
UMA NOVA PERCEPÇÃO E VALORAÇÃO DA CORRUPÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

Océlio Nobre da Silva¹
José Machado dos Santos²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo central analisar a necessidade de nova percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e repressão à corrupção eleitoral na ordem jurídica brasileira. Justifica-se este estudo por sua grande repercussão sobre o sistema político-eleitoral. A temática deste trabalho envolve institutos jurídicos de Teoria Geral do Estado, de Direito Constitucional, de Direito Penal e de Direito Eleitoral, cuja aproximação revela uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, em decorrência dos pontos de convergência com aspectos sociológicos, filosóficos e políticos em suas diversas dimensões. Inicialmente foram apresentadas as considerações conceituais e relacionais sobre a corrupção e o sistema político-eleitoral. Seguidamente, foi feita uma breve análise da percepção e valoração sócio-político-econômica das modalidades de corrupção eleitoral, para, então, enfrentar a necessidade de nova percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e repressão à corrupção eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-Chave: Corrupção Eleitoral. Direito Eleitoral. Processo Eleitoral. Sistema Político-Eleitoral.

¹Mestre em Direito – Universidade de Lisboa – Portugal. Bacharel em Direito – Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS). Juiz no estado do Tocantins. Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção – Escola Superior da Magistratura Tocantinense - ESMAT. Currículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/5576771404286606> E-mail: ocelionobre@yahoo.com.br.

²Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Universidade Federal do Tocantins (UFT). Bacharel em Direito – Universidade Federal do Tocantins (UFT). Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Diretor Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção – Escola Superior da Magistratura Tocantinense - ESMAT. Currículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/8805796964700935> E-mail: jces@hotmail.com.br.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the need for a new perception, evaluation and application of the mechanisms of prevention and punishment of electoral corruption in Brazilian Law. This study is justified because of its great repercussion on the electoral political system. The subject of this work involves legal institutes of General Theory of State, Constitutional Law, Criminal Law and Electoral Law, whose approach reveals a multidisciplinary and interdisciplinary approach, due to the points of convergence with sociological, philosophical and political aspects in their various dimensions. Conceptual and relational considerations on corruption and the political-electoral system were initially presented. Then, a brief analysis of the socio-political-economic perception and valuation of the electoral corruption modalities was made, and then, to face the need for a new perception, evaluation and application of the mechanisms of prevention and punishment of electoral corruption in the Brazilian order.

Keywords: Electoral Corruption. Electoral Law. Electoral process. Political Electoral System.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da corrupção é uma das preocupações fundamentais verificada no âmbito da atuação dos agentes políticos, especialmente no campo da jurisdição eleitoral brasileira.

Este artigo analisará a necessidade de melhor compreender a percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e repressão da corrupção eleitoral no Brasil.

A construção do trabalho envolve institutos jurídicos de Teoria Geral do Estado, de Direito Constitucional, de Direito Penal e de Direito Eleitoral. A aproximação desses institutos revela uma abordagem multidisciplinar e também interdisciplinar, em decorrência dos pontos de convergência com os aspectos sociológicos, filosóficos e políticos em suas diversas dimensões, quais sejam, teórica, metodológica e prática.

Quanto aos aspectos metodológicos, este estudo tem natureza revisional-estruturante, pois, a partir de estudos já desenvolvidos sobre a temática estudada, propõe novos fundamentos – a respeito do tema – motivadores de novos estudos e reflexões sobre a necessidade de nova

percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e repressão da corrupção eleitoral no direito brasileiro. Para tanto, foi utilizada uma abordagem qualitativa, numa perspectiva epistemológica fenomenológica para compreensão mais específica do fenômeno central do presente estudo: a corrupção eleitoral.

Dessa forma, primeiramente são apresentadas as considerações conceituais e relacionais sobre a corrupção e o sistema político-eleitoral. Em seguida, será feita uma análise pontual da percepção e valoração sócio-político-econômica das modalidades de corrupção eleitoral, para, então, enfrentar a necessidade de nova percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e sanção da corrupção eleitoral no ordenamento brasileiro.

2 CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS E RELACIONAIS SOBRE A CORRUPÇÃO E O SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL

A análise dos mecanismos de prevenção e sanção da corrupção eleitoral no Brasil deve ser precedida de algumas considerações conceituais sobre um fenômeno de grandes implicações na seara política, ou seja, a corrupção e a sua relação com o sistema político-eleitoral.

A corrupção é um fenômeno social e político cujo verbete admite diversos sentidos. De forma ampla, o termo inclui enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso dificulta o alcance de uma definição consensual (BREI, 1996, p. 65).

Sob o enfoque etimológico, a palavra corrupção provém do latim *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria. O verbo que corresponde ao termo é *corumpere* (do latim *cum* e *rumpere*, romper com). Significa aquilo que é rompido, separado de suas partes, cuja separação e modificações respectivas geram a transformação da totalidade que era anteriormente, deixando de ser o que era (BRÜNING, 1997, pp.7-8). Seguindo esse enfoque, corrupção também pode ser definida como ato ou efeito de corromper, decomposição, putrefação. Verifica-se que, por sua noção etimológica, o vocábulo tem sua origem nas ciências da natureza. Em sentido figurado, representa devassidão, depravação, perversão.

