.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Prólogo à teoria do estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Informação Legislativa**, ano 32, n. 126, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 1995, p. 9-32.

SANTO AGOSTINHO. **A cidade de Deus**. Tradução de J. Dias Pereira. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste, 2000, v. II.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direitos humanos: o desafio da interculturalidade. **Revista Direitos Humanos**, n. 2, jun. 2009. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2016.

SANTOS, Eurico A. G. C. dos. Da compatibilidade entre a propaganda eleitoral gratuita e “responsabilidade comunicativa”. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 161, jan./mar., p. 121-123, 2004.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (Econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 265-278.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porte Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas considerações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMN, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 13-50.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia**. Curitiba: Juruá, 2016.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHUMPETER, A. Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961.

SEBRAE. **Programa crescer facilita o crédito**. Criada pelo Governo Federal, iniciativa visa atender as necessidades de capital de giro e de investimentos. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/programa-crescer-facilita-acesso-ao-credito,c13a5415e6433410VqnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em 01 mar. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: *Qu'est-ce que le tiers état?*** Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, Clóvis do Couto. **A obrigação como processo**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. V. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Orçamento programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SILVA, Marcos V. F. Andrade. **O direito do consumidor e a publicidade**. São Paulo: MP, 2008.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization**. 3. ed. London, UK: Collier Macmillan Publishers, 1976.

SINGER, Paul. **Dilma está fazendo o que Aécio diz que faria**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/10/paul-singer-dilma-esta-fazendo-o-que-disse-que-aecio-faria-4891433.html>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Castelo a Tancredo**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina Maria. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de Castro; LEVY, Paulo Mansur. **Visão geral da conjuntura**. Carta de Conjuntura, n. 33, 4. Trimestre. Brasília: IPEA, 2016.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre Censos, PNADs e POFs**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão n. 1832). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1832.pdf>.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan de. **Artigo 3º. Referências.** In: Comentários à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho ... [et al]. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

TAJFEL, Henri. **Grupos humanos e categorias sociais.** Lisboa: Livros Horizonte, 1981.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TELLES, Inocêncio Galvão. **Direito das obrigações.** Coimbra: Coimbra, 2010.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código civil interpretado:** teoria geral dos contratos; contratos em espécie; atos unilaterais; títulos de crédito, responsabilidade civil, preferências e privilégios creditórios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TOLLISON, Robert D. The economic theory of rent seeking. **Public Choice**, v. 152, n. 1/2, July, 1982, p.73-82.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. Comentário ao artigo 165. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (coords). **Comentários à constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1751-1757.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRATA BRASIL. **Situação do saneamento no Brasil.** Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>>. Acesso em 08. Abr. 2017.

TURRER, Rodrigo. **O estado islâmico tem ligação com atentado em Nice, na França?** In: Revista Época, 16 jul. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/07/o-estado-islamico-tem-ligacao-com-o-atentado-em-nice-na-franca.html>>. Acesso em: 01 ago.2016.

USA. **Secretary of State.** California statewide special election. Disponível em: <<http://vigarchive.sos.ca.gov/2003/special/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VARELA, João de Matos Antunes. **Das obrigações em geral**. Coimbra: Coimbra, 2011, v. I.

VELOSSO, Carlos M. da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VELOSO, Fernando A.; VILELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 62 n. 2, p. 221—246, abr./jun. 2008.

VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Finanças, 1950.

VIANNA, Luiz Verneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 15-70.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. 4. ed. São Paulo, Noeses, 2010.

TRUBEK, David M; SCHAPIRO, Mário. **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, v. 2.

WALD, Arnoldo. **O direito do desenvolvimento**. In: Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (orgs.). V. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015, v. 1.

WELTER, Henri. **Le Contrôle juridictionnel de la moralité administrative, étude de doctrine et de jurisprudence**. Paris: Recueil Sirey, 1929.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? Índice de Gini**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, ano 1, 4. ed., 01.11.2004.

WORLD BANK. **GINI index** (World Bank estimate). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>. Acesso em 20 fev. 2017.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In:

GRINOVER, Alda Pellegrini; WATANABE, Kazuo (orgs.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 33-72.

Judiciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.649**, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/05/2008, Plenário, DJE 17/10/2008.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555517>>. Acesso em 20 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF**, Rel. Ministro Luis Roberto Barroso, j. 27.05.2015, DJE 19.08.2015, Plenário. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5081&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-8/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 18.08.2004, Plenário, DJE 18.02.2005.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo349.htm>>. Acesso em 26 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 45-MC/DF**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 29.04.2004, DJE 04.05.2004. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 612-6/RJ**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 21.11.1991, DJE 28.11.1991. Disponível

em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1525995#>>. Acesso em 14 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI n. 4650/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15.09.2015, Plenário. DJE 24.02.2016.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI n. 5081/DF**, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 27.05.2015, Plenário. DJE 27.08.2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5081&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11

mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança em Medida Cautelar n. 34.540/DF**. Rel. Ministro Luiz Fux, j. 14.12.2016, DJE 16.12.2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5103492>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2138/DF**, Rel. Ministro Nelson Jobim, j. 13 jun. 2007, Plenário, DJe 18.04.2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df#!>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 3.592/DF**, Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 26/10/2006, DJ — Diário de Justiça — 02/02/2007 — p. 390-391. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=402370>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal — AP 216/PA**, Rel. Min. Thompson Flores, j. 22/04/1976, Data Publicação — DJ — Diário de Justiça - 06/08/1976. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/706403/acao-penal-ap-216/inteiro-teor-100423458#>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425/DF**. Rel. Min. Luiz Fux, j. 09.12.2015, DJE 14.12.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3900924>>. Acesso em 11 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI n. 2.238-5/DF**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08.08.2007, DJE 12.09.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 12 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem — Petição em Medida Cautelar n. 2.900/RS**, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 27/05/2003, DJ. 01/08/2003, p. 142. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo310.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados eleições 2014**. 2º. Turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário - RO n. 717.793/MT**,

Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, j. 20/03/2014, DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 75, Data 24/04/2014, p. 61-62.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral - REspe n. 30273 Goiânia/GO 234702008**, Relator: Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, j. 14/10/2008, PSESS - Publicado em Sessão - 14/10/2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral - REspe n. 21264/AP**, Relator: Min. Carlos Mário da Silva Velloso, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 11/6/2004, p. 94.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral - REspe n. 4.223.285/RN**, Relator: Min. Henrique Neves da Silva, j. 08/09/2015, DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 200, Data 21/10/2015, p. 29-30.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral — REspe n. 27.008/RS**, Relator: Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 21/06/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 153, Data 09/08/2016, p. 22.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 196.558/GO**, Min. Relator: Arnaldo Versiani, j. 30/11/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 25, Data 04/02/2011, p. 123.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 58.245/MG**, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. 30/06/2010, Data de Publicação: DJE - 04/08/2010, p. 121-123.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 8.905/MG**, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. 27/11/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 19/12/2007, p. 224.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 58.648/SP**, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, j. 25/08/2011, Data de Publicação: DJ — Diário de Justiça, 13/09/2011, p. 92.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 194.358/DF**. Rel. Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, j. 09.06.2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/acompanhamento-processual-push>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1185474 SC 2010/0048628-4**. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 20/04/2010, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 29/04/2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9119367/recurso->

especial-resp-1185474-sc-2010-0048628-4> Acesso em: 02 fev. 2017.