A ciência do direito e a da política, a sociologia, a economia, a moral e outras áreas do conhecimento utilizam de forma analógica o sentido

biológico do termo. Com isso, surge a necessidade de analisar o seu conceito por outras perspectivas.

Sob o enfoque moral, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1991, p. 3), a corrupção denota aberração em relação ao padrão moral estabelecido pela comunidade, uma espécie de desvio pronunciado, insuportável. Ou seja, consiste na violação de normas éticas aceitas pela sociedade ou por grupos específicos em determinada sociedade.

Zani Andrade Brei (1996, p. 67) explica que a definição com fundamentos ético-morais é centrada no interesse público. Assim, a corrupção é definida como padrão de comportamento que contraria as normas predominantes em dado contexto. Esse comportamento desviante se associa a uma motivação particular, ou seja, o ganho privado a expensas do público. No ato corrupto existe sempre ganho para o corruptor e ao corrupto e perda para outros, especialmente o público.

Para Raulino Jacó Brüning (1997, p. 12), ainda sob o aspecto da moral, a supremacia do interesse público, em virtude da qual o desejo social de um grupo deve prevalecer sobre o individual, é um princípio ético que, uma vez desrespeitado, abre as portas à corrupção.

Desta feita, a ação do governante, bem como a do agente público, deve pautar-se pelos princípios e normas éticas que objetivam a realização do bem da coletividade. Infringir os princípios, normas e imperativos éticos inerentes à função pública de determinada sociedade é corrupção.

No plano jurídico, a corrupção está incorporada à linguagem jurídica desde a Antiguidade. Os romanos³, os egípcios e os gregos antigos já puniam sua prática.

Nessa seara, a corrupção pode ser definida como a condução de um agente público, por meios impróprios, a cometer violação do dever ou obrigação. Nye, citado por Brei (1996, p. 69), apresenta uma definição comumente aceita no meio jurídico:

[...] corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades

³Em Roma, a palavra *ambitus* “relacionava-se com o comportamento ou atos ilícitos dos que visavam às honras ou às magistraturas romanas, objeto de eleições”. Significava a conduta de conseguir votos de maneira escusa. “O nome proveio do hábito de os candidatos se exibirem nos espaços do Campo de Marte ou nos do fórum para buscar sufrágios dos cidadãos votantes, especialmente no período republicano.” (FERRAZ, 1988, p.37-38).

de influência do interesse de particulares, tais como: a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); b) nepotismo (concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato); e c) peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso particular) (NYE apud BREI,1996, p. 69).

Diversas práticas caracterizam a corrupção: a) funcionário público que aceita dinheiro ou o equivalente a dinheiro para fazer algo que é seu dever fazer de qualquer forma, ou que é seu dever não fazer; b) pessoa que exerce um poder legítimo por razões impróprias; c) a aceitação de presentes oferecidos por pessoa privada com o objetivo de induzir o funcionário a ter especial consideração com os interesses do doador; d) a extorsão por parte do funcionário para execução do dever público.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também define a corrupção apontando seus reflexos na sociedade:

O fenômeno da corrupção é registrado desde a remota antiguidade. Noonan, professor americano que realizou um exaustivo estudo sobre a matéria, assinala que há três mil anos já era ela denunciada. Não é, porém, um fenômeno do passado, nem localizado. Em todos os tempos, lugares e culturas, ela aparece. Sempre foi ela vista como um mal. E um mal gravíssimo, que solapa os alicerces do Estado e ameaça a sociedade. Assemelha-se à podridão do fruto. É o que assinala a etimologia do termo. *Corruptio*, em latim, é a explosão do âmago de um fruto, em razão da sua podridão interna.

Assim, o que se encara como corrupção não é apenas uma falta, grave sem dúvida, mas que não transcende a pessoa que a comete. É uma falta que perverte, e por isso, ameaça o regime, porque solapa os seus fundamentos (FERREIRA FILHO, 2001, p. 213).

Maurício Silva (1991, p. 21) apresenta uma definição funcional de corrupção, nos seguintes termos: "[...] uma espécie de desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal".

A partir dessa definição, é possível destacar três notas características do conceito jurídico de corrupção, quais sejam (BRUNING, 1997, p.17):

- a) antijuridicidade da conduta, que abrange tanto os ilícitos penais quanto os civis;
- b) busca de um benefício privado, material ou imaterial, alcançado, ou não;
- c) em prejuízo do patrimônio público.

Fundado nessas notas características, Raulino Jacó Bruning apresenta a seguinte definição:

Corrupção pública é o ato ilícito que tenha por fim proporcionar um benefício privado à custa do patrimônio público. Patrimônio público, considerado como o conjunto de bens materiais e imateriais, como a transparência, a presteza e a credibilidade nos negócios públicos (BRUNING, 1997, p.17).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sentido restrito, deve-se entender por corrupção apenas os tipos penais formalmente definidos como tal. Nesse sentido, destaca-se a conceituação dos crimes de corrupção ativa e passiva, prevista nos artigos 333⁴ e 317⁵ do Código Penal Brasileiro.

Em sentido amplo, a corrupção engloba outras infrações penais e civis contra a Administração Pública, como o peculato, a prevaricação, o desvio de verbas públicas, os atos de improbidade, a concussão, o excesso de exação, a facilitação de contrabando ou de descaminho, a fraude em concorrência pública, a exploração de prestígio, o estelionato, a fraude em arrematação judicial, o abuso do poder econômico, dentre outras condutas.

⁴Corrupção Ativa. Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa. Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

⁵Corrupção passiva. Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função e/ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º – A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º – Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena – detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Sergio Habib, citado por Bruning (1997, p. 14), considera que o vocábulo, de maneira ampla, abrange diversas espécies de delitos e, embora não apresente expressamente o *nomem juris* "corrupção", sugere que possam ocorrer condutas maculadas também por ela, como se pode verificar a seguir:

- a) exploração de prestígio (art. 375);
- b) sonegação de papel ou objeto de valor probatório (art. 356);
- c) patrocínio infiel (art. 355);
- d) fuga de pessoa presa ou submetida à medida de segurança (art. 351);
- e) exercício arbitrário ou abuso de poder (art. 350);
- f) favorecimento real (art. 349);
- g) favorecimento pessoal (art. 348);
- h) fraude processual (art. 347);
- i) corrupção ativa de testemunha ou perito (art. 343);
- j) falso testemunho ou falsa perícia (art. 342, em especial o § 2º);
- l) denúncia caluniosa (art. 339);
- m) reingresso de estrangeiro expulso (art. 338);
- n) subtração ou inutilização de livro ou documento (art. 337);
- o) inutilização de edital ou sinal (art. 336);
- p) impedimento, perturbação ou fraude de concorrência (art. 335);
- q) contrabando ou descaminho (art. 334);
- r) exploração de prestígio (art. 332);
- s) violação de sigilo de proposta de concorrência (art. 326);
- t) violação de sigilo funcional (art. 325);
- u) abandono de função (art. 323);
- v) advocacia administrativa (art. 312);
- x) prevaricação (art. 319).

Sob perspectiva estrita eleitoral, no âmbito do Sistema Político-Eleitoral, que é a proposta do presente trabalho, a corrupção eleitoral é caracterizada pelo tipo penal previsto no Código Eleitoral, art. 299, e pela previsão no art. 41-A da Lei Eleitoral, que merece aqui uma análise mais detida.

Código Eleitoral, Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer

outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:
Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

O tipo penal acima transcrito é o crime de corrupção eleitoral, que apresenta a modalidade ativa e passiva. Tanto numa como noutra modalidade, a conduta criminosa refere-se a uma vantagem: solicitada, prometida, oferecida ou entregue. A finalidade ou dolo específico é a obtenção do voto ou a abstenção.

No que diz respeito à vantagem, o tipo será caracterizado independentemente da modalidade desta, devida ou indevida, econômica, moral, espiritual ou religiosa. Comumente a vantagem é representada por bens materiais: dinheiro, cestas básicas, aparelhos dentários, materiais de construção, e outros.

Com isso, a vontade de obter, mediante vantagem, o voto ou conseguir abstenção do eleitor é exigência do tipo penal na modalidade ativa; a de dar voto ou prometer abstenção em razão de vantagem é necessária na modalidade passiva.

Desse modo, o tipo do art. 299 do Código Eleitoral abrange duas condutas distintas que podem ser praticadas independentemente: a corrupção eleitoral ativa e a corrupção eleitoral passiva.

Não se trata de crime de condutas convergentes. Assim, se o eleitor recusar a proposta, será configurada apenas a corrupção ativa e se, ao contrário, o eleitor solicitar e o candidato recusar, haverá apenas corrupção passiva.

A corrupção ativa é a conduta do comprador de votos (dar, oferecer ou prometer). Não é um crime próprio de candidato, e, por ser formal, existirá mesmo se a vantagem oferecida ou prometida for recusada, não se admitindo a forma tentada. De outro modo, o destinatário da vantagem tem de ser eleitor e estar apto a votar, sob pena de crime impossível (GONÇALVES, 2015, p. 48).

A corrupção passiva é realizada por quem solicita ou recebe vantagem. Também não é crime próprio, pois é possível que seja solicitada vantagem para terceira pessoa que empreste seu voto ou se abstenha. Agora, se a vantagem for solicitada para si, e o sujeito não for eleitor, será hipótese de crime impossível (ZILIO, 2016, p. 112). A solicitação implica pedido inicial feito pelo corrupto passivo, já o recebimento de vantagem supõe que a proposta venha do corrupto ativo.

No que diz respeito à previsão do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 1997, que consiste especificamente no ato de corrupção ativa eleitoral, é denominada na Lei das Eleições como captação ilícita de sufrágio, punível na esfera cível-eleitoral.

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, 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 cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

Este ilícito eleitoral pode fundamentar, por exemplo, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), a Representação por captação ilícita de sufrágio, sem prejuízo do processamento da ação penal, fortalecendo, justamente, as possibilidades de punição e prevenção da ocorrência da corrupção eleitoral na sua modalidade ativa.

A previsão do ilícito civil de captação de sufrágio consiste no aprimoramento instrumental repressivo e também conceitual-jurídico, com o intuito de ampliar as possibilidades de atuação preventiva e repressiva do Estado-Juiz quanto à corrupção ativa eleitoral.

O enfrentamento à corrupção eleitoral se afigura como único meio capaz de assegurar efetivo respeito aos fundamentos da República Federativa do Brasil e como ferramenta a ser utilizada no alcance de seus objetivos fundamentais. O que se quer é um parlamento e um executivo, legítimo, ético e plural, constituído com regras claras, que não cedam espaço à corrupção ou às práticas inaceitáveis no campo ético-social.

Considerando a primazia do tratamento teórico-conceitual-prático dado à corrupção ativa eleitoral, seja no plano preventivo, como no repressivo, penal e cível, vê-se que a percepção e valoração sócio-político-econômica das modalidades de corrupção eleitoral se diferenciam; devem, pois, ser mais bem analisados os seus fundamentos, a fim de se buscarem alternativas à diminuição da ocorrência, tanto da modalidade ativa como da passiva.

3 A PERCEPÇÃO E VALORAÇÃO SÓCIO-POLÍTICO-ECONÔMICA DAS MODALIDADES DE CORRUPÇÃO ELEITORAL

Na seção anterior, além das noções gerais acerca da corrupção num plano geral, foram traçados a definição de corrupção eleitoral – em suas modalidades ativa e passiva – e os seus elementos caracterizadores.

Esta seção tem o objetivo de apresentar a maneira pela qual as modalidades de corrupção eleitoral são percebidas e valoradas a partir de um enfoque social, político e econômico, **e como**, em razão de distorções da percepção da realidade e do enfraquecimento no plano axiológico das condutas cívicas e eleitorais (exercício do direito de sufrágio), **a corrupção eleitoral passiva tem sido minimizada**, tornando-se ineficazes as normas que a tipificam como crime, ou que a qualificam como ilícito civil.

A corrupção na democracia quase sempre começa pela corrupção de seus princípios. A democracia nos é cara, por isso, o voto é livre, direto e secreto e recebe ampla proteção da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional.

O direito ao voto é expressão autêntica da soberania popular, que decorre do desdobramento dos princípios democráticos e republicano, devendo ser universal, direto, secreto e periódico. A importância do voto é tamanha que não poderá ser objeto de deliberação ou emenda tendente a abolí-lo, visto que se trata de cláusula pétrea (§ 4º do art. 60 da CF/88).

As normas contidas no art. 41-A da Lei das Eleições e no art. 299 do Código Eleitoral têm como objetivo combater a corrupção eleitoral; o primeiro, sobre o prisma extrapenal; o segundo, no aspecto penal do combate à corrupção. Para Antônio Carlos da Ponte (2016, p. 103),

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.

O mesmo autor prossegue ensinando:

A corrupção eleitoral macula, dentre outros o princípio constitucional da moralidade administrativa, que deve estar presente desde o momento em que uma dada pessoa postula uma

candidatura, até o momento em que eventual mandato parlamentar é concluído.

O crime de corrupção eleitoral representa uma conduta de enorme gravidade, pois é o bastante para comprometer a lisura e a legitimidade das eleições, além de conduzir candidatos inescrupulosos a cargos públicos. De fato, a corrupção eleitoral abala e coloca em risco a estrutura estatal, já que ataca diretamente a liberdade do voto e, conseqüentemente, fragiliza as instituições, pois, seus representantes foram eleitos de forma ilegítima.

Não obstante isso, a pena aplicada para essa espécie de delito pode ser considerada desproporcional por não representar a adequada proteção ao bem jurídico tão valioso para o sistema eleitoral brasileiro, qual seja, a regularidade da colheita da vontade popular nos pleitos (GONÇALVES, 2015, p. 44).

Tal fenômeno não é fruto da sociedade contemporânea. Desde o momento em que o poder soberano do Estado se diluiu no plano de determinado conjunto social, interesses privados se sobrepuseram aos interesses públicos e ao bem comum, e as mais diversas práticas de corrupção eleitoral foram engendradas e praticadas, a fim de se ascender ao poder político.

Em Roma, mesmo considerando a limitada participação popular na República, quando comparada à atualidade, foram empreendidas diversas modalidades escusas com o intuito de conquistar os votos nas eleições, de tal forma que, no último período da República, as autoridades romanas desenvolveram diversas normas para reprimir a corrupção eleitoral (FERRAZ, 1988, p. 38).

No que tange ao tratamento nuclear da compra e venda de votos, ou seja, da corrupção eleitoral *stricto sensu*, remete-se, ainda hoje, ao tratamento penal e cível desenvolvido na República Romana, até mesmo com possibilidades de aplicação da sanção de inelegibilidade, multa e/ou prisão. (FERRAZ, 1988).

Na Idade Média, as diversas formas feudais de governo, as Repúblicas de Veneza, as “cidades livres” no território alemão medieval, a própria Igreja Católica Apostólica Romana não estavam imunes à corrupção de natureza eleitoral, quando o que estava em questão era a definição da pessoa ou do grupo de pessoas que ocupariam o poder.

O mesmo ocorreu na Idade Moderna e ocorre na contemporaneidade. No entanto, tal qual o próprio conceito de corrupção

– que por ser multifacetado espalha-se a diversas dimensões institucionais – sempre com sentido negativo, não se pode deixar de considerar que, em razão de diversas variantes, a corrupção passiva eleitoral pode ter o seu grau de negatividade maximizado ou minimizado.

As duas modalidades de corrupção eleitoral, em razão da sua complexidade e das distintas contextualidades nas quais estão inseridas, são de difícil tratamento consensual e valoração jurídica.

No plano hermenêutico-analítico há a necessidade de análise e de compreensão das três dimensões que podem gerar efeitos negativos ou positivos, a partir do nível de desenvolvimento de cada uma, são elas: a social, a política e a econômica.

Como já mencionado, a liberdade de sufrágio se constitui no motivo fundamental de mecanismos de combate à corrupção eleitoral. No plano abstrato, a modalidade ativa existe e coexiste com a passiva, numa relação de reciprocidade simbiótica, que só se dissocia quando se concretiza no plano da sua formalização.

Realizada uma das propostas tipificadas no art. 299 do Código Eleitoral, ou do art. 41-A da Lei das Eleições, ocorre o crime ou ilícito civil. Dentre os ataques ao voto livre, a compra de votos é a mais escancarada forma de corrupção. A compra de voto influi sobremaneira na liberdade de escolha do eleitor, lesionando de morte a Democracia. O voto deve ser consciente, para alcançar seu mister de influenciar nos rumos das políticas públicas.

Tipos similares de corrupção eleitoral ocorrem em todos os espaços públicos, nos quais o exercício do poder depende da escolha popular, e é neste lugar-comum que a diversidade valorativa se manifesta. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em estudo sobre o tema (1991, pp. 1-18), apresenta aspectos atinentes às variantes sociais, políticas e econômicas que influenciam nas medidas preventivas e repressivas, dentre elas: o nível cultural do conjunto social, o desenvolvimento econômico e a efetiva liberdade de escolha, a consciência da influência na escolha política de um representante da comunidade e a possibilidade de mantê-lo ou retirá-lo, a visibilidade e eficácia dos mecanismos.

Num plano geral, o que se vê em países com maior nível de desenvolvimento, em que os valores morais e éticos são aprimorados e fortalecidos no plano social e a consciência do sujeito quanto ao seu lugar e ao seu momento de participação no sistema representativo, é a percepção da negatividade da prática de um ato de corrupção, o que maximiza o nível de intolerância e a efetividade das medidas preventivas

de corrupção, diminuindo a necessidade de aplicação das medidas repressivas, que, quando necessárias, são efetivas e proporcionais às condutas praticadas.

No caso de países em desenvolvimento como o Brasil, o enfraquecimento dos valores morais e éticos consiste num processo patológico social que desmobiliza o conjunto social e transforma o indivíduo em um sobrevivente do presente, sem consciência existencial do passado e perspectiva consciente e prospectiva, como agente transformador para a existência de condições viáveis, não de uma sobrevivência, mas, sim, de uma vida vivenciada de maneira plena pelas gerações futuras.

Tal enfraquecimento de valores morais e éticos não consiste simplesmente na questão da desigualdade econômica, mas também num processo de natureza cultural existencial que conduz as pessoas a uma baixa valoração negativa que desqualifica o seu direito de sufrágio. Já num processo em cadeia, enfraquece o sistema político-eleitoral macroestruturante de escolha dos representantes, e o sistema político-estruturado, isto é, os membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo acabam reproduzindo e produzindo as condutas tipificadas de corrupção eleitoral na modalidade ativa e passiva, para se manterem no poder e exercerem-no.

A suavidade da pena, aliada à possibilidade de obtenção de vantagens no plano privado, e o baixo desenvolvimento sociocultural da sociedade brasileira constituem fatores que alimentam a grande incidência dessa conduta penal.

A prática da corrupção eleitoral há muito tem se tornado uma forma de exploração da miséria ou da ignorância de camadas da população brasileira, que vendem o seu voto em troca de vantagens pessoais e concretas, por cestas básicas, tratamentos médicos e dentários, cartas de motorista, promessa de emprego, dinheiro e múltiplas possibilidades de natureza econômica.

Tudo isso acaba por desvirtuar o próprio regime político democrático, que se funda no poder soberano do povo. Como bem afirma Konrad Hesse:

(...) em tudo, democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-

intencionados, sobre a questão do próprio destino, é deixada na obscuridade. (HESSE, 1998, p. 133).

Com isso, verifica-se, no seio de determinadas camadas da sociedade, verdadeira inversão de valores, em que o cidadão, em lugar de valorizar a legitimidade do pleito, a moralidade eleitoral e escolher o candidato que possa administrar de forma proba a coisa pública, considera como merecedor do voto o candidato que oferece coisas concretas em período de campanha eleitoral, que não está interessado no destino do Estado, mas, sim, no seu próprio destino.

Esse procedimento acaba desencadeando, após a eleição desses candidatos, todo um processo de desvio de recursos públicos, fraudes em processos licitatórios, peculato, a corrupção prevista no Código Penal, e mais uma série de atos de improbidade administrativa que se concretizam em prejuízo do próprio interesse da coletividade.

Nesse sentido, conforme destaca Emerson Garcia (2003, pp.115-116), a corrupção é um meio de degradação do interesse público em prol da satisfação do interesse privado. O agente público, apesar de exercer suas funções no seio de uma estrutura organizacional dirigida à realização do bem comum, desloca-se dos seus propósitos originais e passa a atuar em prol de um interesse privado bipolar que propicia vantagem indevida para si e possibilita benefício para o particular que compactuou com a prática corrupta. Continua o mencionado autor explicando:

Essa ausência de consciência coletiva, com a correlata supremacia do interesse privado sobre o público, é, igualmente, um poderoso elemento de estímulo à corrupção, tornando-a socialmente aceitável. Seu combate está diretamente relacionado ao desenvolvimento dos padrões educacionais e da consciência cívica da população, fatores que exigem um processo contínuo de aperfeiçoamento e que somente apresentam resultados satisfatórios a longo prazo (GARCIA, 2003, p. 116).

Todo esse fenômeno revela não somente determinado grau de ineficácia da norma que pune a corrupção eleitoral, mas também certa mácula que decorre do padrão moral da coletividade. Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que, “numa comunidade em que o cidadão em geral [...] frequentemente busca vantagens especiais para si e os seus, ou para grupos de interesse a que pertença não se há de esperar que o político não o faça” (2001, p. 218).

Dessa forma, a solução para o complexo problema da corrupção eleitoral reclama mais do que textos legais, pois depende em certo grau da formação moral, individual e coletiva, a partir de emergente e necessária construção sistêmica que amplie e fortaleça a percepção de uma existência individual em necessária coexistência coletiva, realizando, com isso, uma das dimensões da condição humana, o *homo politicus*.

4 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A CORRUPÇÃO ELEITORAL: DA NECESSIDADE DE UMA NOVA PERCEPÇÃO, VALORAÇÃO E APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO

A necessidade de nova percepção, valoração e aplicação dos mecanismos de prevenção e sanção da corrupção eleitoral, não pode prescindir da análise do bem jurídico tutelado com a regulação dessa espécie de tipo penal e ilícito civil.

Para GONÇALVES (2003, pp. 21-22), o “bem jurídico tutelado nos crimes eleitorais é a lisura e legitimidade das eleições e do processo eleitoral, a igualdade entre os candidatos e a regularidade da prestação administrativa da Justiça Eleitoral”.

Em algumas decisões, o Tribunal Superior Eleitoral aponta como bem jurídico tutelado por este tipo a liberdade de voto⁶. O eleitor deve ter a liberdade de expressar seu voto, sem interferência do meio político, especialmente por pressões de natureza econômica.

Nas palavras de Fernando Gaspar Naisser:

[...] a liberdade no processo eleitoral manifesta-se sob uma miríade de facetas diversas. [...] No que toca ao direito político ativo, ou seja, sob a ótica do eleitor, tem-se a liberdade de expressar a decisão eleitoral nas urnas, o que se garante, por exemplo, com o voto secreto. Tutela-se, ainda, a liberdade de não sofrer influências externas, consubstanciadas em ameaças e coações, bem como se resguardar essa mesma liberdade com a proibição de venda do voto (NEISSER, 2014, 134).

Com isso, uma questão se impõe: Como numa sociedade em desenvolvimento como a brasileira, na qual a maioria dos cidadãos não é

⁶Cf. HC 3.160 – Itapuranga-GO, Rel Min. Luciana Lóssio, J. 19/12/2013.

emancipada de fato, a liberdade de expressar a decisão eleitoral nas urnas será garantida?

Pontualmente, de modo informativo e revisional, a resposta a esta pergunta deve partir do mínimo existencial de liberdade individual, num Estado que se afirma democrático. Esse mínimo existencial reside na possibilidade, dentro das regras regidas pela Constituição, de o cidadão deter em igualdade com os seus pares o poder de escolher os representantes que irão gerir a coisa pública nos espaços de poder instituídos pela Constituição.

A compra de voto, dessa forma, atenta contra a liberdade de escolha do cidadão-eleitor e deve ser entendida como um ato dirigido no sentido de influenciar o voto do eleitor, seja para obter-lhe o voto ou para que o eleitor se abstenha de votar, por meio de oferecimento de vantagem, no período eleitoral.

O ordenamento jurídico brasileiro é farto em mecanismos de combate à corrupção, tanto no âmbito cível quanto no penal. No entanto, a complexa cadeia de desconstituição valorativa, que minimiza principalmente a prática da corrupção eleitoral na sua modalidade passiva, fragiliza todo o sistema, comprometendo a própria existência do regime democrático do Estado brasileiro.

No plano do mundo jurídico, atinente a esta temática, há a necessidade de se desconstruir a narrativa jurídico-penal comum, trazida à seara eleitoral, e reconstruí-la nas dimensões e complexidade contextual própria ao tipo penal eleitoral, seja da corrupção eleitoral ativa ou passiva, sem minimizá-la a ponto de desconsiderá-la em sua própria essência.

Para Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2015, p. 45), o voto comprado caracteriza um desvio de finalidade e uma burla às regras do processo eleitoral. Explica que a tipificação da corrupção eleitoral defende um padrão ético que deve permear as campanhas e as escolhas que se fazem nos pleitos. Esse padrão ético pode ser denominado moralidade eleitoral, que a Constituição procura assegurar no processo de escolha de representantes políticos.

Diante da grande relevância do bem jurídico tutelado pelo crime de corrupção eleitoral, e pelas graves consequências para toda a sociedade que decorrem da prática desse crime, é necessária a adoção de certos mecanismos que não somente contribuam para que certas camadas sociais percebam e avaliem os ganhos sociais com o combate da corrupção eleitoral, mas também mecanismos que previnam e sancionem de forma

efetiva e proporcional as graves consequências que a corrupção eleitoral gera para a sociedade e à estabilidade do Estado Democrático de Direito.

No que concerne à aplicação dos dispositivos legais com a efetiva punição dos responsáveis, algumas distorções se verificam na prática, as quais, caso não fossem configuradas, resultariam numa maior proteção da moralidade do processo eleitoral brasileiro.

O combate efetivo à corrupção eleitoral é tarefa árdua, pois, além da posição de boa parcela dos membros do Ministério Público que optam por não processar o eleitor (corrupto), com o argumento de ser este o elo fraco da corrente, há questões de ordem social que justificam o comportamento corrupto. Segundo Ponte (2016, p. 104):

Nos grandes centros urbanos, não são poucas as vezes que a corrupção eleitoral mostra-se escamoteada, apartada dos expedientes ordinários e corriqueiros, contando, invariavelmente, com o apoio da grande mídia, que tem o poder de num curto espaço de tempo beatificar verdadeiros algozes do erário e do interesse público; ao mesmo tempo, sepulta pretensões legítimas de postulantes honestos – lastreados no verdadeiro anseio popular, que, contudo, são taxadas de impróprias ou defasadas -, por contrariarem interesses políticos e econômicos.

No ambiente rural, de outra banda, não há qualquer margem para uma contenção efetiva da corrupção que campeia, em virtude da persistência de arcaica forma de dominação, que permite a uma só pessoa dispor de votos em expressão global. Por isso mesmo a compra e venda de votos, feita por atacado, podem ser consumadas em segredo de alcova, sem testemunhas e prova documental. E muitas vezes nem é preciso que o candidato se dê ao incômodo de comparecer à localidade pela qual deverá receber, em contraprestação, maciça votação, se não houver posterior revenda por preços mais capitosos.

O Ministério Público como titular da ação penal, não raramente, opta por não denunciar o vendedor de voto, o corruptor, sob a justificativa de não apenar o elo fraco (eleitor) do processo de corrupção eleitoral. Essa atitude contribui para o enfraquecimento do combate efetivo da corrupção tanto ativa quanto passiva, quando, neste último caso, o corruptor (eleitor) sente-se à vontade para oferecer seu voto ao político corrupto na certeza de que não será punido.

Outra distorção na aplicabilidade da norma penal que deve ser afastada é a adoção indevida do princípio da insignificância quando se

prova apenas a compra de um único voto, ou quando a representação da vantagem econômica é muito pequena.

No primeiro caso, cabe destacar que haverá sempre um crime para cada voto comprado, pouco importando se a quantidade de votos é determinante, ou não. Para o corrupto sair vencedor nas eleições, a prática de um único crime possui elevada ilicitude por si mesma.

No segundo caso, ainda que o valor da vantagem seja ínfimo, o que se tutela nesse tipo penal não é a posse, patrimônio ou detenção de algo, mas sim a lisura e moralidade do pleito (GONÇALVES, 2015, p. 49).

Sobre a aplicação do princípio da insignificância, Rodrigo López Zilio (2016, p. 31) leciona que determinadas condutas não apresentam lesividade significativa ao bem jurídico tutelado quando presentes as seguintes condições, de forma cumulativa: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) grau reduzido de reprovabilidade do comportamento; e d) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

No Direito Eleitoral, busca-se a tutela específica de proteção da normalidade e legitimidade das eleições, além de uma tutela coletiva a ser reservada. Com isso, nenhuma das condições acima enumeradas é capaz de ser configurada diante da prática do crime de corrupção eleitoral; por consequência, é inaplicável o princípio da insignificância.

Outra circunstância que deve ser considerada é a de que não há necessidade de realização de pedido ou de oferta expressa em troca de vantagem. O pedido de votos ou da vantagem pode ser implícito. Assim, quando a distribuição de gêneros ou comodidades, por parte do candidato, partido ou apoiadores, é acompanhada do anúncio de campanha, configura-se corrupção eleitoral.

Um fator agravante na corrupção eleitoral é o abuso do poder econômico decorrente da quantidade de votos comprados. Este envolve o emprego indevido de recursos monetários para criar uma situação favorável ao candidato. A compra significativa de votos, além de admitir responsabilização concomitante pelo crime do art. 299, enseja a promoção de Investigação Judicial Eleitoral e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

Ainda cabe destacar que o crime de corrupção eleitoral é de grande potencial ofensivo. A condenação por ele, se confirmada ou prolatada por órgão colegiado, ainda que sem trânsito em julgado, é capaz de gerar

inelegibilidade nos termos da alínea “j”⁷ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Considerando os bens jurídicos tutelados no sistema político-eleitoral, aumentar a probabilidade de o corrupto ser punido pelo seu ato é a única forma de minimizar a corrupção. De fato, essa ação levaria a redução da quase certeza de impunidade, sendo um passo decisivo para construirmos uma sociedade viável (WILHER, 2012. p. 4).

Assim, muito embora no ordenamento jurídico brasileiro seja possível contar com diversas disposições que visam combater a corrupção, a falta de aplicação adequada revela a pouca eficácia de tais normas. Uma transformação não somente no processo de aplicação, mas também na maneira de perceber as implicações e a valoração dessas condutas é fundamental para o estabelecimento de um sistema político-eleitoral que reflita os princípios democráticos da probidade, da moralidade e da preservação do interesse público.

5 CONCLUSÃO

A corrupção consiste num fenômeno social e político de múltiplos significados, sempre expressando um sentido negativo, em razão do seu uso, do seu contexto e da sua valoração.

A urgência de nova percepção e valoração da corrupção eleitoral em suas diversas faces não é apenas uma demanda brasileira, mas também mundial. Basta ligar o noticiário que se tem nova notícia de corrupção de natureza eleitoral, ora aqui no Brasil, na Venezuela, nos Estados Unidos, na França, na Itália. Nos mais diversos lugares onde há ocorrência de processos eletivos para escolha de representantes eleitos há notícias de supostas ocorrências de corrupção eleitoral.

É claro que a proporção e a dimensão da ocorrência da corrupção variam de um lugar para o outro a partir de variantes que determinam a percepção e a valoração da sua prática, principalmente se tratando de

⁷ Art. 1º São inelegíveis: II – para qualquer cargo: (...) j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição.

corrupção eleitoral. No caso do Brasil, a visibilidade ganhou dimensões não vistas antes.

Porém, considerando a amplitude da ocorrência, ainda bastante tolerada e minimizada, em razão do enfraquecimento dos valores morais e éticos, bem como da fragilização das estruturas narrativas jurídicas que minimizam a prática, por exemplo, da corrupção eleitoral na sua modalidade passiva, tem gerado uma série de prejuízos ao próprio regime democrático do Estado brasileiro.

Portanto, o combate à corrupção não é tarefa simples, pois, exige políticas públicas atreladas a uma legislação eficiente e sistêmica e, ainda, um povo educado e politicamente consciente de seus direitos e deveres.

Diante disso, não há outra solução senão a de se desconstruir a atual narrativa jurídica, que minimiza a prática da corrupção eleitoral, principalmente na sua modalidade passiva, e viabilizar um processo amplo e sólido de transformação valorativa que fortaleça a intolerância no plano individual e coletivo de todo ato de corrupção, principalmente no âmbito eleitoral, pois, nessa seara, se tolerados tais atos, há a possibilidade de manutenção e ampliação de práticas deletérias que tendem a se perpetuar e enraizarem-se nos mais diversos segmentos sociais, comprometendo a própria existência do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BREI, Zani Andrade. **Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso**. In: RAP. Rio de Janeiro. n. 30 (I). p. 64-77. jan./fev. 1996.

BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: causas e tratamento**. Florianópolis. Tese de doutorado. Universidade de Santa Catarina. 1997.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. **Corrupção Eleitoral no Direito Romano**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. n. 172. p. 37-44, abr./jun. 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Corrupção como Fenômeno Social e Político**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. n. 185. p. 1-18, jul./set. 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e democracia**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. n. 226, p. 213-218, out./dez. 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GARCIA, Emerson. **A corrupção. Uma visão jurídico sociológica**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. n. 233. p. 103-139, jul./set. 2003.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes Eleitorais: e Processo Penal Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HABIB, Sérgio. Brasil: **Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal Alemã**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

MEDINA, Patrícia. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: elaboração de artigo científico: modelo didático a partir da NBR ABNT 6062 (Apostila) Palmas, Tocantins, 2016.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral**: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PONTE, Antônio Carlos da. **Crimes Eleitorais**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Maurício. **Corrupção: Tentativa de uma Definição Funcional**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 28(1): 21, jan./mar 1994.

WILHER, Vítor. **A corrupção como limitadora do desenvolvimento econômico**. Jornal do Tocantins. Palmas, 9 dez. 2012. Opinião, p. 4-4.

ZILIO, Rodrigo López. **Crimes Eleitorais**. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

A EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO ELEITORAL NA FORMAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO TOCANTINS NAS ELEIÇÕES DE 2004 A 2016

Dhiogennes André Pereira Araújo¹
Sinvaldo Conceição Neves²

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o processo de construção da política de cota de gênero no processo eleitoral, bem como a sua efetividade no âmbito da composição das câmaras municipais no Estado do Tocantins. A Lei nº 9.504/97 preceitua que cada partido ou coligação deverá preencher 30% e 70% de vagas, referentes aos cargos eletivos de eleições proporcionais, em todos os níveis, com candidaturas de cada sexo. A cota de gênero eleitoral que foi abordada, se trata de uma ação afirmativa com vistas a proporcionar a garantia do princípio constitucional da Isonomia, tendo por base o histórico de desigualdade por parte das mulheres em âmbito eleitoral. Para tal mister se pretende analisar o arcabouço legislativo e jurisprudencial sobre o tema, além de verificar os dados inerentes às eleições municipais de 2004 a 2016 no Tocantins, em busca do entendimento acerca da efetividade da norma.

Palavras-chave: Ações afirmativas – Cota de gênero eleitoral – Efetividade – Lei n. 9.504/97.

INTRODUÇÃO

O regime democrático, como forma de validação do poder, oferece, além da participação de todos na condição de eleitor no processo de tomada de decisões estatais, a possibilidade de se compor um governo com representantes dos diferentes seguimentos sociais.

O princípio constitucional da isonomia sem sobra de dúvidas é o parâmetro norteador das ações afirmativas, partindo da garantia de que todos são iguais perante a lei. Portanto, com base nesse princípio, políticas

¹ Graduado em Direito pelo CEULP/ULBRA, Pós-Graduando em Direito e Gestão Eleitoral pelo IDASP. Estagiou no TRE-TO e no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

² Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília e Professor Assistente do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP e Assessor Jurídico do Estado do Tocantins.